

Harmonisering av begreper og regelverk mellom etater¹

1 Introduksjon: Metode for koordinering og harmonisering av begreper og definisjoner i forvaltningens regelverk²

Forvaltningslovene angir hvilke opplysningstyper som er relevante for forvaltningen. Eksempler på slike opplysningstyper³ er:

- Lønnsutbetaling – relevant for beregning av dagpenger, sykelønn og skatt m.v.,
- Foretatte skattetrekk – relevant for beregning av restskatt i skatteoppgjøret,
- Bonusutbetaling basert på egeninnsats – relevant for beregning av sykepenger,
- Bonusutbetaling uavhengig av egeninnsats – relevant for beregning av skatt
- etc.

Opplysningstypen lønnsutbetaling viser at én og samme opplysningstype kan være relevant for flere forskjellige rettigheter og plikter i henhold til forskjellige forvaltningslover.

I den utstrekning den «samme» opplysningstype er relevante for flere forskjellige rettigheter og plikter, så plikter også offentlige etater å **vurdere mulighetene** for **elektronisk samhandling**. Elektronisk samhandling er et uttalt politisk mål for å skape en mer effektiv forvaltning.

For å oppfylle et samhandlingsformål må de forskjellige etatene klarlegge hvilke opplysningstyper som er relevante for de rettigheter og plikter de administrerer, og i tillegg klarlegge hvorvidt og i hvilken utstrekning slike opplysningstyper kan være relevante for rettigheter og plikter som andre etater administrerer.

Hovedformålet med dette dokumentet er å veilede etater som arbeider med samhandling. For dette formålet angir vi en metode som viser hvordan etater kan gå frem for å samhandle begreper, særlig begreper i rettsregler. Metoden angir de forskjellige stadier rettslige begreper må gjennomgå for å egne seg for elektroniske samhandlingssystemer.⁴

Metoden for harmonisering av regelverk er en case under Semicolon II i samarbeid med SKD, NAV og SSB. Metoden er i stor utstrekning basert på erfaringer sentrale aktører har gjort i

¹ Alternativ overskrift: Harmonisering av begreper og regler i forvaltningslover.

² Dokumentet er blitt til som et case under Semikolon II og er utarbeidet av Thom-Kåre Granli med bistand fra Erlend Øverby (Karde), Anne Graadahl (SKD) og Tor Murvold (SKD)

³ For spesiallitteratur om termen «opplysningstype» se: Bing 1986. Jon Bing, "Om tolking av enkeltord – særlig i lovttekst", i Anders Bratholm m.fl. (red), *Samfunn Rett Rettferdighet. Festskrift til Torstein Eckhoffs 70-årsdag* (Oslo: Tano, 1986).

⁴ Temaet er en del av semantisk og juridisk interoperabilitet.

EDAG-prosjektet.⁵ Vi har også hatt stor nytte av samarbeidet med GMS-prosjektet i Skatteetaten.

Metoden omfatter følgende tre hovedstadier – klarlegging – koordinering – harmonisering:

1. Det første stadiet er «klarlegging» Dette angir hvordan etatene kan gå frem for å klarlegge hvilke opplysningstyper som er relevante for rettigheter og plikter de administrerer. Se punkt 4
2. Det andre stadiet er «koordinering». Dette angir hvordan etat 1 kan gå frem for å avgjøre i hvilken utstrekning egne opplysningstyper er de «samme» som de opplysningstyper etat 2 administrerer. Se punkt 5.
3. Det tredje stadiet er «harmonisering». «Harmonisering» betyr å gjøre mer lik. I tilfeller hvor etatens relevante opplysningstyper ikke er fullstendig sammenfallende kan det være behov for «harmonisering»: Harmoniseringsstadiet viser hvordan etatene kan gå frem for å skape et større sammenfall/harmoni mellom hvilke opplysningstyper som er relevante for etat 1 og etat 2, se punkt 6 og 7.

Proessen er **kronologisk**. Det er ikke mulig å utføre et senere steg uten først å ha utført de(t) foregående steg.

Metoden er også **generisk**, slik at stadiene i metoden kan og må gjentas for hvert begrep eller hvert sett av begreper som skal klarlegges, koordineres og harmoniseres.

Metodens terminologi: Sammenhengene mellom ord/uttrykk og vilkår i lovteksten, samt begreper, relevante opplysningstyper og definisjoner:

I en lovtekst angir vilkårene hvilke opplysningstyper som er relevante. Vilråene er angitt ved ord og uttrykk i lovteksten – eksempelvis «tapt arbeidsinntekt»⁶. Lovtekstens ord og uttrykk må tolkes for å klarlegge det nærmere innholdet i vilråene. Klarleggingen av innholdet i disse vilråene er det samme som å klarlegge hvilke opplysningstyper som oppfyller vilrået, altså hvilke opplysningstyper som er relevante. Dette angir samtidig det nærmere meningsinnholdet i de ord og uttrykk lovteksten benytter. I språkteori omtales 'meningsinnholdet i ord og uttrykk' som «begreper».

Følgelig ser vi at «**begrepene**», «**innholdet i vilråene**» og «**de relevante opplysningstypene**» er **synonyme uttrykk**;⁷ begrepene er innholdet i vilråene, og innholdet i vilråene er de relevante opplysningstypene⁸. Dette omtales i det følgende som «synonymiteten mellom opplysningstyper, vilkår og begreper».

Metodens **klarlegging** av hvilke opplysningstyper som oppfyller lovens vilkår, er derfor det samme som å klarlegge meningsinnholdet i lovens vilkår, og dermed det samme som å

⁵ Se nærmere om EDAG på <https://www.altinn.no/no/A-ordningen/A-meldingen>

⁶ Uttrykket «taps arbeidsinntekt» benyttes i folketrygdloven § 4-3 og er et vilkår for rett til dagpenger.

⁷ Alle disse uttrykkene viser samme realitet formulert med forskjellig fagterminologi. «Vilkår» og «relevante opplysningstyper» er uttrykk fra juridisk fagterminologi, mens «ord/uttrykk», «begreper» og «definisjoner» er uttrykk fra språkteoretisk fagterminologi.

⁸ Eller mer presist: Den samlede mengde av relevante opplysningstyper.

klarlegge begrepene. I en lovbestemmelse er det vilkårene som angir hvilke opplysningstyper som må foreligge for at lovbestemmelsens rettighet eller plikt skal komme til anvendelse.⁹

Hvis vi anvender denne synonymiteten på **koordinering**, kan koordinering defineres slik: Å avgjøre i hvilken utstrekning to etaters begreper er de samme, er det samme som å avgjøre i hvilken utstrekning innholdet i vilkårene i de respektive lovbestemmelsene er det samme, og det samme som å avgjøre i hvilken utstrekning de samme opplysningstyper er relevante for etat 1 og etat 2.

Tilsvarende medfører nevnte synonymitet at **harmonisering** kan defineres slik:

Harmonisering av begrepene i en lovbestemmelse er det samme som å harmonisere vilkårene, og det samme som å harmonisere hvilke opplysningstyper som er/skal være relevante for to eller flere rettigheter/plikter. Harmonisering av begrepene i lovene er tiltak som medfører at begrepene i to forskjellige lovbestemmelser blir like eller likere i sitt innhold.

Det interessante for samhandlingsformål er imidlertid ikke begrepene i seg selv. Det interessante er opplysningstypene eller snarere vilkårene som nettopp avgjør hvilke opplysningstyper som må eksistere for at lovens rettighet eller plikt skal komme til anvendelse. Dette er **innholdet** i vilkårene som er det samme som innholdet i begrepene.

Harmonisering av to etaters vilkår medfører at de opplysningstypene som må eksistere for at to (eller flere) rettigheter/plikter skal komme til anvendelse blir **mer** sammenfallende. Harmonisering medfører at samme opplysningstype leder til flere rettsvirkninger, og dette gir flere utnyttelsesmåter, se punkt 2.

Begrepene i regelen må **ikke sammenblandes** med ordlyden i loven. Ordlyden **betegner** vilkårene, mens begrepene i regelen er det samme som meningsinnholdet i vilkårene. Ordlyden i loven må tolkes for å finne meningsinnholdet i vilkårene, se nedenfor i punkt 4.2.2.

Dokumentasjon og begrepsarbeid:

Et ønske om å tilrettelegge for eventuelle **senere** samhandlingstiltak gjør det nødvendig for etater som arbeider med begrepsamhandling (semantisk interoperabilitet) å **dokumentere** begrepsarbeidet for senere bruk. Som del av denne dokumentasjonen kan det også være hensiktsmessig å lage presise definisjoner. Med «definisjon» menes, som vanlig, angivelse av et ord/uttrykk/term (på venstre side)¹⁰ og et dertil hørende begrep (på høyre side)¹¹.

Definisjonen av «enkeltvedtak» i forvaltningsloven § 2 kan tjene som eksempel:

⁹ I juridisk terminologi brukes også uttrykket «rettsdata» om de opplysningstyper som må foreligge for at vilkåret skal være oppfylt. I denne fremstillingen benytter vi uttrykket «opplysningstyper» i stedet.

¹⁰ I språkteori omtales termen som skal defineres som «definiendum».

¹¹ I språkteori omtales meningsinnholdet i termen som «definiens». I teksten her benyttes uttrykket «begrep».

«enkeltvedtak = 'et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer'

Ordet/uttrykket/termen «enkeltvedtak» betegner begrepet. Begrepet angis språklig ved bruk av begrepskriterier. Begrepskriteriene er her «vedtak», «som gjelder», «rettigheter» eller «plikter», «til en eller flere», «bestemte» og «personer».

Slik definisjonsarbeid kan også være hensiktsmessig for kommunikasjon mellom etat og bruker og mellom etater. Siden definisjonene angir meningsinnholdet i termer, gir de mer presis kommunikasjon.

En definisjon som benytter begrepskriterier på begreps-side¹² omtales i definisjonsteori som «intensjonal definisjon». Et problem med slike definisjoner er at det kan være vanskelig å angi presise, entydige og korte begrepskriterier. En annen alternativ gruppe definisjoner er de «ekstensjonale definisjonene». Disse kjennetegnes ved at de oppregner alle tilfeller som utgjør meningsinnholdet i termen.¹³ I redegjørelsen ovenfor om terminologien i metoden benyttes uttrykket «de relevante opplysningstypene». Dette er en anvisning på en ekstensjonal definisjon.¹⁴

Den foreliggende metoden avviker fra andre metoder for definisjonsarbeid ved at den bygger på slike ekstensjonale definisjoner fremfor de vanlige intensjonale definisjoner.¹⁵

Dokumentet gir noen råd om hvordan slikt definisjonsarbeid bør gjennomføres. Dette behandles i punkt 4.2.1.

2 Utnyttelsesområdene og behov for metoden – samhandlingssystemer m.m.

2.1 Elektroniske informasjonsrapporterings-systemer

Metoden er utarbeidet for å gi støtte til etater som arbeider med informasjonsrapportering fra opplysningspliktige parter, og som dermed trenger å utarbeide et informasjonsrapporterings-system.¹⁶ Metoden omfatter nyutvikling av informasjonsrapporterings-systemer, men også eksisterende informasjonsrapporterings-systemer som enten skal evalueres eller endres.

¹² Definiens-siden, se forrige note.

¹³ Kombinasjoner av intensjonale og ekstensjonale definisjoner forekommer også.

¹⁴ Strengt tatt er den ekstensjonale definisjonen: «vilkåret» = 'de relevante opplysningstyper'.

¹⁵ Hvis man er interessert i klassifisering i biologi, slik Termlosen er, vil intensjonale definisjoner være hensiktsmessige. Hvis man er interessert i klarlegging, koordinering og harmonisering av juridiske begreper, er ekstensjonale definisjoner mer anvendelige.

¹⁶ Uttrykket «informasjonsrapporterings-system» betyr: 'et system for innrapportering av informasjon' og er altså temmelig selvforklarende.

Endringer av eksisterende informasjonsrapporterings-systemer kan **skyldes** overgang fra manuelt system til et elektronisk system i overensstemmelse med **digitaliseringsmålsettingen**. Forvaltningen vil da gjøre bruk av elektroniske «skjemaer». ¹⁷

Felles informasjonsrapporterings-systemer:

Endringer av eksisterende systemer kan også skyldes et ønske om å oppnå ytterligere effektiviseringsgevinster ved utarbeidelse av informasjonsrapporterings-systemer som er **felles** for flere etater. ¹⁸ EDAG er et eksempel på sistnevnte. EDAG – Elektronisk Dialog med ArbeidsGivere -, hvor Arbeids- og velferdsetaten (NAV), Skatteetaten (SKD) og Statistisk sentralbyrå (SSB) har gått sammen om å utvikle ett felles elektronisk informasjonsrapporterings-system for opplysninger om inntekts- og ansettelsesforhold – A-meldingen. ¹⁹

Informasjonen legges under **Etatenes Fellesforvaltning (EFF)** og etatene **innhenter** informasjonen derifra. Ettersom flere etater skal gis slik tilgang til den innrapporterte informasjonen, reiser dette en hel rekke særskilte juridiske problemstillinger av forvaltningsrettslig og personvernrettslig art. Dette dokumentet tar ikke sikte på å angi eller løse slike problemstillinger.

2.2 Informasjonsutvekslingssystemer

Metoden gir også hensiktsmessig veiledning til etater som skal utvikle nye systemer for **utveksling** av informasjon mellom offentlige etater, eller alternativt evaluere eller endre eksisterende informasjonsutvekslingssystemer. ²⁰ Dette gjelder både manuelle systemer og elektroniske informasjonsutvekslingssystemer. Slike systemer kan også være et informasjonsrapporteringsystem.

Både informasjonsrapporteringsystemer og informasjonsutvekslingssystemer er samhandlingssystemer. Det er en glidende overgang mellom informasjonsrapporteringsystemer og informasjonsutvekslingssystemer. Hva gjelder den prosessen som beskrives i dette dokumentet, vil hovedforskjellen ofte være følgende: Ved et informasjonsutvekslingssystem ønsker etat 2 å innhente informasjonen etat 1 allerede besitter eller fortløpende innhenter. I utviklingen av et informasjonsutvekslingssystem vil det i praksis være etat 2 som må harmonisere egne begreper/vilkår/opplysningstyper slik at disse tilpasses de begreper/opplysningstyper etat 1 har og dermed den informasjonen etat 1

¹⁷ Slike systemer kan være elektroniske, men trenger ikke å være det. I det følgende tar vi særlig sikte på elektroniske informasjonsrapporterings-systemer.

¹⁸ Eller felles for flere tjenester under én etat i tilfeller hvor dette tidligere har vært delt.

¹⁹ A-ordningen ble innført 1. januar 2015. A-meldingen erstatter nå følgende skjemaer/oppgaver: 1. Lønns- og trekkoppgave (Skatteetatens RF-1015), 2. Terminoppgave for arbeidsgiveravgift og forskuddstrekk (Skatteetatens RF-1037), 3. Årsoppgave for arbeidsgiveravgift / følgeskriv til lønns- og trekkoppgave (Skatteetatens RF-1025), 4. Melding til Aa-registeret (NAV 25-01.11) og 5. Oppgave til lønnsstatistikk (Statistisk sentralbyrå RA-0500).

²⁰ Uttrykket «informasjonsutvekslingssystem» betyr: 'et system for utveksling av informasjon'.

har. Dette kan også være tilfellet for informasjonsrapporteringsystemer. Det er imidlertid ikke nødvendigvis gitt at etat 2 må tilpasse egne begreper til etat 1's begreper.

Også slike informasjonsutvekslingssystemer reiser en rekke rettslige problemstillinger av forvaltningsrettslig og personvernrettslig art. Dokumentet behandler ikke disse nærmere.

2.3 Elektroniske beslutningssystemer

Klarleggingen av innholdet i de vilkår som gir grunnlag for rettigheter og plikter er et nødvendig ledd i utviklingen av elektroniske beslutningssystemer og beslutningsstøttesystemer, se professor Dag Wiese Schartum; Fra lovtekst til programkode²¹. Det første steget i metoden som presenteres i herværende dokument - klarleggingen av innholdet i lovens begreper- er således også relevant for utviklingen av slike systemer.

Slike elektroniske beslutningssystemer kan kombineres med systemene angitt ovenfor. Alternativene er da at informasjonsrapporterings-systemer og/eller informasjonsutvekslingssystemer gir input til beslutningssystemet og/eller at avgjørelsene i beslutningssystemet (output) utveksles til en eller flere andre etater elektronisk i et informasjonsutvekslingssystem. I alle slike tilfeller er det nødvendig å koordinere begrepene/opplysningstypene, og det kan være nødvendig å harmonisere disse, både på input-siden og på output-siden.

2.4 Kommunikasjon av juridiske begreper og innholdet i rettsregler

Metoden inneholder en redegjørelse for hvordan begreper, og særlig juridiske begreper skal analyseres og hvordan resultatet av denne analysen bør presenteres. Dette gir etter vår mening et godt grunnlag for kommunikasjon av innholdet i juridiske begreper og rettsregler til eksterne brukere, herunder i selvbetjeningssystemer, og til **intern bruk**. Et eksempel på sistnevnte er GMS-prosjektet i Skatteetaten.

3 Rasjonaliseringsgevinster ved gjenbruk

Når en etat for ett formål har klarlagt hvilke opplysningstyper som er relevante i relasjon til de rettigheter og plikter de administrerer, vil dette materialet kunne gjenbrukes ved utviklingen av andre samhandlingssystemer hvor slik klarlegging er et nødvendig prosesssteg. Slik gjenbruk forutsetter imidlertid at denne klarleggingen er **dokumentert** på en hensiktsmessig måte, se nærmere om dokumentasjon nedenfor i punkt 4.2.1.

Siden det samme klarleggingsarbeidet kan utnyttes til flere formål, herunder alle formålene nevnt i punktene 2.1 til 2.4, og siden utviklingen av systemer er meget ressurskrevende, er det viktig at etatene innretter utviklingen og dokumentasjonen slik at den kan gjenbrukes.

²¹ <http://www.uio.no/studier/emner/jus/afin/FINF4001/h11/Fra%20lovtekst%20til%20programkode%202011-1.pdf>. Om definisjonene av beslutningssystemer og beslutningsstøttesystemer se særlig punkt 1.3. «Rettslige informasjonssystemer, tekstsystemer og beslutningssystemer».

Rasjonaliseringshensyn tilsier derfor at etatene holder mulighetene åpne for slik senere gjenbruk allerede tidlig i prosessen.

Etatene bør også holde mulighetene åpne for at andre etater ønsker å utnytte det klarleggingsarbeidet som er utført. Særlig nevnes at andre etater kan ønske å «koble seg på» et innrapporteringssystem (punkt 2.1), et informasjonsutvekslingssystem (punkt 2.2) eller et automatisk beslutningssystem (punkt 2.3).

4 Første steg i prosessen: Klarlegging av hvilke opplysningstyper som er relevante for de rettigheter og plikter som administreres av hver etat:

4.1 Innledende om fremstillingen i punkt 4:

For å kunne ta standpunkt til i hvilken utstrekning et begrep som gir en bestemt rettighet eller plikt som administreres av etat 1 er helt eller delvis sammenfallende med et begrep som administreres av etat 2 («koordinering»), er det nødvendig først å **klarlegge** innholdet i hver etats begreper. Siden et begrepets innhold er synonymt med omfanget av hvilke opplysningstyper som faller innenfor begrepet/vilkåret, består dette klarleggingssteget i å avgjøre hvilke opplysningstyper som omfattes av etatens begreper/vilkår.

Dette klarleggingssteget er derfor i prinsippet nødvendig for å gå videre til de neste stegene med koordinering og harmonisering av de to etaters begreper. Nedenfor i punkt 4.2 angis hvordan hver enkelt etat kan gå frem for å klarlegge egne begreper isolert sett.

I mange tilfeller vil det være meget vanskelig og omfattende arbeid å klarlegge hvilke typetilfeller som omfattes av begrepene etat 1 administrerer isolert. Det kan da være betydelig mer kostnadsbesparende å foreta klarleggingen av begrepene **samtidig** med klarleggingen av i hvilken utstrekning begrepene for etat 1 og etat 2 er sammenfallende (koordineringen). Nedenfor i punkt 5.1 angis derfor en metode for hvordan klarlegging og koordinering kan gjøres samtidig. Det er imidlertid viktig å være klar over at sistnevnte fremgangsmåte må ivareta de krav som stilles i førstnevnte fremgangsmåte. Disse kravene omtales i punkt 4.2.

Før vi redegjør for disse fremgangsmåtene, altså isolert klarlegging av innholdet i begrepene, og samtidig klarlegging og koordinering, må vi stille oss spørsmålet; hvordan skal dette fremstilles? Hvordan vil produktet av dette se ut? Siden dette er en meget viktig del av denne fremstillingen, er det hensiktsmessig å angi dette innledningsvis i punkt 4.2.1. umiddelbart nedenfor.

4.2 En idealtypisk fremgangsmåte for klarlegging av begreper i loven isolert:

Denne fremgangsmåten omfatter to hovedsteg:

- A. Tolkning av lovgrunnlaget med sikte på å klarlegge hvilke opplysningstyper som faller innenfor vilkåret/begrepet
- B. Beskrivelse av resultatet av denne tolkningsprosessen.

Punkt A reiser spørsmål om hvordan man må gå frem for å tolke lovgrunnlaget, se punkt 4.2.2

Punkt B reiser spørsmål om hva som er en hensiktsmessig måte å beskrive resultatet av tolkningsprosessen, se punkt 4.2.1. Disse spørsmål besvares i det følgende.

4.2.1 Beskrivelse av resultatet av klarleggingen – hvordan begrepene bør fremstilles

Siden de opplysningstyper som omfattes av et vilkår/begrep vanligvis vil være mange forskjellige, og det er vanskelig eller uoversiktlig å gjengi alle, er det hensiktsmessig å benytte følgende fremstillingsmåte for å klarlegge mengden av de opplysningstyper som kvalifiserer til å oppfylle vilkåret/begrepet.

1. Angi ett (eller flere) eksempel på et tilfelle som **klart faller innenfor** vilkåret (med de angitte typiske egenskaper),
2. angi ett (eller flere) eksempel på et tilfelle som **klart faller utenfor** vilkåret (med typiske egenskaper), og
3. endelig angi et grensetilfelle (G) med egenskaper som gjør at det er usikkert om det faller innenfor eller utenfor vilkåret. Se det illustrerende eksempelet nedenfor.



Eksempel klart utenfor vilkåret

G

Figuren viser en ujevn sirkel som angir omfanget av de typetilfeller som faller innenfor vilkåret. Videre viser den hvor et eksempel som klart faller utenfor vilkåret ligger. Dette er ikke plassert innenfor noen grenser, for poenget med dette eksemplet er jo at det er utenfor vilkåret. I tillegg viser den store G'en hvor grensetilfellet ligger. Se eksempel i teksten nedenfor.

Virkingen av denne fremstillingsmåten er at vi i realiteten tar standpunkt til alle tilfeller (eller i hvert fall alle tilfeller som kan sammenliknes med det angitte grensetilfellet)²². Dette begrunner vi slik:

Når vi senere skal ta standpunkt til om et nytt konkret tilfelle faller innenfor eller utenfor vilkåret/begrepet, kan vi sammenlikne det nye tilfellet med grensetilfellet (ved å sammenlikne egenskapene), og dersom det nye tilfellet likner mer på det tilfellet som klart faller innenfor vilkåret enn det tilfellet som klart faller utenfor, så faller vårt tilfelle innenfor vilkåret og motsatt. På den måten kan vi plassere alle nye tilfeller, enten innenfor eller utenfor ved å undersøke hvilket av de klare eksemplene de likner mest på.

Unntak gjelder dersom også dette tilfellet er et grensetilfelle eller mer et grensetilfelle enn det tilfellet som til nå er angitt som et grensetilfelle. I så fall må vi ta standpunkt til dette tilfellet ved bruk av juridisk metode som angitt nedenfor.

Hvordan kan vi vite hva som er et grensetilfelle? Grensetilfellene kjennetegnes ved at de har egenskaper som medfører at en liten endring i disse egenskapene vil «vippe» tilfellet fra innenfor vilkåret til utenfor vilkåret eller omvendt.

Vi finner grensetilfeller ved å se på tidligere praksis, særlig tilfeller som har vært behandlet av klageorganet eller domstolene, eller ved å bruke fantasien – «prøve- og feilemetoden». Dette kan være en omfattende prosess, men det er ikke mulig å forenkle dette ytterligere.

Det er nødvendig å ta standpunkt til om det konkrete grensetilfellet er et grensetilfelle innenfor vilkåret eller et grensetilfelle utenfor vilkåret, og det må avgjøres ved bruk av juridisk metode, se nedenfor i punkt 4.2.2.

Redegjørelsen ovenfor skulle vise at denne klarleggingen av grensetilfeller og plasseringen av disse innenfor eller utenfor vilkåret er meget viktig for klarleggingen av hvilke opplysningstyper som omfattes av begrepet. Grensetilfellene utgjør selvfølgelig ytterrammen for meningsinnholdet i et begrep.

Det er ikke gitt at ett og samme vilkår bare har ett grensetilfelle. Det kan derfor hende at det er nødvendig å angi flere grensetilfeller for å trekke rammene rundt vilkåret/begrepet. Dette illustreres i figuren ved at sirkelen er ujevn. Uansett om vilkåret gir grunnlag for å angi ett grensetilfelle eller flere forskjellige grensetilfeller, blir både fremstillingsmåten her og fremgangsmåten nedenfor den samme.

Et eksempel som illustrerer fremstillingsmåten ovenfor er det såkalte «kvalifikasjonsvilkåret» («minsteinntektsvilkåret») for dagpenger etter folketrygdloven § 4-4 første ledd bokstav a). Bestemmelsen lyder:

²² Det fører for langt å forklare dette nærmere.

«For å få rett til dagpenger må medlemmet

- a) i det siste avsluttede kalenderåret før det søkes om stønad ha hatt en brutto arbeidsinntekt som minst svarer til 1,5 ganger grunnbeløpet på søknadstidspunktet»

Formålet med bestemmelsen er å avgrense retten til dagpenger til de som har en bestemt tilknytning til arbeidsmarkedet i tiden før arbeidsledigheten. Av administrative hensyn måles dette i «arbeidsinntekt» i stedet for arbeidstid. Spørsmålet blir da hvilken type «arbeidsinntekt» som er relevant i beregningsgrunnlaget. Et særskilt spørsmål er om feriepengene er en slik type relevant «arbeidsinntekt». Det er sikker rett at feriepengene opptjent og utbetalt i år 1 anses som slik «arbeidsinntekt» i lovens forstand, og for dette eksemplets formål, legges dette til grunn uten nærmere behandling. Det interessante spørsmålet vi skal ta standpunkt til er hva som ligger i at medlemmet «må...ha hatt» denne inntekten «i det siste avsluttede kalenderåret før det søkes om stønad», heretter omtalt som «**tidsvilkåret**», som altså er et «undervilkår» under minsteinntektsvilkåret. Vi må altså klarlegge hvilke typetilfeller som faller innenfor dette tidsvilkåret, hva gjelder feriepengene.

1. Et eksempel på et typetilfelle som klart faller innenfor tidsvilkåret er feriepengene som både er opptjent og utbetalt i år 1 – feriepengene opptjent og utbetalt i år 1 viser tilknytning til arbeidsmarkedet det aktuelle året.
2. Et eksempel på et typetilfelle som klart faller utenfor tidsvilkåret er feriepengene opptjent i år 2 og utbetalt i år 2 eller år 3.²³
3. Et grensetilfelle er feriepengene opptjent i år 1 og utbetalt i år 2. Dette er et grensetilfelle for opptjeningen i år 1 viser tilknytning, mens utbetalingen i år 2 kan tale mot tilknytning i år 1.

Spørsmålet blir i det følgende om grensetilfellet faller innenfor eller utenfor vilkåret. Det er et særskilt **tolkningsspørsmål** og må avgjøres ved en **rettslig tolkning ved bruk av juridisk metode** som angitt nedenfor i punkt xxx, eller alternativt med den enklere metoden som er å se hen til tidligere praksis, se punkt xxx nedenfor.

4.2.2 Klarlegging av begreper ved tolkning av lovgrunnlaget ved bruk av juridisk metode:

For å klarlegge innholdet i begrepene i loven, for å finne hvilke opplysningstyper som omfattes, er det nødvendig å **tolke** lovens vilkår. Lovtolkning er en prosess som er styrt av regler og retningslinjer vi kaller «rettskildeprinsipper». Disse angir hvilke tekster/rettskildefaktorer som er relevante under lovtolkningen (**relevansspørsmålet**), hvordan man kan bruke disse tekstene for å tolke vilkårene (**slutningsspørsmålet**) og hvilken vekt som skal legges på de forskjellige argumenter vi utleder fra rettskildefaktorene (**vektspørsmålet**).

²³ Feriepengene opptjent i år 0 og utbetalt i år 0 er – tro det eller ei – **ikke** et eksempel på et typetilfelle som **klart** faller utenfor tidsvilkåret for år 1, slik NAV har tolket dette tidsvilkåret hva gjelder feriepengene.

En nærmere redegjørelse for relevansspørsmålet, slutningsspørsmålet og vektspørsmålet vil sprengne rammene for denne fremstillingen. Her skal vi imidlertid kort angi noen hovedpunkter under disse tre temaene – relevans, slutning og vekt.

Relevansspørsmålet: De viktigste tekster som generelt er relevante å gjennomgå for å avgjøre om et grensetilfelle faller innenfor eller utenfor vilkåret er: Selve lovteksten, herunder legaldefinisjoner, lovens forarbeider, det eller de mål lovbestemmelsen skal ivareta/oppnå (lovens formål), høyesterettspraksis og reelle hensyn (rettsanvenderens eget syn på resultatets «godhet» herunder betraktninger om konsekvensene av om opplysningstypen faller innenfor eller utenfor vilkåret).

Slutningsspørsmålet: Dette angir retningslinjer for hvordan man kan lese de nevnte tekstene. Hovedsynspunktet er at tekstene skal leses ved bruk av vanlig språkbruk.

Vektspørsmålet: Vektspørsmålet oppstår når enkelte av de relevante rettskildedefaktorene ovenfor taler for at grensetilfellet faller innenfor vilkåret, mens andre taler for at grensetilfellet faller utenfor.

For ikke-jurister er det viktig å være klar over at lovteksten bare er én av flere rettskildedefaktorer, og det er ikke gitt at en ren bokstavelig tolkning av lovteksten skal tillegges størst vekt. Det er derfor strengt nødvendig å undersøke det fulle rettskildematerialet før man foretar avveiningen og konkluderer.

Dagpengeeksemplet nevnt ovenfor reiser spørsmål om grensetilfellet (feriepenge opptjent i år 1 og utbetalt i år 2) faller innenfor eller utenfor vilkåret. Anvendelsen av juridisk metode på dette grensetilfellet kan bare gi én av to mulige løsninger; enten faller tilfellet innenfor vilkåret eller så faller det utenfor vilkåret, se nedenfor. Konsekvensen av dette er følgende:

Dersom anvendelsen av juridisk metode medfører at feriepenge opptjent i år 1 og utbetalt i år 2 faller **utenfor tidsvilkåret**, så kan vi legge til grunn at utbetaling i år 1 er et absolutt vilkår, og følgelig at **alle** tilfellene hvor feriepengene er opptjent i år 1, men utbetalt i år 2 eller senere, dermed faller utenfor vilkåret og begrepet. Dette gir en meget enkel regel å håndtere for NAV. Ønsket om å lage regler som er administrativt enkelt å håndtere ble tillagt vekt av lovgiver, som angitt ovenfor, når lovgiver valgte å måle tilknytningen til arbeidslivet i arbeidsinntekt i stedet for i arbeidstid. Dette er altså et generelt relevant reelt hensyn, men det er ikke gitt at det skal tillegges stor vekt ved tolkningen.

Dersom vårt angitte grensetilfelle faller **innenfor tidsvilkåret**, er det ikke gitt hvordan løsningen på slike tilfeller skal være. Det er altså da mulig at også feriepengene opptjent i år 1, men utbetalt i år 3 faller innenfor vilkåret, men kan også falle utenfor. Dette sistnevnte tilfellet vil da (også) være et grensetilfelle, og må dermed også avgjøres ved bruk av juridisk metode på samme måte. I en slik vurdering vil de samme rettskildedefaktorer og argumenter være relevante, og det avgjørende for plasseringen av vårt nye grensetilfelle blir da om vekten av de argumentene som hensyntar opptjeningstidspunktene er tilstrekkelig stor til at utbetalingstidspunktet blir irrelevant. Vi går ikke nærmere inn på dette her. Jeg bemerker

imidlertid at dersom vi legger til grunn at opptjeningstiden alene er avgjørende, så vil også det være en løsning som er enkel å administrere. Det vil da være unødvendig å undersøke når eller om feriepengene er utbetalt; NAV kan beregne pliktige feriepenge og legge dette til arbeidsinntekten. Vi ser altså at hensynet til administrativt enkle regler kan tale for begge løsninger.

Det skal bemerkes at dersom man bare benytter ordlyden ville det være nærliggende å komme til at **bare** feriepenge opptjent i år 1 og utbetalt i år 1 skulle omfattes av tidsvilkåret. Dette reiser spørsmål ved når det kan være aktuelt med utbetaling av feriepenge i samme år som opptjeningsåret. I henhold til ferieloven § 11 nr. 3 vil slik utbetaling av feriepenge opptjent i år 1, bare være aktuelt dersom arbeidstakeren avslutter arbeidet i år 1 **og ikke ber** om å få feriepengene utbetalt i forbindelse med ferien i år 2. Det reelle hensynet at det bør være likhet for loven kan tilsa, at utbetalingstidspunktet skal være irrelevant, slik at de som ikke kjenner denne regelen i ferieloven får samme rettsstilling som de som kjenner disse reglene. Utbetalingstidspunktet sier også lite om tilknytningen til arbeidslivet, som altså er hovedformålet med bestemmelsen.

For utviklingen av et innrapporteringssystem og et automatisk beslutningssystem, kan man mene at en hensiktsmessig forenkling tilsier at tidsvilkåret avgrenses slik at utbetaling i år 1 blir et nødvendig begrepskriterium. Dette reiser imidlertid spørsmål om **all** utbetaling av feriepenge i år 1 skal omfattes, altså herunder utbetaling av de feriepenge som er opptjent i år 0. For disse feriepengene foreligger det jo overhodet ingen tilknytning til arbeidsmarkedet i år 1, og denne løsningen er ikke i overensstemmelse med formålet med bestemmelsen. Dersom vi legger til grunn at slike feriepenge omfattes av vilkåret, så vil det «bare» være en utilsiktet konsekvens av at lovgiver har valgt å knytte formålet om tilknytning til arbeidslivet til inntekt i år 1 som substitutt for arbeidstid i år 1. Formålet med minsteinntektsvilkåret tilsier imidlertid at bare inntekt som skyldes arbeidstid i år 1 omfattes. Administrative hensyn kan imidlertid forstås slik at all dokumentasjon for «arbeidsinntekt» for år 1 skal omfattes.²⁴ Vi skal ikke ta standpunkt til tolkningsspørsmålene her, men bare påpeke at ordlyden ikke er den eneste relevante rettskildedefaktoren ved fastsettelsen av hvilke typetilfeller som faller innenfor et vilkår/begrep.

Dersom man ikke benytter disse regler/retningslinjer på korrekt måte, vil det nødvendigvis skape stor risiko for uriktige resultater. Når slike uriktige resultater inkorporeres i et samhandlingssystem, vil også systemet bli uriktig.

²⁴ Mine uformelle undersøkelser viser at NAV har tolket vilkåret slik. Dette viser vektlegging av «dokumentasjonen» på bekostning av vektleggingen av hovedformålet med vilkåret om tilknytning til arbeidslivet. Denne tolkningen innebærer at dersom en person i år 0 har hatt en inntekt på kr 1,1 millioner, vil feriepengene alene utgjøre mer enn 1,5 G. Vedkommende vil dermed oppfylle vilkåret om tilknytning til arbeidsmarkedet i år 1 og få rett til dagpenge i år 2, til tross for at vedkommende overhodet ikke har hatt noen tilknytning til arbeidslivet i år 1.

Juridisk metode er juristenes arbeidsverktøy, og en mest mulig korrekt anvendelse av juridisk metode for å ta standpunkt til grensetilfeller forutsetter at man har omfattende erfaring, vilje til å foreta samvittighetsfulle vurderinger ved bruk av alle relevante rettskildefaktorer og forståelse for de reelle hensyn og interesser som gjør seg gjeldende.

Siden en korrekt klarlegging av hvilke typetilfeller som vil omfattes av vilkårene er av avgjørende betydning for vedtak om rettigheter og plikter, er dette et rettssikkerhetsspørsmål. Dette rettssikkerhetsproblemet må håndteres adekvat. Vår erfaring fra statlige samhandlingsprosjekter viser at etatene mener språkkyndige ressurser er viktige. Det er imidlertid viktig å erkjenne at dette klarleggingsarbeidet ikke må betraktes som et «begrepsarbeid» som særlig trenger språkkyndige ressurser. Eksemplet ovenfor har vist at en bokstavelig tolkning av ordlyden bare er én av mange relevante argumenter for en løsning. Så lenge de begrepene som skal klarlegges er rettslige begreper med relevans for fastsettelsen av rettslige rettigheter og plikter, må vilkårene tolkes ved bruk av juridisk metode, og juridiske ressurser blir da viktigst.. Vår erfaring er at det er nødvendig å allokere tilstrekkelige juridiske ressurser til dette arbeidet. Det er også viktig å trekke på den detaljkunnskap som besittes av etatens saksbehandlere som til daglig arbeider med vilkårene i sin enkeltvedtakssaksbehandling, eventuelt de som arbeider med vilkårene i forbindelse med behandlingen av klager over de enkeltvedtak som automatiske beslutningssystemer har generert.

Samtidig må det erkjennes at vår fantasi er begrenset og at klarleggingen av hvilke typetilfeller som omfattes av et begrep/vilkår ved utelukkende å bruke fantasien medfører stor risiko for at klarleggingen blir mangelfull hva gjelder de forskjellige grensetilfeller som blir vurdert. Eksemplet ovenfor viser dette med all tydelighet. Dette problemet kan som nevnt til en viss grad avhjelpes ved å se hen til etatens tidligere praksis, se punkt 4.2.3.

4.2.3 Klarlegging av begreper ved bruk av etatens praksis:

Når etater skal utvikle samhandlingssystemer vil klarleggingen av innholdet i de rettslige begrepene være et meget omfattende arbeid. Dette medfører et press i retning av forenklete tolkninger. I samme retning trekker at de arbeidstakere som blir satt til å klarlegge begrepene ikke har inngående kjennskap til alle de vilkår de skal tolke.²⁵

Slike problemer kan medføre at klarleggingen enten blir mangelfull eller uriktig.

Med «mangelfull» klarlegging mener vi at den ikke omfatter alle mulige relevante typetilfeller, og med «uriktig» klarlegging mener vi at klarleggingen plasserer de typetilfellene som blir vurdert innenfor vilkåret, når de skulle ha vært plassert utenfor, og motsatt. Særlig stor blir risikoen for at plasseringen av grensetilfellene blir uriktig.

²⁵ Slik manglende inngående kjennskap til vilkårene omfatter både manglende kjennskap til hvilke rettskildefaktorer som er relevante, hvilke formål/hensyn vilkårene skal ivareta og hvilke typetilfeller som omfattes eller kan omfattes av et vilkår.

Dersom den virkeligheten reglene fungerer på er komplisert, slik at typetilfellene/situasjonene som kan oppfylle vilkårene er mange og varierte, er det en risiko for at tolkningen ikke tar hensyn til alle disse typetilfellene.

Den beste måten å klarlegge hvilke typetilfeller som omfattes av vilkårene er derfor å se på den praksis som allerede finnes i etaten, og som særlig finnes i rundskriv for eksempel liknings ABC'en. I den utstrekning tidligere tolkninger er lagt inn i eksisterende automatiske beslutningssystemer eller beslutningsstøttesystemer, kan det tilsvarende være hensiktsmessig å benytte disse som «kilde». Det vil føre for langt å gå nærmere inn på hvordan dette kan gjøres.

I den utstrekning løsningene som fremgår i slik praksis er tolkninger som har vært prøvd i klagesystemet eller kanskje til og med i domstolsystemet, vil disse avgjørelsene etter vårt skjønn gi et godt uttrykk for en (mer) korrekt tolkning av begrepene/vilkårene, og i hvert fall bedre enn de tolkninger man vil komme frem til ved en fri tolkning av lovens vilkår. Dette har særlig sammenheng med at slike konkrete avgjørelser er basert på et konkret og anskuelig faktisk avgjørelsesgrunnlag og en rettslig argumentasjon som har vært gjenstand for kontradiksjon/uttalelser fra den private parten, gjerne i flere instanser.

Etter vårt skjønn er det altså bedre å bygge på etatens erfaringer enn å risikere å gjøre de samme tolkningsfeil på nytt. Dette standpunktet vil nok være meget kontroversielt blant mange jurister.

I den utstrekning man bygger på tidligere avgjørelser ved klarleggingen av hvilke opplysningstyper som vil oppfylle lovens vilkår, vil bruken av juridisk metode være begrenset til en kvalitetssikring av om disse tidligere avgjørelsene virkelig var/er korrekte og om de **fortsatt** er i overensstemmelse med gjeldende rett. Sistnevnte vurdering er nødvendig, for samfunnsutviklingen kan lede til at eldre avgjørelser basert på tidligere tiders samfunnsforhold og verdisyn må revurderes i overensstemmelse med endringer i rettstilstanden.

Et særskilt spørsmål er **hvem** i etaten som har personell kompetanse til å foreta endelig godkjenning av klarleggingen av hvilke typetilfeller som oppfyller vilkårene. Vi går ikke nærmere inn på det spørsmålet her.

I redegjørelsen ovenfor har vi forutsatt at et vilkår har et (forholdsvis) klart innhold, slik at enten faller typetilfellet innenfor eller så faller det utenfor. Nedenfor i punkt xxx gir vi en redegjørelse for mer kompliserte vilkår som gir anvisning på en helhetsvurdering av flere faktiske forhold. For ordens skyld bemerkes at også for slike vilkår vil et faktisk forhold enten falle innenfor eller utenfor vilkåret. Det foreligger selvfølgelig ingen andre alternativer.

4.2.4 Klarlegging av hvilke typetilfeller som faller innenfor et vilkår når vilkåret gir anvisning på en helhetsvurdering:

Et stort antall vilkår i lovene er betydelig mer kompliserte enn det eksemplet som er nevnt ovenfor. Det som er felles for disse vilkårene er at det er en flerhet av momenter som kan gjøre seg gjeldende med forskjellig styrke i de forskjellige situasjonene.

Et eksempel på dette er uttrykket «selvstendig næringsdrivende» i folketrygdloven § 1-10. Lovteksten hitsettes:

§ 1-10. Selvstendig næringsdrivende

Med selvstendig næringsdrivende menes i denne loven enhver som for egen regning og risiko driver en vedvarende virksomhet som er egnet til å gi nettoinntekt.

Ved avgjørelsen av om en person skal regnes som selvstendig næringsdrivende, legges det blant annet vekt på

- om virksomheten har et visst omfang,
- om vedkommende har ansvaret for resultatet av virksomheten,
- om vedkommende har arbeidstakere¹ i sin tjeneste eller nytter frilansere,²
- om vedkommende driver virksomheten fra et fast forretningssted (kontor, verksted e.l.),
- om vedkommende har den økonomiske risikoen for virksomheten,
- om vedkommende bruker egne driftsmidler.

Som vi ser nevner loven en rekke momenter som skal trekkes inn i en vurdering, og følgelig må dette bli en såkalt «helhetsvurdering».

Formuleringen av slike vilkår er en lovgivningsteknikk lovgiver benytter når de faktiske situasjonene loven skal regulere er så varierte i sitt innhold at det vil være en uoverkommelig oppgave å definere alle mer presist i lovteksten. Kompetansen til å foreta helhetsvurderingene og dermed avgjøre til hvilke tilfeller som faller innenfor lovens begrep 'selvstendig næringsdrivende' er dermed overlatt fra lovgiver til forvaltningen og domstolene. Høyesterett er øverste overprøvsorgan og er således gitt den øverste definisjonskompetansen.

Når forvaltningen skal lage forskjellige samhandlingssystemer og for så vidt også elektroniske beslutningssystemer, er det imidlertid nødvendig å klarlegge det nærmere innholdet i uttrykket «selvstendig næringsdrivende» i alle eller de mest praktiske situasjonene uten domstolenes hjelp.

En slik opplisting av forskjellige typetilfeller trenger ikke nødvendigvis alltid å være uttømmende - noen tilfeller som er usikre kan overlates til manuell behandling. På den måten kan forvaltningen «programmere» de klareste tilfellene, og la de problematiske grensetilfellene undergis en vanlig og (etter forvaltningsloven definert) presumptivt mer betryggende saksbehandling.

Også for denne typen vilkår er det mulig å klarlegge hvilke forskjellige typetilfeller som skal anses som «selvstendige næringsdrivende» ved å benytte juridisk metode, herunder tolke alle de relevante rettskildefaktorene som nevnt ovenfor. Det er imidlertid meget krevende arbeid. Videre vil risikoen for at dette blir mangelfullt være stor også for denne typen vilkår, for de forskjellige typetilfellene vil ofte være mange. En uttømmende og korrekt klarlegging av innholdet i slike vilkår forutsetter derfor at de som skal sette opp disse typetilfellene har meget god fantasi slik at de klarer å komme på de forskjellige situasjonene som kan oppstå i virkelighetens verden, og at de legger ned betydelige ressurser for å sørge for at tolkningene blir korrekte. Dette vil i praksis være meget vanskelig og ressurskrevende.

Den mest praktiske fremgangsmåten, særlig for vilkår som gir anvisning på en helhetsvurdering, vil derfor være å legge til grunn den praksis som foreligger, herunder de tolkninger og grensdragninger som er gjort i tidligere praksis i forvaltningen.

Lovbestemmelsens opplisting av de relevante momenter ovenfor viser imidlertid at de forskjellige tilfellene kan variere veldig, både med variasjoner innad i ett moment og mellom momentene. En **selvstendig klarlegging** og dokumentasjon av alle typetilfellene, vil derfor innebære betydelig arbeid i seg selv. I prinsippet må hver av etatene gjøre dette for sitt begrep eller sine begreper 'selvstendig næringsdrivende', og deretter under koordineringen må etatene sammen avgjøre likheter og forskjeller. Ovenfor i punkt xxx har jeg angitt at det kan være kostnadsbesparende å utføre klarleggingen og koordineringen samtidig, fremfor at hver av etatene klarlegger egne begreper isolert sett.

For slike uttrykk/vilkår som gir anvisning på en helhetsvurdering, er det nok ofte mye å spare på å foreta en koordinerende klarlegging av innholdet i begge etatenes begreper samtidig. Dette gjelder særlig når resultatet skal benyttes i informasjonsutvekslingssystemer. Det vil føre for langt å gå nærmere inn på grunnene til dette her. Nedenfor i punkt 5.1. gir vi en redegjørelse for hvordan man kan klarlegge og koordinere samtidig. I de tilfeller hvor resultatet av klarleggingen av begrepene også skal benyttes i andre sammenhenger, kan det for dette formålet være nødvendig med en isolert klarlegging av innholdet i begrepene, slik at disse enklere kan gjenbrukes. Hver etat må altså foreta en vurdering av hvilken fremgangsmåte som er mest hensiktsmessig på kort og lang sikt.

Det skal også bemerkes at målet om å dokumentere resultatet av denne klargjøringen i nye definisjoner åpenbart også skaper betydelige problemer når de forskjellige typetilfellene er så varierende. Videre vil kompleksiteten i begrepene skape vanskeligheter ved kommunikasjon til brukerne, og utviklingen av samhandlingssystemer og beslutningssystemer.

Nedenfor i punkt xxx redegjør vi for hvordan denne klarleggingen av begreper kan dokumenteres, herunder ved angivelse av definisjoner.

5 Koordinering av regler:

Som angitt innledningsvis er koordinering definert som «hvordan etat 1 kan gå frem for å klarlegge om egne opplysningstyper er de «samme» opplysningstyper som de etat 2 administrerer».

Før en etat eller etatene går i gang med koordineringen forutsettes at begge etater enten har klarlagt egne begreper, altså klarlagt hvilke opplysningstyper som faller innenfor egne begreper/vilkår, eller at etatene har besluttet å foreta klarleggingen samtidig med koordineringen. Sistnevnte fremgangsmåte presenteres nedenfor i punkt xxx, mens førstnevnte fremgangsmåte presenteres nedenfor.

Den fremgangsmåte etatene må benytte for å klarlegge sammenhengen mellom begrepene/vilkårene til etat1 og etat2 er en prosess som omfatter:

- tolkning av eget lovgrunnlag med sikte på å klarlegge hvilke opplysningstyper som faller innenfor regelen, (dette er forklart ovenfor i punkt 4.2.2)
- -beskrivelse av resultatet av denne tolkningsprosessen, (angitt ovenfor i punkt 4.2.1.)
- -sammenstilling av de typetilfeller som faller innenfor etat1's begrep og de typetilfeller som faller innenfor etat 2's begrep.,
- -angivelse av i hvilken utstrekning disse begrepene/vilkårene/typetilfellene er sammenfallende, herunder angivelse av for hvilke typetilfeller det er en forskjell i begrepene;

Siden punkt 1 og punkt 2 ovenfor er behandlet under prosess-steget klarlegging av begrepene, blir den egentlige koordineringen punkt 3 og 4.

Resultatene av denne koordineringen kan beskrives og illustreres som fem alternativer:

- A) alle typetilfeller i etat1 er forskjellige fra typetilfellene til etat2. Begrepene er helt forskjellige..

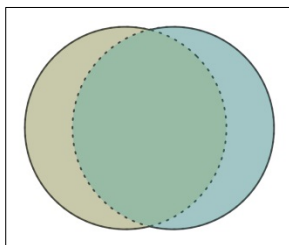


Et eksempel på dette er to lønnsbegreper knyttet til helligdager fra henholdsvis SSB og NAV. SSB's uttrykk «helligdagsgodtgjørelse» angår tilfeller hvor arbeidstakeren får erstatning for tapt arbeidsfortjeneste grunnet bevegelige helligdager som medfører at arbeidstakeren ikke har fått anledning til å arbeide full uke, mens uttrykket «helligdagsgodtgjørelse» i folketrygdloven § 8-29 fjerde ledd annet punktum ikke omhandler tapt arbeidsfortjeneste,

men tillegg for arbeid utført på helligdager.²⁶ De to uttrykkene er altså like, men viser til to helt forskjellige begreper.

Siden både SSB og NAV benytter uttrykket «helligdagsgodtgjørelse» om disse forskjellige begreper, så er dette uttrykket tvetydig. Slike tilfeller gir grunnlag for skinnenighet, altså man tror feilaktig at man prater om det samme begrepet. Ved utviklingen av samhandlingssystemer er det viktig å være bevisst slike tilfeller hvor samme uttrykk viser til forskjellige begreper. Siden de typetilfellene som faller inn under de to reglene er helt forskjellige, gir dette intet grunnlag for informasjonsutveksling eller andre samhandlingsmuligheter.

- B) Fullstendig koordinerte begreper; alle typetilfellene som omfattes av etat2's begrep, og bare disse, omfattes av etat1's begrep.



Et eksempel på dette er visstnok uttrykket «timelønn» hos NAV, SKD og SSB.

I tilfellet med fullstendig koordinering av begreper, er begrepene altså de samme, og de samme opplysningstyper er relevante for begge etater. Dette gir godt grunnlag for utvikling av samhandlingssystemer.

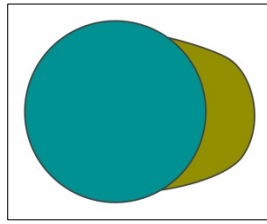
Det vil i slike tilfeller fremstå som unødvendig om begge etater hver for seg skal be brukeren/arbeidsgiver innrapportere de samme data. Forholdene ligger således også godt til rette for å utvikle et felles innrapporteringssystem, eventuelt fra en fellesforvaltning til etat1 og etat2²⁷. Sett fra brukerens perspektiv vil et slikt felles innrapporteringssystem hindre dobbelrapportering.

Slik fullstendig koordinering gir også grunnlag for informasjonsutveksling fra etat1 til etat2, for eksempel som ledd i etatenes arbeid med opplysning av enkeltsaker m.m., jfr. forvaltningsloven § 17 første ledd. Slik informasjonsutveksling vil isolert sett være en effektivisering som isolert sett gir rasjonaliseringsgevinster. Informasjonsutveksling forutsetter at øvrige juridiske krav er oppfylt.

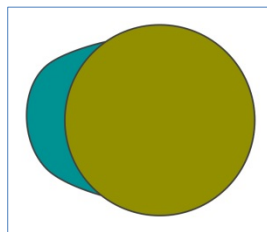
²⁶ Vi bemerker at disse begreper ikke gjelder vilkår for en ytelse, men angir innholdet i ytelsene. Innholdet i de to ytelsene er helt forskjellige, og begrepene er derfor helt forskjellige.

²⁷ Under EDAG er det Etatenes Fellesforvaltning (EFF) som samler inn dataene fra arbeidsgiver, og NAV, SKD og SSB henter dataene fra EFF.

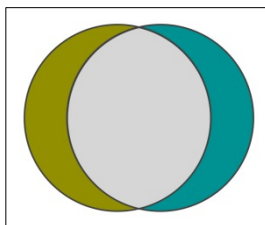
- C) Alle typetilfellene i etat2's begrep omfattes av etat1's begrep, men noen av tilfellene i etat1's begrep faller utenfor etat2's begrep (etat1's begrep er mer omfattende enn etat2's begrep).



- D) (Motsatt av C): Alle tilfellene i etat1's begrep omfattes av etat2's begrep, men noen av tilfellene i etat2's begrep faller utenfor etat1's begrep (etat2's begrep er mer omfattende enn etat1's begrep).



- E) (Kombinasjon av C og D): Begrepene til etat2 og etat1 har delvis overlappende typetilfeller, men slik at noen tilfeller som faller inn under etat1's begrep faller utenfor etat2's begrep, og motsatt.



I tilfellene A, C/D og E er begrepene ikke fullstendig overlappende. Dette vil være et hinder for samhandling. Dersom det er tilstrekkelig behov for samhandling, må vi vurdere om det er mulig å skape (mer) overlappende begreper.

Behovet for mer overlappende begreper kan ivaretas ved to alternative fremgangsmåter:

- Konstruksjon av nye begreper, se punkt 6 nedenfor.
- Harmonisering av begrepene, se punkt 7 nedenfor.

Allerede her nevnes at et ytterligere alternativ er å resignere, og dermed å akseptere at begrepene ikke er eller kan gjøres likere, og at dette enten vil hindre samhandling, eller at samhandlingen ikke kan gjøres automatisk.

5.1 Samtidig klarlegging og koordinering:

Særlig i tilfeller hvor begrepene er kompliserte i den forstand at det er mange forskjellige typetilfeller som vil falle inn under samme begrep, og det er nødvendig å angi mange forskjellige grensetilfeller for å trekke grensen rundt begrepene, kan det som angitt ovenfor være meget vanskelig å utføre klarleggingsarbeidet og koordineringsarbeidet samtidig. Det kan da være hensiktsmessig å foreta en samtidig klarlegging og koordinering av de to etatenes begreper. Dette kan også være aktuelt i tilfeller hvor det ennå ikke er endelig besluttet om samhandlingssystemer skal utvikles eller ikke, og man derfor ønsker å undersøke grunnlaget for utviklingen av slike systemer. Hovedfokuset ved samtidige klarlegging og koordinering kan da være å undersøke om ulikhetene er så store at det er uhensiktsmessig å gå videre med et samhandlingsarbeid, eventuelt at det er behov for umiddelbart å gå over til harmoniseringsstadiet, se nedenfor i punkt 7 om harmonisering av begreper ved lovgivning.

En ulempe med slik samtidig klarlegging og koordinering er at det kan være vanskelig å benytte resultatet i andre sammenhenger senere, men det beror mer på hvordan arbeidet blir dokumentert.

Nærmere om samtidig klarlegging og koordinering, samt hvordan det bør fremstilles:

Samtidig klarlegging og koordinering bør gjennomføres ved

1. å angi ett eller noen få typetilfeller som klart faller innenfor begge vilkår, deretter
2. angi ett eller noen få typetilfeller som klart faller utenfor begge vilkår, og deretter
3. angi et grensetilfelle som altså ligger på grensen av det ene vilkåret. Dette grensetilfellet må behandles videre, ved først
 - a. å avgjøre om dette grensetilfellet faller innenfor eller utenfor det ene vilkåret, og deretter
 - b. å avgjøre om det faller innenfor eller utenfor det andre vilkåret.
- Dersom dette grensetilfellet faller innenfor det ene vilkåret, men utenfor det andre vilkåret, så vet vi at vilkårene ikke er fullstendig koordinert. Det neste steget blir da
4. å angi et grensetilfelle som ligger på grensen til det andre vilkåret, og behandle dette videre som angitt i punkt 3 a og b.

På denne måten vil vi få klarlagt og koordinert begrepene samtidig og fortløpende. For øvrig skiller metoden seg ikke fra isolert klarlegging og isolert koordinering. Alle de 5 mulige løsninger som er angitt ovenfor er mulige. Hvor arbeidskrevende dette er beror på hvor mange forskjellige opplysningstyper vilkårene omfatter.

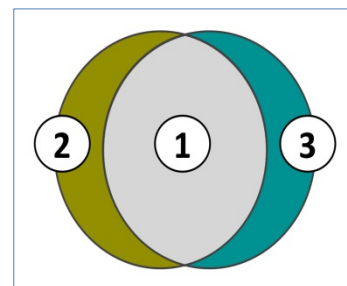
Fremgangsmåten medfører at det vil være hensiktsmessig å fremstille dette ved å angi typetilfeller utenfor, innenfor og på grensen av de to vilkår. For kommunikasjonsformål kan det også være hensiktsmessig å formulere presise begrepskjennetegn for hver av de forskjellige typetilfellene som benyttes.

6 Tredje steg: Konstruksjon av nye begreper, herunder transformasjon, samt harmonisering:

Konstruksjon av et nytt begrep er en prosess hvor vi velger ut noen typetilfeller slik at disse danner det nye begrepet. Ut i fra resultatet av en slik samordningsprosess kan vi oppstille to hovedalternativer:

1. **Samordning i form av transformering til nytt begrep:** «Transformering» innebærer at vi konstruerer ett nytt begrep som omfatter det minste felles multiplum av typetilfellene fra de to etatenes begreper. Til illustrasjon vil det transformerte begrepet i figuren nedenfor omfatte alle områdene 1,2 og 3. Det transformerte begrepet omfatter således alle typetilfellene/kriteriene fra både etat1's begrep og etat2's begrep. Resultatet av transformeringen blir da figur B ovenfor.²⁸ Transformering kan være aktuelt for tilfellene A, C,D og E ovenfor.

I EDAG er «bonus» et eksempel på et slikt transformert begrep. Det omfatter både 'bonusutbetaling som er basert på egeninnsats i bedriften» og 'bonusutbetaling som ikke er basert på egeninnsats, men utelukkende bedriftens resultat'. Under opplysningstypen «bonus» skal arbeidsgiver således innrapportere alle bonusutbetalinger uavhengig av om bonusen er basert på arbeidstakerens egeninnsats eller om den er basert på bedriftens resultat. Dette utgjør en forenkling for arbeidsgiverne. Siden all bonus gir grunnlag for beskatning, er dette transformerte begrepet tilstrekkelig presist for SKD. Det er også tilstrekkelig presist for SSB.

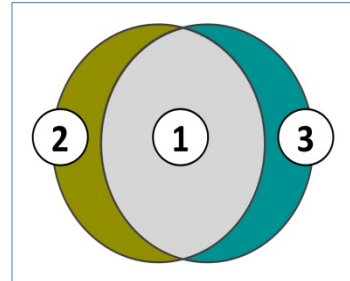


På den annen side er det transformerte begrepet for upresist for NAV, for bare bonus basert på egeninnsats gir grunnlag for sykepenger. Det illustrerer at et transformert begrep ofte er dårlig egnet for **informasjonsutveksling** eller i felles **informasjonsrapporteringssystemer** (som EDAG), for opplysningene som innhentes i henhold til et slikt begrep vil omfatte noen typetilfeller som er irrelevante for etat1 (tilfellene A, D og E), eller irrelevante for etat2 (tilfellene A, C og E). I vårt «bonuseksempel» omfatter det transformerte begrepet også bonus som ikke skyldes arbeidstakerens egeninnsats, og slik utbetaling gir ikke rett til sykepenger. Begrepet omfatter således også noen typetilfeller som er irrelevante for NAV. Det er åpenbart et problem for NAVs mulighet til å benytte informasjon innrapportert under «bonus». Det skulle tilsi at samhandlingssystemet ikke bør bygges på et slikt transformert begrep. Det er imidlertid likevel nødvendig å foreta en vurdering av dette konkret. Ettersom sykepenger bare beregnes av utbetalinger fra arbeidsgiver opp til 6G per år, og de fleste som får bonus har høyere grunnlønn enn 6G, er det kun mellom 5 og 10 tilfeller hvert år hvor

²⁸ Et slikt begrep vil ofte være lite presist i og med at det omfatter alle tilfellene fra to (eller flere) opprinnelige begreper. Slik transformering vil særlig være aktuelt i situasjoner hvor det ikke er nødvendig med et mer presist begrep. Det bonus-begrepet som EDAG legger til grunn er et eksempel på dette. Det begrepet omfatter bonus fra arbeidsgiver som skyldes arbeidstakerens innsats og bonus som ikke skyldes arbeidstakerens innsats. Bare førstnevnte er relevant for beregning av sykepenger for NAV, mens det samlede bonusbegrepet er relevant for Skatteetaten, se nærmere nedenfor.

bonusutbetalinger i praksis kan være relevant for den konkrete beregningen av sykepenger. Det er således bare i disse tilfellene det blir nødvendig å avgjøre om bonusen skyldes egeninnsats eller ikke. For de søkere som har en kombinasjonen av «annen lønn under 6G» og bonus må NAV derfor foreta en individuell vurdering ved manuell behandling.

2. **Samordning i form av konstruksjon av et nytt begrep:** «Konstruksjon av nytt begrep» innebærer at vi lager et nytt begrep som bare omfatter de typetilfeller/kriterier som er felles for både etat1's begrep og etat2's begrep.



I tilfelle E (inntatt i figuren til høyre), vil det konstruerte begrepet bare omfatte det grå området merket 1.

I tilfellet C ovenfor, vil det nye konstruerte begrepet være sammenfallende med etat2's begrep/begrepskriterier/typetilfeller.

Siden de opprinnelige begrepene ikke var sammenfallende, vil det av denne prosessen nødvendigvis bli en rest av kriterier/typetilfeller som faller utenfor det nye konstruerte begrepet. I tilfellet C ovenfor vil de kriterier/typetilfeller som falt utenfor etat2's begrep, men innenfor etat1's begrep utgjøre denne «rest».

Siden de opprinnelige begrepene angir hvilke typetilfeller som er relevante for etatene, må denne rest håndteres. Dette reiser spørsmål om hvordan denne «rest» skal håndteres av etatene. Behovet kan håndteres ved å vedta nye begreper. I figuren ovenfor (tilfellet E) vil det være nærliggende at etat1 lager et nytt begrep for kriteriene/typetilfellene i området 2, mens etat2 lager et begrep for kriteriene/typetilfellene i område 3.

I et innrapporteringssystem, vil innrapportert informasjon som omfattes av område 2 bare være relevant for etat 1, og innrapportert informasjon som faller inn under område 3 bare være relevant for etat 2.

I et informasjonsutvekslingssystem vil informasjon som omfattes av område 1 kunne utveksles, mens informasjon under område 2 og område 3 vil være irrelevant for henholdsvis etat 2 og etat 1. Siden mottakeretaten ikke vil ha hjemmel til å motta opplysninger som er irrelevante for mottakeretaten, vil slike opplysninger ofte være underlagt taushetsplikt hos avgiveretaten. Dette innebærer at etat 1 av hensyn til egen taushetsplikt, må skille den informasjonen som faller inn under område 2 fra den informasjonen som faller inn under område 1, før sistnevnte overføres til mottakeretaten.²⁹

I automatiske beslutningssystemer vil det typisk være aktuelt å vurdere om tilfeller som omfattes av områdene 2 og 3 bør overføres til manuell behandling.

²⁹ Det er mye mer å si om disse forhold, men det faller utenfor dette dokumentets rammer.

Ovenfor er dette fremstilt idealtypisk, men etatene står i utgangspunktet fritt til å konstruere de begreper de finner hensiktsmessig, så lenge de rettslige kravene oppfylles. Resultatet av prosessen kan derfor være mange nye begreper.

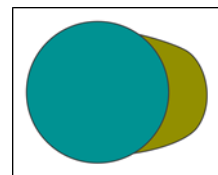
7 Harmonisering av begrepene:

I tilfellene A, C/D og E er begrepene ikke sammenfallende. I tilfeller hvor transformasjon og konstruksjon av nye begreper ikke er en fruktbar vei å gå for etatene, oppstår spørsmålet om det er mulig å gjøre begrepene like (eller likere) på annen måte.

Dette omtales som «harmonisering av begreper» og innebærer at man gjør endringer i ett eller flere begreper for å gjøre de like(re).

En slik harmonisering kan være **fullstendig** eller **delvis**.

Ved fullstendig harmonisering vil resultatet være fullstendig sammenfall, eksempelvis vil tilfelle C harmoniseres til etat1's begrep, eller etat2's begrep. Førstnevnte innebærer at etat2's begrep utvides, og sistnevnte innebærer at etat1's begrep innskrenkes.



Ved delvis harmonisering, vil resultatet i tilfelle C være større sammenfall, men vi står fortsatt overfor et tilfelle C.³⁰ Også her kan harmoniseringen bestå i utvidelse av etat2's begrep eller innskrenkning av etat1's begrep, eller en kombinasjon.³¹

Slik harmonisering synes praktisk for tilfellene C, D og E, men synes lite praktisk for tilfellet A.

Disse formene for harmonisering av begreper medfører en utvidelse og/eller innskrenkning av de kriterier/tilfeller som faller inn under begrepene. Dette setter kompetansespørsmål på spissen. Dersom begrepene er rettslige begreper, reiser dette spørsmål om det foreligger rettslig grunnlag for å foreta slik innskrenkning og/eller utvidelse av begrepene. Dette peker på to alternative kompetansegrunnlag: Harmoniseringen kan enten gjøres med grunnlag i lovgivningskompetanse, altså ved lovendring eller forskriftsendring, eller ved rettsanvendelseskompetanse. Anvendelsen av rettsanvendelseskompetanse innebærer at etatenes innskrenkning og/eller utvidelse av begrepene må holdes innenfor de rammer som juridisk metode setter for tolkning. Det vil føre for langt å gå nærmere inn på de organisatoriske og rettslige spørsmål harmonisering reiser.

³⁰ Dette fremstår som lite praktisk alene, men kan kombineres med konstruksjon av nye begreper. Det er også en glidende overgang mellom disse, men dette kommenteres ikke nærmere her.

³¹ Det er selvfølgelig intet i veien for andre kombinasjoner: etat1's begrep kan både utvides hva gjelder noen kriterier/tilfeller og innskrenkes hva gjelder andre kriterier/tilfeller.

7.1 Vurdering av behov - dokumentasjon:

Før etatene igangsetter arbeidet med metoden som beskrives i dette dokumentet og underveis i prosessen, må etaten foreta en vurdering av sine behov. Dette bør settes opp som en konsekvensanalyse, hvor etaten vurderer gevinster og kostnader ved å samordne begreper. I vurderingen bør etatene ta i betraktning hvor praktiske de forskjellige begrepene er.

Resultatet av prosessen og de vurderinger som ligger til grunn for disse må presenteres og dokumenteres.

7.2 Harmoniseringsmetodene

Vi ser for oss to hovedmetoder for harmonisering:

1. Legalharmonisering
2. Tolkingsharmonisering

Legalharmonisering innebærer at man overlater harmoniseringen til organer med kompetanse til å endre lov eller forskrift. Dette innebærer at en eller begge de aktuelle lovene endres slik at de blir mer like hva gjelder hvilke opplysningstyper som faller inn under de respektive vilkårene. Denne metoden vil ofte være tid- og ressurskrevende, og det må derfor gjøres en avveining mellom behovet for slik legalharmonisering og ulempe. Legalharmonisering er aktuell i tilfeller hvor det er mange typetilfeller som ikke er koordinert.

Tolkingsharmonisering innebærer at etatene selv gjør begrepene mer like ved å tolke bort forskjeller. Dette innebærer at det ene og/eller det andre begrepet tolkes utvidende eller innskrenkende. Dette betyr at vi ved en rettslig tolkning fastsetter at enkelte av de typetilfellene som etter klarleggingsfasen og koordineringsfasen falt inn i område 2 eller 3 i figuren ovenfor nå skal falle inn i område 1 (eller motsatt at vi tolker begrepene slik at område 1 nå dekker både område 2 og område 3).³²

Dette reiser spørsmål ved om etatene kan ha kompetanse til å harmonisere bort forskjeller på denne måten i tilfeller hvor dette faller utenfor etatens kompetanse til å utvide og innskrenke vilkårene ved forskrift. Grunnlaget for slik tolkningsharmonisering er i hovedsak reelle hensyn, nærmere bestemt hensynet til harmoni i rettssystemet og hensynet til å begrense kostnader. Hensynet til harmoni i rettssystemet innebærer at etatene har en viss anledning til å tolke bort små forskjeller av hensyn til enklere regler. Dette har også sammenheng med hensynet til å begrense kostnader. Dette er relevante reelle hensyn, men det interessante spørsmålet blir hvor stor vekt det er anledning til å legge på disse, og

³² Det presiseres at avsnittet her bare gir en kort og upresis formulering av hvordan dette gjøres, for dette er en metode som er helt på grensen av hva etatene har kompetanse til å foreta, og dersom man skal gjøre dette, så forutsetter det at man setter seg godt inn i mulighetene.

dermed hvor store harmoniseringsgrep som kan gjøres med disse hensyn. Dette er et omfattende tema, og vi går ikke nærmere inn på dette her.

7.3 Vurdering av harmoniseringsbehov

I tilfellene B/C og D er reglene ikke koordinert, og dersom konstruksjon av nye begreper ikke er fruktbart, så oppstår spørsmålet om reglene bør harmoniseres. Dette er neste stadium i prosessen og innebærer at etaten(e) må vurdere om det foreligger noe harmoniseringsbehov. Denne vurderingen er en konsekvensanalyse.

Harmonisering av tilfellene B/C kan lede til større grad av sammenfall (men fortsatt B/C), eller fullstendig sammenfall (tilfelle E). Resultatet av en harmonisering av tilfellet D kan være harmonisering til større sammenfall, men fortsatt et D-tilfelle, harmonisering til et B/C-tilfelle eller harmonisering til et fullstendig koordinert/harmonisert E-tilfelle.

Resultatet av harmoniseringen og de vurderinger som ligger til grunn for harmoniseringen må presenteres og dokumenteres.

8 Ytterligere om dokumentasjon av prosessen og resultatene av denne:

Som ovenfor angitt kan det være mange grunner til at resultatene av arbeidet med klarleggingen av innholdet i vilkårene bør dokumenteres.³³ De viktigste grunnene er:

1. Etterprøvbarehet

Resultatene av klarleggingsarbeidet bør dokumenteres på en slik måte at man i ettertid enkelt kan etterprøve alle de vurderinger som er lagt til grunn. Se nedenfor om disse vurderinger.

2. Effektivt regelendringsarbeid

Innholdet i rettstilstanden er dynamisk og mange forhold kan medføre endringer i vilkårene. Den mest praktiske endringen er lovendringer, men endringer kan i prinsippet skje i alle de kilder som ovenfor er angitt som relevante rettskildefaktorer. Siden «innholdet i vilkårene», «innholdet i begrepene» og «hvilke opplysningstyper som oppfyller vilkårene» er synonyme uttrykk, vil en endring i vilkårene nødvendigvis innebære en endring i begrepene. Endringer i begrepene innebærer at tilfeller som før endringen falt innenfor vilkåret, nå etter endringen faller utenfor vilkåret, eller motsatt.

Dersom den opprinnelige klarleggingen er inkorporert i et innrapporteringsystem, informasjonsutvekslingssystem, eller beslutningssystem, må disse systemene endres slik at de blir i overensstemmelse med ny rettstilstand. Det mest effektive vil da være å bygge på resultatene som ligger i systemet og gjøre nødvendige endringer i dette, fremfor å foreta en helt ny klarlegging, og systemutvikling.

³³ Dette kan også være krav fastsatt med lov, men vi går ikke nærmere inn på slike lovbestemmelser her.

3. Effektiv gjenbruk

Tilsvarende vil utvikling av andre samhandlingssystemer mest effektivt kunne gjennomføres ved å bygge på det tidligere klarleggingsarbeidet.

8.1 Hvordan prosessen bør dokumenteres:

Etter vårt syn må senere vurderinger av klarleggingsarbeidet, senere vurderinger av om tolkningsresultatene skal endres, og senere gjenbruk av klarleggingsarbeidet alle oppfylle de samme rettssikkerhetskrav som stilles til den opprinnelige begrepsklarleggingen.

Dette innebærer at man må kunne **kontrollere** at det opprinnelige klarleggingsarbeidet har vært utført i overensstemmelse med disse rettssikkerhetskrav. Det innebærer at man må kunne **etterprøve** alle sider av klarleggingsprosessen, og følgelig bør alle sider av klarleggingsprosessen dokumenteres.