



DOMSTOL
ADMINISTRASJONEN

Allmenn offentliggjøring av rettsavgjørelser

Anbefalinger for etablering av «Plattform for domstoldata»

Oppdragsgiver: Domstoladministrasjonen

Utarbeidet av: Arbeidsgruppe bestående av assisterende direktør Christopher Haugli Sørensen, Høyesterett (leder); tingrettsdommer Audgunn Syse, Oslo tingrett; lagdommer Thomas Chr. Poulsen, Borgarting lagmannsrett; seksjonssjef Robert Envik, seniorrådgiver Trond Almås, rådgiver Sandra Schweizer, seniorrådgiver Turi Saltnes – alle Domstoladministrasjonen; seniorforsker Andreas Dypvik Landmark, SINTEF Digital og konsulent Martine Nesøy Træen, Metier OEC

Dato: 18. desember 2020

SAMMENDRAG

Stortingets justiskomité ga i forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet for 2020 Domstoladministrasjonen i oppdrag å nedsette en arbeidsgruppe for å klarlegge hvilke tekniske og regulatoriske justeringer, samt økonomiske rammer, som er påkrevd for å gjøre rettsavgjørelser tilgjengelige for aktører som ønsker å videreformidle disse.

I Domstoladministrasjonens oppdragsbeskrivelse til arbeidsgruppen er oppdraget fra Stortingets justiskomité sett i sammenheng med generelle strategier, krav og anbefalinger til digitalisering og tilgjengeliggjøring av informasjon i offentlig sektor. Ambisjonen strekker seg derfor noe ut over det å gjøre avgjørelsene tilgjengelige for aktører som ønsker å videreformidle disse. Under henvisning til blant annet regjeringens retningslinjer ved tilgjengeliggjøring av offentlige data og Digitaliseringsdirektoratets veileder for tilgjengeliggjøring av åpne data, som skal legges til grunn, er det forutsatt at avgjørelser og opplysninger om avgjørelsene (metadata) skal gjøres tilgjengelig for gjenbruk og viderebruk av både offentlige og private aktører.

Arbeidsgruppen legger i denne rapporten frem sine anbefalinger.

1. *Formålet med allmenn tilgang til rettsavgjørelser og særlige behov*

Allmenn tilgang til rettsavgjørelser er viktig både for at enhver skal kunne sette seg inn i hva som er gjeldende rett og lese begrunnelsen for en konkret avgjørelse, og for å legge til rette for kunnskap om og kontroll og kritikk av rettspleien mer generelt, som grunnlag for å sikre rettsstaten og opprettholde tilliten til domstolene som den dømmende makt (kapittel 2.1).

Innenfor disse overordnede formålene med å gjøre rettsavgjørelser tilgjengelige, er det flere aktører som har særlige behov knyttet til avgjørelser og metadata. Rettsinformasjonsaktørene har behov for god tilgang til data for å kunne tilby rettsinformasjonssystemer av høy kvalitet. Rettsavgjørelser, og ikke minst metadata, er viktig som grunnlag for forskning både innenfor rettsvitenskap og andre disipliner, og for annen analyse. I domstolene har avgjørelser, fra alle instanser, også verdi som et «erfaringsarkiv» på tvers av domstolene. Tilgang til rettsavgjørelser er avgjørende som grunnlag for utvikling av for eksempel verktøy for beslutningsstøtte eller vurdering av prosessrisiko innenfor «legal tech»-sektoren, til bruk både i og utenfor domstolene. Pressen – som på bakgrunn av sitt samfunnsoppdrag har en utvidet rett til tilgang til rettsavgjørelser, som dels gjennomføres gjennom elektroniske pressesider – har behov for rettsavgjørelser og metadata som grunnlag for undersøkende journalistikk (kapittel 3.4).

2. *Betaling*

Arbeidsgruppen mener at rettsavgjørelsene og metadata bør være gratis tilgjengelig. Offentleglova og viderebruksdirektivet åpner for at det i lov eller forskrift kan fastsettes krav om betaling, men dette vil etter arbeidsgruppens syn verken være forenlig med formålene med å gjøre avgjørelsene tilgjengelige, den konkrete politiske målsettingen som er bakgrunnen for arbeidet, eller generelle strategier og retningslinjer for tilgjengeliggjøring av offentlig informasjon (kapittel 3.3.2).

3. *Regulatoriske justeringer*

Både ut fra personvernregelverket og sammenhengen med dagens uttrykkelige regulering av domstolenes publisering mv. av rettsavgjørelser på egne nettsider, forutsetter allmenn offentliggjøring av rettsavgjørelser på tvers av domstolene at det gis et særskilt rettslig grunnlag for dette (kapittel 3.3.3).

Personvernforordningen (GDPR) åpner for nasjonale regler om allmenn offentliggjøring av rettsavgjørelser, selv om rettsavgjørelsene inneholder personopplysninger. Forordningen bygger imidlertid på en forutsetning om at det må skje en balansering mellom hensynene til personvern og offentlighet. Dette følger også av vernet om privatlivets fred i norsk rett for øvrig. Etter arbeidsgruppens syn bør det stilles krav om at alle nye avgjørelser som skal gjøres tilgjengelig, både i straffesaker og i sivile saker, avidentifiseres.

Anbefalingen innebærer en innstramming sammenlignet med dagens regler for domstolenes publisering av rettsavgjørelser på egne nettsider, som åpner for at avgjørelser i sivile saker kan publiseres uten avidentifisering dersom avgjørelsen ikke gjelder forhold av særlig sensitiv karakter, og også sammenlignet med gjeldende praksis i rettsinformasjonssystemene. Innstrammingen er imidlertid nødvendig på grunn av den teknologiske utviklingen og andre samfunnsmessige endringer siden reglene ble gitt i 2001. Domstolenes adgang til å publisere rettsavgjørelser på egne nettsider bør justeres tilsvarende (kapittel 3.3.4).

Selv for en avgjørelse som i utgangspunktet er unntatt fra innsynretten fordi det gjelder forbud mot offentlig gjengivelse, gjelder det i dag en rett til innsyn i slutningen – forutsatt at avgjørelsen ikke er eldre enn fem år. Arbeidsgruppen mener at det som følge av utstrakt tilgjengeliggjøring i avidentifisert form også av slike avgjørelser, er behov for å vurdere om den særlige retten til innsyn i slutningen bør begrenses innenfor de menneskerettslige rammene, for å unngå identifisering (kapittel 3.3.5).

Arbeidsgruppen mener videre at rettsinformasjonssystemene bør reguleres i lov eller forskrift. Det er også behov for regulering for å legge til rette for utvikling innenfor «legal tech»-sektoren (kapittel 3.3.6).

4. *Hvilke rettsavgjørelser og metadata som bør gjøres tilgjengelig*

Arbeidsgruppen har satt opp to alternative konseptuelle løsninger med hensyn til innhold og funksjonalitet, kalt «minimumsløsningen» og «utvidet løsning» (kapittel 5.2.5).

Et utgangspunkt om at så mye informasjon som mulig bør gjøres tilgjengelig, ligger til grunn for begge alternativene. Metadata om alle rettsavgjørelser kan gjøres tilgjengelig uten stor ressursbruk. Opplysningene vil gi en oversikt over sakene i domstolene og har selvstendig verdi blant annet som grunnlag for forskning og analyse, journalistikk og tilgang til avgjørelsen i fulltekst etter gjeldende regler om innsyn.

Arbeidsgruppen anbefaler at det innføres avgjørelsesreferanse, slik som allerede i dag genereres for avgjørelser i Høyesterett, i alle instanser. Formen på avgjørelsesreferansen er kompatibel med den europeiske standarden ECLI (European Case Law Identifier). Standarden har også anbefalinger for metadata som bør legges til grunn for å forenkle deling av rettsavgjørelser og rettskildehenvisninger på tvers av landegrensene.

Det som først og fremst skiller de to alternativene, er hvor mange rettsavgjørelser som skal gjøres tilgjengelig.

For minimumsløsningen er det lagt til grunn ca. 13 000 rettsavgjørelser årlig, som inkluderer omtrent det samme antallet avgjørelser fra Høyesterett og lagmannsrettene som i dag publiseres i rettsinformasjonssystemene, men slik at automatisk sortering mv. sikrer at utvalget blir uttømmende for prioriterte avgjørelseskategorier. I tillegg inkluderer løsningen dommer fra tingrettene i alminnelige sivile saker, et betydelig antall avgjørelser fra jordskifterettene og andre avgjørelser av særlig interesse.

For den utvidede løsningen er det lagt til grunn ca. 35 000 avgjørelser årlig, som inkluderer flere avgjørelser fra lagmannsrettene, dommer fra tingrettene i straffesaker, samt andre avgjørelser av stor interesse.

Arbeidsgruppen anbefaler den utvidede løsningen, som klart peker seg ut i alternativanalysen. Tilgjengeliggjøring av et betydelig antall avgjørelser fra tingrettene er av avgjørende betydning for at plattformen skal kunne fungere som et «erfaringsarkiv» på tvers av domstolene, og danne grunnlag for eksempel for utvikling innenfor «legal tech»-sektoren. Det har også stor betydning for juridisk og annen forskning og muligheten for å drive undersøkende journalistikk uten å måtte basere seg på innsynsreglene (kapittel 6).

5. *Funksjonalitet*

Arbeidsgruppen anbefaler at informasjonen gjøres tilgjengelig i maskinlesbare og standardiserte formater gjennom programmeringsgrensesnitt («API») og webklient.

Den anbefalte løsningen har dessuten funksjonalitet for varsling og RSS-feed eller tilsvarende, som vil støtte opp om domstolenes informasjonsvirksomhet, samt tilgjengeliggjøring av oversatte avgjørelser og tilgjengeliggjøring i PDF-format.

6. *Særlig om forholdet til pressetjenestene*

Den anbefalte løsningen omfatter også ny løsning for elektroniske pressesider. Løsningen avhjelper utfordringer ved dagens elektroniske pressesider, som skyldes liten grad av automatisering, og som det vil være kostnadskrevenende å modernisere.

Anbefalingen innebærer at pressens særlige tilgang til avgjørelser uten aidentifisering fullt ut automatiseres og at ansvaret flyttes til Domstoladministrasjonen. Dette vil ressurseffektivt, sikre lik praksis på tvers av domstolene og styrke det faktiske grunnlaget for utøvelsen av pressens samfunnsoppdrag i tilknytning til rettspleien. Tiltaket forutsetter regelendringen som redegjort for i kapittel 7.4.2.

7. *Forvaltning*

Arbeidsgruppen ser ingen alternativer enn å legge ansvaret for selve forvaltningen av plattformen til Domstoladministrasjonen (kapittel 5.3.1).

8. Gjennomføring av aidentifiseringen

På grunn av det store antallet avgjørelser må aidentifiseringen skje med høy grad av automatisering, samtidig som det må tas høyde for at det ikke er mulig å basere seg på fullt ut automatisk aidentifisering uten manuell kontroll.

Arbeidsgruppen anbefaler at det utvikles et aidentifiseringsverktøy, og mener at det ligger godt til rette for at opplysninger som navn og andre personopplysninger som finnes som strukturert informasjon i domstolenes fagsystem Lovisa, eller som skrives på fast form (f.eks. andre adresser, telefonnummer, bilnummer mv.), aidentifiseres automatisk, og at den automatiske aidentifiseringen kontrolleres og ytterligere opplysninger/avsnitt avmerkes, gjennom en programvareutvidelse («plug-in») i tekstbehandlingsprogrammet (kapittel 5.4.2).

Programvareutvidelsen bør gjøres tilgjengelig også for dommerne, og vil kunne fungere som et korrekturverktøy for navn og andre strukturerte opplysninger fra Lovisa. Ved å knytte verktøyet til plattformen med rettsavgjørelser og andre datasett for rettskilder, vil programvareutvidelsen kunne utvikles til et mer fullstendig skrivestøtteverktøy for dommere og utredere (kapittel 6.6.2.3).

Basert på erfaringene med verktøyet, vil den manuelle kontrollen kunne settes mer målrettet inn mot avgjørelser der dette har vist seg å være nødvendig, særlig hvis dommeren allerede har markert opplysninger/avsnitt som ikke er identifisert automatisk. Arbeidsgruppen har oppstilt som krav om at oppgavene med tilgjengeliggjøring av informasjon ikke skal gå på bekostning av den dømmende virksomheten i domstolene, og forutsetter at eventuell bruk av verktøyet ikke skal medføre økt tidsbruk, men heller legge til rette for høyere kvalitet på avgjørelsene.

Arbeidsgruppen anbefaler at oppgavene knyttet til aidentifiseringen utføres internt i Domstoladministrasjonen. På grunn av den sterke integrasjonen med fagsystemet, er det vanskelig eller lite hensiktsmessig å tjenesteutsette oppgavene. Samtidig innebærer kravene til kvalitet og effektivitet, blant annet i form av ensartethet og rask tilgjengeliggjøring, at oppgavene må løses på tvers av domstolene, og det er derfor ikke et alternativ å legge de til den enkelte domstol. Dette er derimot ikke til hinder for at funksjonen lokaliseres sammen med en annen domstol (kapittel 5.3.2).

9. Arkitektur

Dagens arkitektur – med felles systemer på tvers av sakstyper, domstoler og instanser – gir et godt utgangspunkt for å samle, bearbeide og tilgjengeliggjøre informasjonen mest mulig automatisk, slik arbeidsgruppen forutsetter.

Arbeidsgruppen anbefaler at tilgjengeliggjøringen av rettsavgjørelser bygger på den arkitekturen som Domstoladministrasjonen allerede har etablert for tjenesten webINNSYN, som omfatter tinglyste rettsavgjørelser fra jordskifterettene, og som er under utvikling. webINNSYN synes i stor grad å være overlappende med en tjeneste for tilgjengeliggjøring av rettsavgjørelser generelt, og det bør vurderes om den bør inkorporeres i samme tjeneste (kapittel 5.5.4).

Arbeidsgruppen har vurdert om selve tilgjengeliggjøringen av informasjonen i stedet bør overlates til andre, for eksempel gjennom alminnelige tjenesteutsetting eller til Arkivverket, som er i ferd med å utvikle Digitalarkivet til en tjeneste også for løpende tilgjengeliggjøring av

informasjon. Til tross for at det ofte vil være gevinster ved å bygge på fellesløsninger for offentlig sektor, og at det kan være gevinster ved å se tilgjengeliggjøringen i sammenheng med arkivering og avlevering, fremstår disse fordelene likevel som små for den typen data som det her er tale om, sammenlignet med hvordan gjennomføringsrisikoen må vurderes i dag. Derimot bør det ses på mulige gevinster ved å knytte datasettene sammen i samsvar med de generelle prinsipper for gjenbruk og viderebruk av informasjon i offentlig sektor.

10. Tidligere avgjørelser

Arbeidsgruppen har ikke grunnlag for å gi en konkret anbefaling for hvordan tidligere avgjørelser bør samles inn og gjøres tilgjengelig. Avgjørelser tilbake til omtrent årtusenskiftet er tilgjengelig elektronisk i domstolenes systemer. Eldre avgjørelser er kun oppbevart i papir, og ligger enten i den enkelte domstol eller er avlevert til Arkiverket. Disse avgjørelsene er i utgangspunktet ikke omfattet av oppdraget fra Stortingets justiskomité.

Fra et samfunnsøkonomisk ståsted er det mer ressurseffektivt å ta utgangspunkt i de rettsavgjørelsene som allerede er publisert i rettsinformasjonssystemene, fremfor å samle og aidentifisere informasjonen på nytt. Dette må imidlertid baseres på avtale så langt rettsinformasjonsaktørenes immaterielle rettigheter strekker seg, det vil si i alle fall 15 år tilbake i tid på grunnlag av databasevernet. Arbeidsgruppen har ikke foretatt noen nærmere vurdering av dette.

Dersom det ikke er mulig å bygge på rettsavgjørelsene som allerede er publisert i rettsinformasjonssystemene, vil det for avgjørelser som finnes elektronisk være mulig å aidentifisere disse med aidentifiseringsverktøyet som er foreslått utviklet. Dette vil være det foretrukne alternativet for eventuell tilgjengeliggjøring av avgjørelser som ikke er publisert i rettsinformasjonssystemene. Når det gjelder avgjørelser fra Høyesterett, kan det derimot tas utgangspunktet i avgjørelsene som allerede er publisert på Høyesteretts nettsider. Arkiverket har etter det opplyste et prosjekt som knytter seg til aidentifisering av papirdokumenter. Det kan være aktuelt å vurdere dette verktøyet dersom det er aktuelt å gjøre tilgjengelig avgjørelser forut for årtusenskiftet, som kun finnes i papirversjon.

Disse alternativene, og de økonomiske sidene knyttet til disse, må vurderes i en neste fase (kapittel 7.3).

11. Økonomiske konsekvenser

Den anbefalte løsningen har en beregnet forventet investeringskostnad på 12,7 mill. kroner og årlig brutto driftskostnad på 6,9 mill. kroner. Beregningene omfatter ikke tidligere avgjørelser.

Arbeidsgruppen har beregnet en årlig gevinst i form av sparte driftskostnader på 5,1 mill. kroner i tilknytning til anbefalte løsningen. Gevinsten er i form av spart tid til håndtering av forespørsler om innsyn mv., særlig i forbindelse med undersøkende journalistikk hvor det kan være snakk om svært mange avgjørelser, samt spart tid på tilgjengeliggjøring av avgjørelser på dagens elektroniske pressesider.

Det er grunn til å tro at dagens regler om fysiske pressemapper og eventuelt tilgjengeliggjøring på elektroniske pressesider ikke praktiseres fullt ut i alle domstoler, slik at gevinstene knyttet til

dette ikke er fullt ut realiserbare. Også det faktum at tidsbesparelsene er spredt ut på alle domstolene, gjør det utfordrende å realisere gevinstene, i alle fall på kort sikt. Like fullt viser beregningene at det vil være god ressursutnyttelse å kanalisere ressursbruk knyttet til elektroniske pressesider over på allmenn offentliggjøring av rettsavgjørelser.

Netto nåverdi er beregnet til 33,3 mill. kroner (kapittel 6.4).

12. *Betydning for dagens tilbydere av rettsinformasjonssystemer*

En sentral årsak til at det ikke allerede er etablert en løsning for allmenn offentliggjøring av rettsavgjørelser, er antakelig at rettsinformasjonssystemene – i første rekke Lovdata og Gyldendal Rettsdata – i høy grad har ivaretatt behovene til de profesjonelle brukerne. Etter arbeidsgruppens syn er det svært viktig både for dommere og andre ansatte i domstolene og for rettslivet for øvrig, at det finnes rettsinformasjonssystemer av høy kvalitet, som i dag. Løsningen for allmenn offentliggjøring av rettsavgjørelser skal ikke ha som ambisjon å dekke de profesjonelle brukernes behov for rettsinformasjonssystemer.

Etter arbeidsgruppens syn vil løsningen legge bedre til rette for rettsinformasjonssystemer av høy kvalitet ved at det gjøres tilgjengelig mer og bedre data. Likebehandlingskravet vil kunne ivaretas og gi grunnlag for innovasjon og konkurranse på grunnlag av tjenestene og ikke basert på tilgangen til data.

Anbefalingen innebærer at det offentlige overtar ansvaret for at informasjonen som gjøres tilgjengelig er i samsvar med kravene til beskyttelse av personvernet, gjennom aidentifisering. Dette antas å være en forutsetning for at det, også med en innstramning av kravene om aidentifisering, kan publiseres et stort antall avgjørelser i rettsinformasjonssystemene (kapittel 7.5.1).

Innholdsfortegnelse

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | BAKGRUNN OG INNLEDNING | 13 |
| 1.1 | Bakgrunn | 13 |
| 1.2 | Oppdragsbeskrivelsen..... | 13 |
| 1.3 | Gruppens arbeid | 15 |
| 1.4 | Avgrensninger | 16 |
| 1.4.1 | Språk..... | 16 |
| 1.4.2 | Omfanget av innsynretten | 16 |
| 1.4.3 | Graderte avgjørelser mv. | 16 |
| 1.4.4 | Navnet på tjenesten..... | 17 |
| 1.4.5 | Anonymisering og betydningen av reglene om offentlighet i rettspleien | 17 |
| 1.5 | Metode og leseveiledning..... | 18 |
| 2 | SITUASJONSBEKRIVELSE OG PROBLEMANALYSE | 20 |
| 2.1 | Rettsavgjørelsens funksjoner..... | 20 |
| 2.2 | Tilgangen til rettsavgjørelser i dag..... | 21 |
| 2.2.1 | Antallet rettsavgjørelser..... | 21 |
| 2.2.2 | Reguleringen av tilgangen til rettsavgjørelser | 21 |
| 2.2.3 | Innsynsretten | 22 |
| 2.2.4 | Utvidet tilgang til rettsavgjørelser for pressen | 24 |
| 2.2.5 | Domstolenes publisering på åpne nettsider | 25 |
| 2.2.6 | Formidlere av rettsinformasjon | 27 |
| 2.3 | Allmenn tilgang til rettsavgjørelser i noen andre land | 32 |
| 2.3.1 | Oversikt over situasjonen i Europa | 32 |
| 2.3.2 | Danmark..... | 34 |
| 2.3.3 | Sverige..... | 34 |
| 2.3.4 | Finland..... | 35 |
| 2.3.5 | Island | 35 |
| 2.4 | Problemanalyse..... | 35 |

| | | |
|----------|--|-----------|
| 3 | BEHOVSANALYSE..... | 37 |
| 3.1 | Innledning | 37 |
| 3.2 | Målsettinger, strategier og retningslinjer | 37 |
| 3.2.1 | Målsettingen fra Stortingets justiskomité..... | 37 |
| 3.2.2 | Domstolkommisjonens utredning..... | 37 |
| 3.2.3 | Generelle strategier og retningslinjer om digitalisering og tilgjengeliggjøring av offentlige data | 38 |
| 3.2.4 | Standarder..... | 40 |
| 3.3 | Rettslige rammer | 42 |
| 3.3.1 | Forholdet til offentleglova og viderebruksbestemmelsene..... | 42 |
| 3.3.2 | Vurdering av om det bør kreves betaling..... | 44 |
| 3.3.3 | Forholdet til personvernregelverket | 45 |
| 3.3.4 | Vurdering av i hvilken grad direkte identifiserbare personopplysninger skal kunne gjøres tilgjengelig..... | 48 |
| 3.3.5 | Konsekvensene av sammenhengen med innsynsretten | 51 |
| 3.3.6 | Rettslige rammer for bruk..... | 52 |
| 3.4 | Interessentanalyse | 52 |
| 3.4.1 | Oversikt over interessentene | 52 |
| 3.4.2 | Allmennheten..... | 54 |
| 3.4.3 | Advokater og aktorer | 54 |
| 3.4.4 | Domstolene | 55 |
| 3.4.5 | Pressen | 56 |
| 3.4.6 | Juridiske forskningsmiljøer..... | 56 |
| 3.4.7 | Videreformidlere av rettsinformasjon | 57 |
| 3.4.8 | Legal tech | 59 |
| 3.4.9 | Samfunnet for øvrig | 59 |
| 3.4.10 | Interessekonflikter | 59 |
| 4 | MÅL OG KRAV..... | 60 |
| 4.1 | Samfunns mål | 60 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 4.2 | Effektmål | 60 |
| 4.3 | Krav | 60 |
| 5 | MULIGHETSSTUDIE..... | 68 |
| 5.1 | Innledning | 68 |
| 5.2 | Firetrinnsmetodikken..... | 69 |
| 5.2.1 | Trinn 1: Tiltak som reduserer behovet for tilgang til rettsavgjørelser | 69 |
| 5.2.2 | Trinn 2: Tiltak som bedre utnytter dagens ordninger for tilgang til rettsavgjørelser i domstolene..... | 69 |
| 5.2.3 | Trinn 3: Tiltak som forbedrer eksisterende løsning for tilgjengeliggjøring av rettsavgjørelser gjennom rettsinformasjonsaktørene (mindre investeringer) | 70 |
| 5.2.4 | Trinn 4: Etablering av ny løsning for tilgjengeliggjøring av rettsavgjørelser (større investeringer)..... | 70 |
| 5.2.5 | Nærmere om tiltak A: «Minimumsløsning» og tiltak B: «Utvidet løsning» | 71 |
| 5.3 | Forvaltning og drift (tjenesteutsetting mv.) | 72 |
| 5.3.1 | Forvaltning | 72 |
| 5.3.2 | Drift (tjenesteutsetting mv.) | 72 |
| 5.4 | Automatisering – særlig om aidentifisering | 75 |
| 5.4.1 | Innledning..... | 75 |
| 5.4.2 | Aidentifisering | 76 |
| 5.5 | Systemarkitektur..... | 78 |
| 5.5.1 | Innledning..... | 78 |
| 5.5.2 | Prioriterte systemkrav..... | 79 |
| 5.5.3 | Mulige systemarkitekturer | 82 |
| 5.5.4 | Anbefalt systemarkitektur..... | 84 |
| 5.5.5 | Påvirkning av valget mellom intern drift versus ekstern drift angående underliggende system arkitektur..... | 85 |
| 5.6 | Alternativer som prioriteres til alternativanalysen..... | 85 |
| 6 | ALTERNATIVANALYSEN..... | 87 |
| 6.1 | Innledning | 87 |
| 6.2 | Alternativene | 87 |

| | | |
|--------|---|-----|
| 6.2.1 | Nullalternativet | 87 |
| 6.2.2 | Alternativ A: «Minimumsløsning»..... | 87 |
| 6.2.3 | Alternativ B: «Utvidet løsning» | 87 |
| 6.2.4 | Gjennomføringstid | 88 |
| 6.3 | Identifiserte virkninger | 88 |
| 6.4 | Prissatte virkninger | 90 |
| 6.4.1 | Basisestimat | 90 |
| 6.4.2 | Usikkerhetsanalyse..... | 93 |
| 6.4.3 | Netto nåverdi | 95 |
| 6.5 | Ikke-prissatte virkninger | 95 |
| 6.5.1 | Rettsavgjørelser med høy kvalitet..... | 96 |
| 6.5.2 | Sikre rettsikkerhet | 97 |
| 6.5.3 | Ivareta tilliten til rettspleien..... | 97 |
| 6.5.4 | Ressurseffektivitet..... | 97 |
| 6.5.5 | Rettsinformasjonstjenester med høy kvalitet..... | 98 |
| 6.5.6 | Databasert verdiskaping gjennom viderebruk..... | 99 |
| 6.5.7 | Innsikt i samfunnsspørsmål gjennom bedre grunnlag for undersøkende journalistikk | 100 |
| 6.5.8 | Kunnskap i samfunnet gjennom nye muligheter for analyse og forskning..... | 101 |
| 6.5.9 | Bedre beslutningsunderlag for politiske beslutninger | 101 |
| 6.5.10 | Spredning av personopplysninger..... | 102 |
| 6.6 | Realopsjoner | 102 |
| 6.6.1 | Innledning..... | 102 |
| 6.6.2 | Opsjon om gradvis gjennomføring..... | 102 |
| 6.6.3 | Opsjon om å variere produksjonsmetoden | 103 |
| 6.6.4 | Vurdering..... | 103 |
| 6.7 | fordelingsvirkninger | 103 |
| 6.8 | Virkninger ved bruk av eksterne aktører | 104 |
| 6.8.1 | Utgangspunkter for vurderingen..... | 104 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 6.8.2 | Aidentifisering | 105 |
| 6.8.3 | Tilgjengeliggjøringen | 105 |
| 6.9 | Rangering av alternativene | 106 |
| 6.10 | Anbefaling | 107 |
| 7 | FØRINGER FOR NESTE FASE OG VURDERING AV KONSEKVENSER | 108 |
| 7.1 | Oversikt | 108 |
| 7.2 | Økonomiske konsekvenser | 108 |
| 7.3 | Nærmere vurdering for tidligere avgjørelser | 109 |
| 7.4 | Regelendringer | 109 |
| 7.4.1 | Rettslig grunnlag for allmenn offentliggjøring av rettsavgjørelser | 109 |
| 7.4.2 | Pressens utvidede tilgang til rettsavgjørelser | 111 |
| 7.4.3 | Vurdering av den utvidede innsynsretten i slutningen | 112 |
| 7.4.4 | Regulering av rettsinformasjonssystemene og «legal tech» | 112 |
| 7.5 | Øvrige konsekvenser | 113 |
| 7.5.1 | Konsekvenser for dagens tilbydere av rettsinformasjonssystemer | 113 |
| 7.5.2 | Konsekvenser for domstolenes egen publisering av rettsavgjørelser, inklusive pressetjenestene | 113 |
| 7.5.3 | Konsekvenser for sentral produksjon av statistikk og analyse | 114 |
| 8 | VEDLEGG | 115 |
| 8.1 | Usikkerhetsanalyse | 115 |

1 Bakgrunn og innledning

1.1 Bakgrunn

Stortingets justiskomiteé ga i forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet for 2020 i Innst. 6 S (2019–2020)¹ Domstoladministrasjonen i oppdrag å nedsette en arbeidsgruppe for å klarlegge hvilke tekniske og regulatoriske justeringer, samt økonomiske rammer, som er påkrevd for å gjøre rettsavgjørelser tilgjengelige for aktører som ønsker å videreformidle disse – både avgjørelser tilbake i tid og så langt man har digitale arkiver, og fremtidige avgjørelser. Det ble bevilget 1,5 mill. kroner til oppdraget.

Justiskomiteen uttrykte samtidig at «allmenn tilgang til rettsavgjørelser, som gir innsikt i gjeldende rett, er viktig for en rettsstat».

1.2 Oppdragsbeskrivelsen

Domstoladministrasjonen nedsatte arbeidsgruppen 4. mai 2020, noe forsinket på grunn av covid-19-pandemien. I oppdragsbeskrivelsen er rammen for arbeidet til dels utvidet, og nærmere spesifisert:

«2. Formål

Rettsavgjørelsene er en viktig ressurs som kan utnyttes bedre enn i dag og som etterspørres. For å øke tilgjengeligheten til rettsavgjørelser og imøtekomme de ulike interessentenes behov for slik informasjon, må avgjørelser gjøres digitalt tilgjengelig for videre formidling og bruk. Dette oppdraget skal gi innsikt i hvordan det kan gjøres, hvilke premisser som skal legges til grunn og hvilke regulatoriske, tekniske og økonomiske konsekvenser det vil innebære.

3. Omgang og avgrensing

Oppdraget innrettes til å omfatte rettsavgjørelser fra Høyesterett, lagmannsrettene, tingrettene og jordskifterettene, og strukturerte data i tilknytning til avgjørelsene.

Oppdraget omfatter ikke behandling av innsynsforespørsler – krav om innsyn i dokumenter som rettes til og avgjøres i den enkelte domstol.

4. Oppdrag og leveranse

Det etableres en arbeidsgruppe som skal se nærmere på hvordan rettsavgjørelser med tilhørende strukturerte data kan gjøres tilgjengelig for videreformidling, gjenbruk og viderebruk, i praksis ved å etablere en løsning som her er kalt 'Plattform for rettsinformasjon'.

Arbeidsgruppen bes om å:

¹ <https://www.stortinget.no/nn/Saker-og-publikasjoner/publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2019-2020/inns-201920-006s/>

- Utarbeide interessentanalyse og kommunikasjonsplan for oppdraget
- Vurdere og anbefale hvilke rettsavgjørelser og annen informasjon som er aktuell å gjøre tilgjengelig for videreformidling, gjenbruk og viderebruk, herunder vurdere behov for metadata fra kildematerialet (Lovisa) og behov for å klassifisere datasett
- Klarlegge rettslige og økonomiske premisser som bør legges til grunn for å gjøre informasjonen tilgjengelig / bruke informasjonen, herunder kriterier for anonymisering og for eventuelt betaling/godtgjøring for informasjon
- Vurdere alternative måter å oppnå anonymisering på, og anbefale løsning
- Vurdere og anbefale funksjoner, arkitektur og tekniske løsninger for tilgjengeliggjøring av informasjonen, gitt krav om personvern og krav til konfidensialitet, tilgjengelighet og integritet
- Vurdere og anbefale administrativ plassering av plattform for rettsinformasjon – hvilken virksomhet som skal ha i oppgave å forvalte og drifte løsningen
- Vurdere økonomiske og administrative konsekvenser forbundet med etablering, drift og forvaltning
- Vurdere effekter og gevinster av å gjøre informasjonen tilgjengelig – for domstolene og for aktører og brukergrupper utenfor domstolene (samfunnsgevinster).

Videre bes arbeidsgruppen om å:

- Vurdere hvilke konsekvenser en etablering av domstolenes plattform for rettsinformasjon vil ha for dagens leverandører av rettsinformasjon
- Vurdere hvilke konsekvenser domstolenes plattform for rettsinformasjon får for domstolenes egen publisering av rettsavgjørelser, inklusive pressetjenestene
- Vurdere plattform for rettsinformasjon sin rolle og funksjon sett i forhold til sentral produksjon av statistikk og analyse

Å åpne for videreformidling og bruk av rettsavgjørelser skal skje under hensyn til bestemmelsene om offentlighet i domstoloven samt veiledning i offentleglova og i personopplysningsloven. Retningslinjer og veileder ved tilgjengeliggjøring av offentlige data skal legges til grunn.»

Det fremgår at både avgjørelser fra Høyesterett, lagmannsrettene, tingrettene og jordskifterettene, og strukturerte data i tilknytning til avgjørelsene, omfattes av oppdraget. Det er avgrenset mot behandling av innsynsforespørsler, som rettes til og avgjøres i den enkelte domstol.

En del interessenter var angitt i vedlegg til oppdragsbeskrivelsen.

Fristen for arbeidsgruppens rapport var opprinnelig satt til 1. desember 2020, men ble senere utsatt til medio desember 2020.

Arbeidsgruppen har hatt følgende sammensetning:

- Assisterende direktør Christopher Haugli Sørensen, Høyesterett (leder)
- Tingrettsdommer Audgunn Syse, Oslo tingrett
- Lagdommer Thomas Chr. Poulsen, Borgarting lagmannsrett
- Seksjonssjef Robert Envik, Domstoladministrasjonen – rettsavdelingen
- Seniorrådgiver Trond Almås, Domstoladministrasjon – avdeling for innovasjon og domstolutvikling
- Rådgiver Sandra Schweizer, Domstoladministrasjonen – avdeling for informasjon og teknologi
- Seniorrådgiver Turi Saltnes, Domstoladministrasjonen – avdeling for økonomi og styring
- Seniorforsker Andreas Dypvik Landmark, SINTEF Digital
- Konsulent Martine Nesøy Træen, Metier OEC (prosjektstøtte mv.)

Seksjonssjef Yngve Brox i kommunikasjonsseksjonen i Domstoladministrasjonen og seniorrådgiverne Roar Mathisen og Herman Seip i avdeling for informasjon og teknologi i Domstoladministrasjonen har vært referansepersoner i arbeidet.

1.3 Gruppens arbeid

Arbeidsgruppen har invitert til innspill fra ulike aktører som antas å kunne nyttiggjøre seg informasjonen som gjøres tilgjengelig, eller som for øvrig vil kunne ha synspunkter i arbeidet.

Arbeidsgruppen har møtt og fått innspill fra representanter fra Rettspraksis.no, Lovdata, Gyldendal Rettsdata, Universitetsforlaget, Norsk Presseforbund, Norsk Journalistlag, Norsk Redaktørforening og Det juridiske fakultet ved Universitetet i Oslo. Det er gjennomført intervjuer med Det juridiske fakultet ved Universitetet i Bergen, Det juridiske fakultet ved Universitetet i Tromsø og Juristforbundet Tech Forum. Enkelte av interessentene har også supplert med skriftlige innspill.

Arbeidsgruppen har videre mottatt skriftlige innspill fra DIBKunnskap, Advokatforeningen, Dommerforeningen, Riksadvokatembetet, Statistisk sentralbyrå og Arkivverket. Det har vært avholdt ytterligere møter med Arkivverket til avklaring av om det vil kunne være et alternativ å gjøre avgjørelsene tilgjengelig gjennom Digitalarkivet.

Arbeidsgruppen har hatt møte med retspræsident Henrik Engell Rhod og administrasjonschef Maiken Lindberg Kofoed ved Retten på Bornholm, som leder den danske Domstolsstyrelsens arbeid for publisering av rettsavgjørelser, som ligger an til å bli lansert i februar 2021.

Arbeidsgruppen har hatt kontakt med Trygderetten på bakgrunn av deres prosjekt for avidentifisering og publisering av alle kjennelser, som redegjort for i budsjettproposisjonen Prop. 117 S (2019–2020) kapittel 2.6 til kap. 606.²

² <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-117-s-20192020/id2702108/>

Dessuten har arbeidsgruppen gjennomført intervjuer med informasjonsmedarbeidere i Oslo tingrett og Borgarting lagmannsrett. Arbeidsgruppen har også mottatt bistand fra de ulike fagmiljøene i Domstoladministrasjonen ut over medlemmene i arbeidsgruppene.

Den samlede arbeidsgruppen har totalt avholdt fem møter. Med unntak for det andre møtet, der arbeidsgruppen møtte en del av interessentene, har alle møtene blitt avholdt som videokonferanse som følge av covid-19-pandemien.

1.4 Avgrensninger

1.4.1 Språk

Flere av interessentene har pekt på at språket i rettsavgjørelsene har betydning for hvor tilgjengelige de er for allmennheten. Dette har også betydning for hvordan avgjørelsene kan brukes som grunnlag for utvikling av nye tjenester basert på kunstig intelligens («AI»). Arbeidsgruppen har sett på den delen av utformingen av rettsavgjørelsene som gjelder struktur, men for øvrig ligger dette utenfor gruppens arbeid.

1.4.2 Omfanget av innsynretten

Arbeidsgruppen har mottatt enkelte innspill som gjelder omfanget av innsynretten. Også dette ligger i utgangspunktet utenfor gruppens arbeid. Arbeidsgruppen har lagt dagens regler om innsyn mv. til grunn, men slik at det er bygd på forslaget til endringer i forskrift om offentlighet i rettspleien som Justis- og beredskapsdepartementet sendte på høring 15. juni 2016.³

Arbeidsgruppen har derimot vurdert den samlede virkningen av dagens innsynsregler og tilgjengeliggjøring av rettsavgjørelser.

1.4.3 Graderte avgjørelser mv.

Dommerforeningens menneskerettsutvalg har kommet med innspill som gjelder tilgangen til avgjørelser som inneholder informasjon som er gradert etter sikkerhetsloven⁴ eller som skal behandles etter beskyttelsesinstruksen.⁵ Tilgang til slike avgjørelser – for de som er berettiget til det – vil ikke kunne gis gjennom denne plattformen, siden plattformen i så fall vil måtte utvikles og godkjennes for behandling av sikkerhetsgradert informasjon, med de begrensningene dette ville ha medført.

Selv om avgjørelsen i fulltekst ikke vil kunne inngå i plattformen, mener arbeidsgruppen at det bør legges til rette for at det så langt det er adgang, kan gjøres tilgjengelig informasjon også om slike avgjørelser. For saker om skjulte tvangsmidler vil det for eksempel kunne være aktuelt å gi sammendrag av sakens rettslige sider, men uten at det gis nøyaktige opplysninger om avgjørelsens dato, om hvilken tingrett som har behandlet saken, eller andre opplysninger som

³ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---forslag-til-ny-domstollov-og-endringer-i-forskrift-om-offentlighet-i-rettspleien/id2504242/>

⁴ <https://lovdata.no/lov/2018-06-01-24>

⁵ <https://lovdata.no/forskrift/1972-03-17-3352>

kan bidra til å identifisere mistenkte eller politiets arbeid. Dette er i samsvar med Høyesteretts praksis for offentliggjøring av avgjørelser i slike saker.

1.4.4 Navnet på tjenesten

I oppdragsbeskrivelsen er den skisserte tjenesten foreløpig kalt «Plattform for rettsinformasjon». Begrepet «rettsinformasjon» brukes normalt om alle typer rettskilder, og omfatter blant annet også lover, forskrifter, forarbeider, juridisk litteratur osv. Oppdraget her er begrenset til rettsavgjørelser og data i tilknytning til disse. Arbeidsgruppen bruker derfor navnet «Plattform for domstoldata» om tjenesten.

1.4.5 Anonymisering og betydningen av reglene om offentlighet i rettspleien

Arbeidsgruppen skal blant annet vurdere kriterier for anonymisering av personopplysninger. I personvernrettslig forstand er det bare snakk om anonymisering hvis prosessen er *irreversibel*. Det betyr at det ikke skal være mulig å knytte opplysningene til en identifiserbar person, når man tar i betraktning alle de hjelpemidlene som med rimelighet kan tenkes brukt for å identifisere vedkommende.⁶ Denne betydningen av uttrykket er også lagt til grunn i oppdragsbeskrivelsen.

Alle rettsavgjørelser inneholder personopplysninger i personopplysningslovens forstand. Karakteren av personopplysningene, og hvor beskyttelsesverdige de er, er derimot varierende. På den ene ytterkanten kan det være tilfeller hvor partsforholdet og saksforholdet for øvrig ligger sånn an at avgjørelsen bare inneholder personopplysninger av prosaisk karakter om dommerne og prosessfullmektigene. På den andre ytterkanten er det avgjørelser med svært sensitive personopplysninger, for eksempel i saker om barnevern.

Reglene om offentlighet i rettspleien – blant annet møteoffentligheten, referatretten, reglene om offentlige berammingslister og innsyn i rettsavgjørelser – gjør at for de aller fleste rettsavgjørelsene vil det ikke vil være mulig å gjennomføre anonymisering i personvernrettslig forstand fordi personene kan identifiseres ved å sammenholde avgjørelsen som er gjort tilgjengelig, med for eksempel den originale avgjørelsen dersom den er omfattet av innsynsretten, av omtale i media mv.

Arbeidsgruppen legger derfor til grunn at det for de aller fleste rettsavgjørelsene kun vil være mulig å legge opp til at direkte identifiserbare personopplysninger fjernes – såkalt *avidentifisering*. Opplysningene vil fremdeles være å anse som personopplysninger i personopplysningslovens forstand.

Dessuten kan formålene bak allmenn offentliggjøring av rettsavgjørelser tale for at navnene til de profesjonelle aktørene bør fremgå. Rettsavgjørelsene vil da alltid inneholde personopplysninger i større eller mindre omfang.

Dagens regler om offentlighet i rettspleien bruker begrepet «anonymisering» når det stilles krav om at avgjørelsen ikke skal inneholde direkte personidentifiserende personopplysninger. For

⁶ Se Datatilsynets veileder om anonymisering av personopplysninger (<https://www.datatilsynet.no/rettigheter-og-plikter/virksomhetenes-plikter/informasjonsikkerhet-internkontroll/hvordan-anonymisere-personopplysninger/>).

ikke å underkjenne at det fremdeles vil være tale om personopplysninger, bruker arbeidsgruppen aidentifisering som generelt begrep, selv om det i det enkelte tilfellet kan være tale om anonymisering i personvernrettslig forstand.

1.5 Metode og leseveiledning

Statens prosjektmodell fastsetter krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring av store statlige investeringsprosjekter. Kostnadsrammen for «plattform for domstoldata» er under fastsatt terskelverdi for statens prosjektmodell, og prosjektet er følgelig ikke omfattet av kravene. Metoden for gjennomføring av denne utredningen bygger likevel på Statens prosjektmodell og tilhørende veiledere, med tilpassinger og forenklinger.

Den metodiske tilnærmingen i denne utredningen bygger på:

- Instruks om utredning av statlige tiltak (utredningsinstruksen)⁷
- Rundskriv R-108/19 «Statens prosjektmodell - Krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring av store investeringsprosjekter i staten», Finansdepartementet⁸
- Rundskriv R-109/14 «Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser mv.», Finansdepartementet⁹
- Veileder i samfunnsøkonomiske analyser, Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ)¹⁰

Rapportstrukturen følger i hovedsak strukturen i en konseptvalgutredning:

- I kapittel 2 gis en beskrivelse av dagnes tilgang til rettsavgjørelser i Norge og noen andre land. Det gis også en redegjørelse for problemene ved dagens situasjon.
- I kapittel 3 gis en redegjørelse for normative behov og behov avdekket i interessentanalysen.
- I kapittel 4 presenteres krav som skal eller bør oppfylles for valg av alternativ. I tillegg angis samfunns- og effektmål for alternativene.
- I kapittel 5 drøftes mulige alternativer basert på identifiserte problem, behov, krav og mål. Avslutningsvis gis en grovsiling av alternativer som tas med videre til alternativanalysen.
- I kapittel 6 presenteres alternativanalysen hvor nullalternativet og to andre alternativer er vurdert i en overordnet samfunnsøkonomisk analyse. Alternativanalysen drøfter også mulige virkninger ved bruk av eksterne aktører. Til slutt gis en rangering og anbefaling av alternativ.

⁷ <https://lovdata.no/forskrift/2016-02-19-184>

⁸ https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/rundskriv/faste/r_108_2019.pdf

⁹ https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/rundskriv/faste/r_109_2014.pdf

¹⁰ <https://dfo.no/filer/Fagområder/Utredninger/Veileder-i-samfunnsokonomiske-analyser.pdf>

- I kapittel 7 løftes temaer som er sentrale for neste fase av prosjektet. I tillegg presenteres behov for regelendringer.

Det er lenket til kilder i fotnotene der disse er tilgjengelig.

2 Situasjonsbeskrivelse og problemanalyse

2.1 Rettsavgjørelsens funksjoner

Domstolene, med Høyesterett i spissen, er ved siden av Stortinget og Regjeringen én av de tre statsmaktene i Norge. Som formulert av Domstolkommisjonen i NOU 2020: 11 Den tredje statsmakt – Domstolene i endring¹¹ kapittel 5.1, er domstolenes kjerneoppgave å treffe bindende avgjørelser i rettssspørsmål ved anvendelse av rettsregler på faktiske forhold. Virksomheten til de alminnelige domstolene er konsentrert om å avsi straffedommer og avgjøre sivile tvister. Denne typer oppgaver kan betegnes som domstolenes dømmende virksomhet.

Domstolenes dømmende virksomhet kommer til uttrykk gjennom rettsavgjørelsene. «Dom», «kjennelse» og «beslutning» er de vanligste avgjørelsesformene og betegnelsene på en rettsavgjørelse. For de aller fleste rettsavgjørelser gjelder det krav om begrunnelse, selv om kravene varierer blant annet etter avgjørelsesform. Selve konklusjonen fremkommer i den delen som kalles «slutningen».

Rettsavgjørelser er blant de rettskildene som det etter norsk juridisk metode er relevant å se hen til ved fastleggingen av hvordan en rettsregel skal forstås eller hvordan et bestemt rettssspørsmål skal løses, i tillegg til blant annet lovens ordlyd, uttalelser i forarbeidene til loven osv. Rettsoppfatningen som kommer til uttrykk i en avgjørelse fra Høyesterett – et såkalt prejudikat – har særlig stor vekt, og vil bli fulgt av domstolene i senere saker og av rettslivet ellers. Prejudikatslæren og vektleggingen av rettsavgjørelser for øvrig, bidrar til likebehandling og forutberegnelighet.

Allmenn tilgang til rettsavgjørelser er på denne bakgrunn viktig både for at enhver skal kunne sette seg inn i hva som er gjeldende rett og lese begrunnelsen for en konkret avgjørelse, og for å legge til rette for kunnskap om og kontroll og kritikk av rettspleien mer generelt, som grunnlag for å sikre rettsstaten og opprettholde tillitten til domstolene som den dømmende makt.¹²

Forenklet kan det beskrives slik at det for formålet om å legge til rette for kunnskap og kontroll og kritikk av rettspleien, først og fremst er viktig med løpende tilgang til nye rettsavgjørelser. For formålet om å legge til rette for innsikt i gjeldende rett, er tidligere avsatte rettsavgjørelser av betydning, men slik at interessen generelt sett blir mindre jo eldre avgjørelsen er, særlig for avgjørelser i straffesaker, og dersom det har kommet en senere avgjørelse som omhandler samme rettslige spørsmål.

¹¹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2020-11/id2766587/>

¹² Se Ot.prp. nr. 55 (1997–98) kapittel 4.1 om begrunnelsen for offentlighetsprinsippet i rettspleien generelt. I forarbeidene til offentliglova er de tilsvarende argumentene formulert som demokratihensynet, kontrollhensynet og rettssikkerhetshensynet, se NOU 2003: 30 Ny offentlighetslov (<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2003-30/id382853/>) kapittel 4.2.

2.2 Tilgangen til rettsavgjørelser i dag

2.2.1 Antallet rettsavgjørelser

De alminnelige domstolene og jordskifterettene behandler hvert år om lag 130 000 saker. Sakene er grovt fordelt på ca. 2 000 saker i Høyesterett, 10 000 saker i lagmannsrettene, 115 000 saker i tingrettene og Oslo byfogdembete, samt noe over 1 000 saker i jordskifterettene.¹³

Siden det ofte treffes såkalte prosessledende avgjørelser forut for den avgjørelsen som avslutter saken, er antallet avgjørelser høyere – om lag 215 000. I gjennomsnitt treffes det altså om lag 1,7 avgjørelser per sak.

2.2.2 Reguleringen av tilgangen til rettsavgjørelser

Tilgangen til rettsavgjørelser er særskilt regulert i rettspleielovgivingen. Offentleglova, som først og fremst gjelder retten til innsyn forvaltningens dokumenter, gjelder som den store hovedregelen ikke for domstolenes dømmende virksomhet, jf. § 2 fjerde ledd. Offentleglova gjelder likevel ved gebyrfastsettelse og fastsettelse av salær, jf. offentligforskrifta § 3 første ledd andre punktum.

Dagens regler om offentlighet i rettspleien stammer i det vesentlige fra en større lovrevisjon omkring tusenårsskiftet, som ledet til at det ved lov 4. juni 1999 nr. 37 ble gjort endringer i domstolloven,¹⁴ straffeprosessloven og den dagjeldende tvistemålsloven. Departementets proposisjon – Ot.prp. nr. 55 (1997–98) – bygde på det såkalte Kildebeskyttelsesutvalgets utredning i NOU 1988: 2 Kildevern og offentlighet i rettspleien. Lovrevisjonen innebar i hovedsak en videreføring av offentlighetsprinsippet i norsk rettspleie, men tok sikte på en generell omstrukturering og klargjøring av de tidligere reglene. Revisjonen innebar også enkelte realitetsendringer, blant annet ved at retten til innsyn i slutningen og i avgjørelser i straffesaker ble utvidet på bakgrunn av kravene i Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 6 nr. 1 og FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 14 nr. 1.

Lovendringene som gjaldt offentlighet i rettspleien, trådte i kraft 1. september 2001. Fra samme dag trådte forskrift 6. juli 2001 nr. 757 om offentlighet i rettspleien¹⁵ i kraft. Forskriften ga nærmere regler om blant annet berammingslister, gitt i medhold av domstolloven § 122 andre ledd, og om offentlighet knyttet til rettsavgjørelser, gitt i medhold av straffeprosessloven § 28 syvende – nå åttende – ledd og tvistemålsloven § 135 åttende ledd. Retningslinjer for dette var tidligere gitt av Justisdepartementet gjennom rundskriv 2. juni 1981 (G-134/81) og rundskriv 18. november 1987 (G209/87). På bakgrunn av de nye reglene ble det 16. september 2001 gitt nytt rundskriv (G-22/2001).

¹³ Se <https://www.domstol.no/arsrapport-2019/nokkeltall-2019/>

¹⁴ <https://lovdata.no/lov/1915-08-13-5>

¹⁵ <https://lovdata.no/forskrift/2001-07-06-757> (med departementets merknader til forskriften gitt i rundskriv G-22/2001 del 2)

Reglene om innsyn i avgjørelser i sivile saker ble i hovedsak videreført i tvisteloven, som avløste tvistemålsloven fra 1. januar 2008. Det ble gitt ny forskriftshjemmel i tvisteloven § 14-7.

2.2.3 Innsynsretten

Rettsavgjørelser er som det klare utgangspunkt offentlige i den forstand at allmennheten i vid utstrekning har rett til innsyn. Den generelle taushetspliktsbestemmelsen i domstolloven § 63 a første ledd, som er utformet på samme måte som forvaltningsloven § 13 første ledd og omfatter opplysninger om noens «personlige forhold» og opplysninger som det vil være «av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår», gjelder ikke det som er kommet frem i et rettsmøte eller en rettsavgjørelse, jf. tredje ledd.

I sivile saker gjelder det som utgangspunkt rett til innsyn i alle avgjørelser, jf. tvisteloven § 14-2 første ledd. I straffesaker er det etter straffeprosessloven § 28 tredje ledd første punktum i utgangspunktet rett til innsyn i straffedommer fra de siste fem årene. Etter annet punktum gjelder tilsvarende for kjennelser om habilitet, avvising, gjenopptakelse, erstatning i anledning forfølgning og heving (såkalte realitetskjennelser) og kjennelser som avgjør anker. Sistnevnte kategori er imidlertid ikke ment å omfatte anker over kjennelser og beslutninger generelt, se HR-2016-423-U.¹⁶

Retten til innsyn forutsetter at avgjørelsen identifiseres tilstrekkelig. Kravet til identifisering må særlig ses på bakgrunn av at innsynsretten ikke skal kunne benyttes til å få frem forhold knyttet til enkeltpersoner, uten at man har noe kjennskap til forholdet fra før.

Fra disse utgangspunktene gjelder det i hovedsak to typer begrensninger. Slutningen i avgjørelsen står imidlertid i en særstilling, og omfattes ikke fullt ut av begrensningene. Bakgrunnen for dette er de menneskerettslige kravene som det er redegjort for i Ot.prp. nr. 55 (1997–98) kapittel 4.2, 4.8 og 4.9.

Innsynsretten er for det første begrenset av de tilfellene domstolen ikke har *adgang* til å gi innsyn. Etter tvisteloven § 14-3 andre ledd og straffeprosessloven § 28 fjerde ledd kan innsyn ikke gis dersom det er betenkelig av hensyn til rikets sikkerhet eller forholdet til fremmed stat å gi innsyn, eller retten har gitt pålegg om hemmelighold, jf. domstolloven § 128. Det samme gjelder når det er grunn til å frykte at avgjørelsen vil bli nyttet på urettmessig vis. Imidlertid foreligger det i alle disse tilfellene rett til innsyn i slutningen.

Det er også enkelte særlig bestemmelser som innebærer en begrensning i adgangen til å gi innsyn. Blant annet følger det av straffeprosessloven § 28 tredje ledd siste punktum at det ikke er adgang til å innsyn i kjennelser som nevnt i straffeprosessloven § 100 a. Dette er avgjørelser om såkalt skjulte tvangsmidler eller hemmelig etterforskning. Begrensningen omfatter også slutningen. Avgjørelser om skjulte tvangsmidler i form av kommunikasjonskontroll er omfattet av taushetsplikt etter straffeprosessloven § 216 i, og skal oppbevares etter reglene i beskyttelsesinstruksen, jf. forskrift 9. september 2016 nr. 1047 om kommunikasjonskontroll, romavlytting og dataavlesing (kommunikasjonskontrollforskriften) § 7 andre ledd, jf. første ledd

¹⁶ <https://www.domstol.no/Enkelt-domstol/hovesterett/avgjorelser/2016/hovestretts-ankeutvalg-strauff/hr-2016-423-u/>

nr. 3. Dersom en avgjørelse i en sivil sak eller en straffesak inneholder informasjon som kan skade nasjonale sikkerhetsinteresser om den blir kjent for uvedkommende, skal den graderes etter sikkerhetsloven § 5-3. Det er heller ikke adgang til å gi innsyn i slik informasjon, jf. sikkerhetsloven § 5-4.

For det *andre* gjelder retten til innsyn bare «så langt det ikke gjelder forbud mot offentlig gjengivelse», jf. tvisteloven § 14-3 første ledd og straffeprosessloven § 28 tredje ledd. Et forbud mot offentlig gjengivelse kan gjelde hele avgjørelsen eller deler av den. I praksis forekommer det svært sjelden at hele avgjørelsen er forbudt offentlig gjengitt. Den eventuelle begrensningen består som regel i at avgjørelsen bare kan gjengis offentlig i anonymisert form, og forbudet gjelder da altså bare direkte identifiserbare personopplysninger. I slike tilfeller foreligger det en rett til innsyn i resten av avgjørelsen. Også i disse tilfellene er det likevel alltid rett til innsyn i slutningen, men slik at det også for sivile saker gjelder en avgrensning til avgjørelser fra de siste fem årene. Denne utvidede retten til innsyn innebærer altså at det ikke er mulig å foreta en anonymisering i personvernrettslig forstand av parter mv. som måtte være identifisert i slutningen, hvilket gjerne er tilfellet, jf. kapittel 1.4.5.

Forbudet mot offentlig gjengivelse kan følge direkte av loven eller være besluttet av retten. Etter domstolloven § 130 første ledd kan retten forby at hele eller deler av en rettsavgjørelse gjengis offentlig hvis hensynet til privatlivets fred eller fornærmedes ettermæle krever det, eller etterforskningshensyn krever at en kjennelse eller beslutning avsagt i en straffesak utenfor hovedforhandling ikke blir offentlig gjengitt. Tredje ledd bestemmer at i saker etter ekteskapsloven eller barneloven og i saker mellom ektefeller eller fraskilte om fordeling eller tildeling av formuen, kan rettsavgjørelser bare gjengis offentlig i anonymisert form. Det samme gjelder i tilsvarende saker mellom personer som er eller har vært samboere.

Å oversende en avgjørelse til dem som henvender seg til domstolen og ber om dette, er ikke «offentlig gjengivelse» i lovens forstand. Dette er uttrykkelig sagt i rundskriv G-22/2001 punkt 4.5.2. Domstolen kan altså utvise meroffentlighet ved å gi innsyn uten anonymisering. I rundskrivet er det forutsatt at dette må skje etter en konkret vurdering av om det er forsvarlig å overgi en avgjørelse uanonymisert, og hvor det vil være naturlig å legge vekt på faren for misbruk eller uheldig spredning av avgjørelsen. Forutsatt at det ikke foreligger forhold som innebærer at det ikke er adgang til å gi innsyn, kan domstolen også utvise meroffentlighet ved å gi innsyn i avgjørelser i straffesaker som er eldre enn fem år og kjennelser og beslutninger som ikke er omfattet av innsynretten.

En kategori rettsavgjørelser hvor hensynet til personvern gjør seg gjeldende med særlig stor tyngde, er avgjørelser om barnevern og psykisk helsevern og andre tvangsvedtak i helse- og sosialsektoren som behandles etter tvisteloven kapittel 36. For disse sakene bestemmer tvisteloven § 36-7 første ledd at sakens dokumenter er unntatt offentlighet. Det har vært en viss usikkerhet knyttet til om dette også omfatter rettsavgjørelsene i saken, slik at domstolen ikke har adgang til å gi innsyn, heller ikke med forbud mot offentlig gjengivelse uten anonymisering. Den rådende oppfatningen synes nå å være at de alminnelige reglene i tvisteloven § 14-2 og § 14-3 får anvendelse. Det vil normalt være besluttet forbud mot offentlig gjengivelse etter domstolloven § 130 første ledd bokstav a om privatlivets fred. Dersom det ikke er mulig å anonymisere avgjørelsen slik at identifisering unngås, kan det nedlegges forbud mot offentlig gjengivelse av hele avgjørelsen – også i anonymisert (avidentifisert) form.

Reglene for allmennhetens innsyn i straffesaksdokumenter er under utredning av professor ph.d. Ragna Aarli ved Det juridiske fakultet, Universitetet i Bergen, på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet. Utredningen skal etter mandatet identifisere de særskilte problemstillingene som innsynsreglene reiser, vurdere om det er behov for regelendringer, samt komme med forslag til eventuelle endringer, og avgis innen 31. desember 2020.

2.2.4 Utvidet tilgang til rettsavgjørelser for pressen

Pressen har en utvidet rett til tilgang til rettsavgjørelser gjennom de særlige reglene om «pressemapper» i forskrift om offentlighet i rettspleien § 10. Formålet med pressemapper er at pressen løpende skal få innsyn i nylig avsagte rettsavgjørelser. Pressemappen skal inneholde alle dommer og realitetskjenner, også avgjørelser hvor det foreligger helt eller delvis forbud mot offentlig gjengivelse. Rettsavgjørelsene skal stå i pressemappen i minst fire uker, og ikke inneholde avgjørelser som er eldre enn tre måneder.

Ordningen med pressemapper er papirbasert. Domstolene har etter forskrift om offentlighet i rettspleien § 11 adgang til å legge ut rettsavgjørelser på lukkede nettsider for pressen. En slik tjeneste er etablert på presse.domstol.no. Journalister gis tilgang til de elektroniske pressesidene etter søknad. ID-porten benyttes for autentisering. Tjenesten inneholder også berammingslister hvor navnet på siktede i straffesaker fremgår, og tiltalebeslutninger i straffesaker, jf. forskriften § 6 og § 7. Avgjørelsene slettes automatisk etter tre måneder, noe som er et krav etter forskriften for avgjørelser som gjøres tilgjengelig uten aidentifisering.

De elektroniske pressesidene erstatter ikke plikten til å holde fysiske pressemapper. De elektroniske pressesidene kan ikke inneholde avgjørelser hvor det foreligger helt eller delvis forbud mot offentlig gjengivelse.

Basert på innspill både fra presseorganisasjonene og domstoler, har arbeidsgruppen inntrykk av at ikke alle avgjørelser som kan legges ut på de elektroniske pressesidene, legges ut der. Dette synes i alle fall delvis å skyldes at tjenesten ikke er integrert med fagsystemet Lovisa, men forutsetter en manuell operasjon.

Justis- og beredskapsdepartementet sendte 15. juni 2016 på høring¹⁷ et forslag fra Domstoladministrasjonen som innebærer at pressens særlige rett til løpende innsyn i rettsavgjørelser skal ivaretas gjennom elektroniske pressesider, som også skal inneholde avgjørelser hvor det foreligger helt eller delvis forbud mot offentlig gjengivelse, og som erstatter plikten til å ha fysiske pressemapper. Det ble samtidig foreslått at de elektroniske pressesidene skal inneholde alle kjennelser – ikke bare realitetskjenner – og også beslutninger om å gi samtykke til eller nekte anke fremmet til muntlig ankebehandling.

Oslo tingrett anslår at de mottar omtrent 275 henvendelser i uken om innsyn i rettsavgjørelser. Ca. 100 henvendelser kommer fra advokater, studenter og allmennheten for øvrig, mens resten er fra journalister. Advokatene etterspør i størst grad avgjørelser i sivile saker. Henvendelsene fra studenter har gjerne tilknytning til oppgaveskriving, mens henvendelsene fra allmennheten

¹⁷ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---forslag-til-ny-domstollov-og-endringer-i-forskrift-om-offentlighet-i-rettspleien/id2504242/>

for øvrig gjerne gjelder mediefokuserte saker eller tilfeller hvor vedkommende selv står i en lignende sak.

Borgarting lagmannsrett anslår at de mottar omtrent 30–40 henvendelser i uken om innsyn i rettsavgjørelser. De fleste henvendelsene kommer fra andre enn journalister.

2.2.5 Domstolenes publisering på åpne nettsider

Mens tilgjengeliggjøring av avgjørelser for allmennheten med grunnlag i reglene om innsyn forutsetter at domstolen får en henvendelse om dette, kan den enkelte domstol av eget tiltak publisere avgjørelser på åpne nettsider innenfor rammen av forskrift om offentlighet i rettspleien § 11.

Det følger av bestemmelsens andre ledd at rettsavgjørelser ikke kan legges ut dersom det foreligger «forbud mot å gi utskrift» – altså i de tilfellene domstolen ikke har adgang til å gi innsyn, jf. under kapittel 2.2.3 ovenfor – eller «så langt det foreligger forbud mot offentlig gjengivelse». Dette innebærer at dersom avgjørelsen bare kan gjengis offentlig i anonymisert form, kan direkte identifiserende personopplysninger ikke legges ut. Dersom hele avgjørelsen er forbudt offentlig gjengitt, kan ingen del av avgjørelsen ikke legges ut. Andre ledd gir egentlig ikke uttrykk for annet enn at de begrensningene som gjelder i offentligheten, selvfølgelig også må følges av domstolen selv.

Av tredje og fjerde ledd følger derimot noen ytterligere begrensninger ved publisering på domstolenes nettsider, som innebærer at alle avgjørelser som utgangspunkt skal anonymiseres dersom den skal være tilgjengelig etter tre måneder etter avsigelsen, og dermed dekke mer enn den aktuelle nyhetsinteressen. Unntak kan bare gjøres for avgjørelser i sivile saker som «ikke berører forhold av særlig sensitiv karakter».

Av departementets merknader til bestemmelsen i rundskriv G-22/2001 fremgår at «medisinske følsomme opplysninger og opplysninger om seksuelle forhold kan falle inn under begrepet særlig sensitiv karakter» og at «[v]ed vurderingen av om noe er av særlig sensitiv karakter, bør både enkeltopplysninger og sakens karakter tas i betraktning.» Det er ikke gitt noen nærmere regulering av hvilke avgjørelser som faller inn under begrepet.

For gjennomføringen av selve aidentifisering, fremgår det av bestemmelsen at avgjørelser i straffesaker skal anonymiseres «så langt det er nødvendig for å hindre identifisering av siktede». I merknadene er det presisert at siktedes navn, fødselsdato og boligadresse alltid skal fjernes. I tillegg kan det være nødvendig å fjerne andre identifiserende opplysninger, for eksempel arbeidssted. Det fremgår videre av bestemmelsen at opplysninger som kan identifisere fornærmede, bare kan legges ut dersom dette finnes ubetenkelig. Gjennomføringen av aidentifisering i avgjørelser i sivile saker, er ikke nærmere regulert.

Det er bare Høyesterett som systematisk publiserer avgjørelser på egne nettsider. Siden 2008 har Høyesterett publisert alle avgjørelser fra avdeling, storkammer og plenum. Fra 2010 har Høyesterett også publisert alle avgjørelser fra Høyesteretts ankeutvalg, unntatt silingsbeslutninger og kjennelser som forkaster en anke over kjennelse eller beslutning fordi ankeutvalget enstemmig finner det klart at anken ikke fører frem. I 2019 publiserte Høyesterett 134 avgjørelser fra avdeling, storkammer og plenum og 137 avgjørelser fra ankeutvalget. Som følge av behandlingen i justiskomiteen som er bakgrunnen for arbeidet her, har Høyesterett

også prioritert arbeidet med å publisere avgjørelser så langt tilbake som avgjørelsene finnes i elektronisk form, det vil si i saker innkommet etter årsskiftet 1999/2000.

Domstolenes publiseringsløsning er imidlertid lite egnet for å håndtere et stort antall avgjørelser, og det er begrensede muligheter for søk. Det er også vanskelig å tilby avgjørelsene i maskinlesbare formater, og avgjørelsene legges derfor bare ut i PDF-format.

Arbeidsgruppens inntrykk er at begrepet «særlig sensitiv karakter» – som er det rettslige kriteriet for hvilke avgjørelser som *må* aidentifiseres – ikke gir et presist bilde av hvilke avgjørelser som i praksis aidentifiseres. Avgjørelsene aidentifiseres selv om de inneholder opplysninger av langt mindre sensitiv karakter enn medisinske følsomme opplysninger eller opplysninger om seksuelle forhold, som etter departementets merknader til bestemmelsen kan falle inn under begrepet.

Selve aidentifiseringen skjer ved at saksbehandler fjerner direkte identifiserende personopplysninger. Aidentifiseringen skjer i korte trekk etter følgende mønster:

- Personnavn, personnummer:
 - Personer: Navn byttes ut med bokstaver først i alfabetet. Titler søkes beholdt siden det kan ha betydning for forståelsen av avgjørelsen.
 - Personnavn: Fødselsdag og måned erstattes med 00.00 eller ---. Fødselsår beholdes. Resten av personnummeret erstattes med 00000 eller ---.
 - Stedsnavn/institusjoner: Navnet byttes ut med bokstaver bakerst i alfabetet, start på X. Type institusjon søkes beholdt siden det kan være viktig informasjon for forståelsen av avgjørelsen. Vanligvis blir ikke land aidentifisert.
 - Gater, veier: Gatenaavnet byttes ut med streker og nummer med 0 – eks.: Kirkegata 5 blir --- gata 0.
 - I saker om barnevern aidentifiseres kommunenavnet, unntatt Oslo og Bergen.
- Bil-, konto-, telefonnummer o.l.:
 - Kontonummer erstattes med 0'er.
 - Bilregistreringsnummer: Erstattes med 0'er.
 - Telefonnummer: Erstattes med 0'er.
- Hva aidentifiseres ikke:
 - Instanser/domstoler som har behandlet eller behandler saken. Dette gjelder også saksnummer i lavere instanser.
 - Dommere og prosessfullmektiger.
 - Meddommere.
 - Sakkyndige og personer som uttaler seg pga. fagkunnskaper, for eksempel leger, psykologer og barnevernkuratorer.

I særlige tilfeller foretas det en bredere aidentifisering, for eksempel også underinstans og saksnummer, dersom dette er nødvendig for å redusere risikoen for identifisering. Dette er særlig aktuelt i for eksempel avgjørelser om barnevern og psykisk helsevern.

Aidentifiseringen skjer hovedsakelig manuelt, kun støttet av søk og erstatt-funksjonen i tekstbehandlingsprogramvaren. Lovisa har imidlertid støtte for aidentifiseringsoppgaven og for dokumenthåndteringen av den aidentifiserte versjonen av avgjørelsen.

Også aidentifiserte opplysninger er personopplysninger i personvernrettslig forstand. Avgjørelsene som publiseres inneholder følgelig personopplysninger. Personopplysningsloven¹⁸ § 2 andre ledd bokstav b bestemmer imidlertid at loven og personvernforordningen, som er gjort til norsk lov etter bestemmelsen i § 1, ikke gjelder for saker som behandles eller avgjøres i medhold av rettspleielovene. Dette omtales gjerne som rettspleielovunntaket. I departementets merknader i rundskriv G-22/2001 til forskrift om offentlighet i rettspleien § 9, som direkte regulerer gjennomføringen av innsynsretten, er det uttalt om rettspleieunntaket i tidligere personopplysningslov at dette «antas også å gjelde for den behandling av personopplysninger som skjer når domstolene overgir eller sender en rettsavgjørelse til andre». I merknadene er det imidlertid samtidig presisert at unntaket ikke bør «få som konsekvens at domstolenes behandling av personopplysninger undergis et lavere sikkerhetsnivå enn tilsvarende behandling i samfunnet for øvrig».

Som det vil fremgå av kapittel 3.3.3 nedenfor, er imidlertid rettspleielovunntaket uten betydning for adgangen til å ha nasjonale regler om innsyn og tilgjengeliggjøring av rettsavgjørelser, selv om de inneholder personopplysninger. Det følger av forordningen artikkel 86 at den ikke skal være til hinder for utlevering av personopplysninger etter nasjonale regler om allmennoffentlighet, og personopplysningsloven og forordningen gjelder bare så langt ikke annet er bestemt i eller med hjemmel i lov, jf. § 2 første ledd andre punktum.

Tingrettene og lagmannsrettene publiserer kun unntaksvis avgjørelser på egne nettsider. Når det skjer, synes det først og fremst å gjelde avgjørelser med høy nyhetsinteresse. Dersom avgjørelsen ikke skal være tilgjengelig i mer enn tre måneder, er det ikke behov for å anonymisere avgjørelsen av hensyn til siktede dersom siktelsen er offentlig kjent. Flere domstoler har derimot e-postlister som brukes til å varsle om avgjørelser av interesse. Det varierer om e-postlistene kun er åpne for pressen eller også for allmennheten for øvrig.

2.2.6 Formidlere av rettsinformasjon

Det er lang tradisjon for at rettsavgjørelser publiseres av andre enn domstolene selv. Målgruppen har først og fremst vært jurister og andre «profesjonelle» brukere, og publiseringen må ses på bakgrunn av rettsavgjørelsens funksjon som rettskilde.

Den mest sentrale papirpublikasjonen for høyesterettsavgjørelser har vært Norsk Retstidende, som ble gitt ut fra 1836 til og med 2015 (begrunnelsen for avgjørelsene ble trykket fra 1871, etter å ha blitt offentlige først fra 1864). For avgjørelser fra tingrettene og lagmannsrettene har det vært Rettens Gang, som ble gitt fra 1933 til og med 2014. Advokatforeningen var utgiver av Norsk Retstidende fra foreningen ble opprettet i 1908, og av Rettens Gang fra 1950.

I dag publiseres avgjørelser nærmest utelukkende elektronisk, først og fremst gjennom såkalte rettsinformasjonssystemer.

Stiftelsen Lovdata har publisert rettsavgjørelser i elektroniske tjenester siden 1987. Lovdata har mottatt avgjørelser elektronisk fra domstolene gjennom fagsystemene Høyrett og Lovisa fra disse ble tatt i bruk på begynnelsen av 2000-tallet. I likhet med Høyrett, som ble avviklet i 2018,

¹⁸ <https://lovdata.no/lov/2018-06-15-38>

driftes og utvikles Lovisa av Domstoladministrasjonen, som en del av støttefunksjonen overfor domstolene. Lovdata ble opprettet i 1981 av Justisdepartementet og Lovsamlingsfondet ved Universitetet i Oslo, med formål å opprette vedlikeholde og drive systemer for rettslig informasjon. Stiftelsen er selvfinansierende, og den viktigste inntektskilden er tjenesten «Lovdata Pro» som er rettet mot profesjonelle brukere. Siden 2001 har Lovdata etter avtale med Justisdepartementet dessuten stått for den offisielle kunngjøringen av lover og forskrifter, jf. forskrift 21. juni 1994 nr. 644¹⁹ som bestemmer at Justisdepartementet kan inngå avtale med Lovdata om utnyttelse av Lovdatas databaser for lover og forskrifter. Lovdata har siden 1995 publisert de mest sentrale rettskildene, som lover, forskrifter og nye rettsavgjørelser, gratis på www.lovdata.no, men uten den funksjonaliteten for blant annet søk, lenking mellom rettskilder og andre brukerverktøy som finnes i betalingstjenesten. Det er heller ikke fri adgang til viderebruk. Avgjørelsene som publiseres på de åpne nettsidene, er i dag tilgjengelig i ett år.

I 2008 ble Gyldendal Rettsdata, som er en del av Gyldendal Norsk Forlag AS, knyttet til tjenesten for oversendelse av avgjørelser til rettslige informasjonssystemer. Gyldendal Rettsdata hadde forut for dette mottatt avgjørelser fra Lovdata. Gyldendal Rettsdata lanserte tidligere i år tjenesten «Rettsdata Åpen», som foreløpig inneholder alle lover. Betalingstjenesten har liknende funksjonalitet som «Lovdata Pro».

I 2009 ble også DIBKunnskap AS knyttet til tjenesten. DIBKunnskap publiserer avgjørelser innenfor utvalgte fagområder som blant annet skatt/avgift og selskapsrett.

Rettspraksis.no ble lansert 17. mai 2018, som et idealistisk prosjekt med formål å gjøre rettsavgjørelser fritt tilgjengelig. Fredrik Ljone og Håkon Wium Lie sto bak prosjektet. Ved lanseringen omfattet tjenesten høyesterettsavgjørelser fra perioden 1836 til 2005 hentet fra en DVD utgitt av Lovdata i 2005, 740 høyesterettsavgjørelser fra årene 2006 og 2007 «donert» til Rettspraksis.no av en privatperson, samt høyesterettsavgjørelser fra 2008 og fremover hentet fra Høyesteretts nettsider. Lovdata begjærte midlertidig forføyning mot Ljone og Wium Lie under henvisning til åndsverksloven § 24 om databasevern. I løpet av behandlingen av saken, erstattet Rettspraksis.no avgjørelsene fra 2005-DVD-en med avgjørelser fra en CD ugitt av Lovdata høsten 2002. Partene var enige om at denne ikke var omfattet av databasevernet på grunn av begrensningen av vernetiden til 15 år. Saken ble endelig avgjort av Høyesterett 11. september 2019 ved kjennelsen HR-2019-1725-A,²⁰ der anførselene om at bruken av de nyere avgjørelsene fra Lovdata var vernet av ytringsfrihetsbestemmelsene i Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10, ikke førte frem.

Foruten avgjørelser hentet fra 2002-CD-en og Høyesteretts nettsider, inneholder Rettspraksis.no i dag avgjørelser oversendt fra Høyesterett i forbindelse med publiseringen av avgjørelser forut for 2008 og avgjørelser som Rettspraksis.no har fått tilgang til via domstolenes elektroniske pressesider. Rettspraksis.no har også digitalisert noen eldre rettsavgjørelser.

¹⁹ <https://lovdata.no/forskrift/1994-06-21-644>

²⁰ <https://www.domstol.no/Enkelt-domstol/hoyesterett/avgjorelser/2019/hoyesterett-sivil/hr-2019-1725-a/>

Rettspraksis.no har bedt om å bli knyttet til domstolenes tjeneste for oversendelse av avgjørelser til rettslige informasjonssystemer, og dette er en del av den faktiske bakgrunnen for Justiskomiteens oppdrag og at arbeidsgruppen ble nedsatt.

Domstolenes oversendelse av avgjørelser til Lovdata, Gyldendal Rettsdata og DIBKunnskap gjennom Lovisa, skjer ikke automatisk, men forutsetter en manuell aktivitet fra dommer eller saksbehandler. Høyesterett oversender alle avgjørelser. I lagmannsrettene er det tilsvarende retningslinjer. I tingrettene og jordskifterettene, er spørsmålet overlatt til dommerens skjønn. I avgjørelsene som oversendes fra lagmannsrettene, tingrettene og jordskifterettene, har dommeren mulighet til å legge ved sammendrag og stikkord.

Avgjørelsen oversendes i uanonymisert form i tekstbehandlingsformat (docx). Sammen med avgjørelsen følger en maskinlesbar fil (xml) med følgende metadata:

- Avgjørelsesreferanse (har i dag kun informasjonsverdi for avgjørelser fra Høyesterett)
- Domstol
- Saksnummer
- Tingrettens saksnummer (kun avgjørelser fra lagmannsrettene)
- Avgjørelsesform
- Avgjørelsesdato
- Parter og ev. partshjelpere med prosessfullmektiger
- Dommere(e)
- Ev. sammendrag
- Ev. stikkord

Både Lovdata og Gyldendal Rettsdata publiserer alt som i dag mottas fra Høyesterett og lagmannsrettene. Basert på tall for publiserte avgjørelser fra Lovdata, kan det legges til grunn at antallet avgjørelser som har blitt oversendt fra Høyesterett de seneste årene, er som følger:

| | Sivile saker | | | | | Straffesaker | | | | |
|-------------------------|--------------|------|------|------|------|--------------|------|------|------|------|
| | 2019 | 2018 | 2017 | 2016 | 2015 | 2019 | 2018 | 2017 | 2016 | 2015 |
| Høyesterett i avdeling | 69 | 63 | 72 | 63 | 65 | 65 | 45 | 50 | 49 | 54 |
| Høyesteretts ankeutvalg | 1107 | 1102 | 1069 | 1212 | 1196 | 1181 | 1256 | 1292 | 1297 | 1267 |

Dette utgjør alle avgjørelser avsagt av Høyesterett med de få unntak der det ikke er adgang til å gi innsyn. I saker om skjulte tvangsmidler som er avgjort med begrunnet kjennelse, oversendes likevel et sammendrag av sakens rettslige sider, men uten at det gis opplysninger om sakens faktum.²¹ Lovdata følger opp at alle avgjørelser er mottatt ved å se avgjørelsesreferansen i avgjørelsene fra Høyesterett, som inneholder årstall og løpenummer.

²¹ Siste publiserte avgjørelse er <https://lovdata.no/pro/avgjorelse/kk-2016-4>

Antallet avgjørelser som har blitt oversendt fra lagmannsrettene – med tilføyelse av antallet avgjorte saker i parentes²² og forholdet mellom antallet oversendte avgjørelser og avgjorte saker i kursiv – er som følger:

| | Sivile saker | | | | | Straffesaker | | | | |
|--------------------------------|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2019 | 2018 | 2017 | 2016 | 2015 | 2019 | 2018 | 2017 | 2016 | 2015 |
| Agder lagmannsrett | 155 (439) 36 % | 160 (445) 35 % | 158 (422) 38 % | 173 (490) 35 % | 160 (446) 35 % | 183 (861) 21 % | 181 (894) 20 % | 191 (935) 20 % | 202 (1026) 20 % | 203 (1077) 19 % |
| Borgarting lagmannsrett | 647 (1430) 45 % | 672 (1320) 54 % | 758 (1365) 56 % | 800 (1402) 56 % | 884 (1516) 62 % | 480 (2341) 21 % | 567 (2298) 25 % | 512 (2587) 20 % | 537 (2599) 21 % | 504 (2637) 19 % |
| Eidsivating lagmannsrett | 147 (318) 46 % | 157 (313) 50 % | 193 (374) 52 % | 176 (328) 54 % | 180 (366) 49 % | 152 (575) 26 % | 149 (583) 26 % | 127 (548) 23 % | 144 (579) 25 % | 126 (585) 22 % |
| Frostating lagmannsrett | 148 (379) 39 % | 148 (373) 40 % | 204 (461) 44 % | 200 (433) 46 % | 205 (442) 46 % | 111 (577) 19 % | 138 (581) 24 % | 116 (545) 21 % | 150 (603) 25 % | 149 (571) 26 % |
| Gulating lagmannsrett | 322 (647) 50 % | 329 (661) 50 % | 297 (737) 40 % | 314 (758) 41 % | 344 (853) 40 % | 186 (1006) 18 % | 197 (1113) 18 % | 214 (1137) 19 % | 216 (1218) 18 % | 187 (1156) 16 % |
| Hålogaland lagmannsrett | 181 (343) 53 % | 230 (364) 63 % | 223 (371) 60 % | 201 (379) 53 % | 172 (365) 47 % | 119 (411) 29 % | 139 (439) 32 % | 121 (435) 28 % | 119 (458) 26 % | 131 (524) 25 % |
| Sum alle lagmannsretter | 1600 (3556) 45 % | 1696 (3476) 49 % | 1833 (3730) 49 % | 1864 (3790) 49 % | 1945 (3988) 49 % | 1231 (5771) 21 % | 1371 (5908) 23 % | 1281 (6187) 21 % | 1368 (6483) 21 % | 1300 (6550) 20 % |

Det følger av dette at det i lagmannsrettene – sett under ett – oversendes og publiseres avgjørelse fra færre enn hver annen sivil sak og hver tredje straffesak. Siden det på grunn av prosessledende avgjørelser treffes om lag 1,7 avgjørelser per sak, er andelen avgjørelser som oversendes og publiseres betydelig lavere enn det angitte forholdet mellom antallet oversendte avgjørelser og avgjorte saker.

Det er all grunn til å tro at hovedtyngden av de avgjørelsene som ikke oversendes, er uten rettskildemessig betydning. Dette vil gjerne være tilfellet for avgjørelser om for eksempel heving fordi saken er trukket, avvisning på grunn av manglende betaling av rettsgebyr eller mangler ved ankeerklæringen, enkelte standardmessige prosessledende avgjørelser og en stor del av de ankene over kjennelse eller beslutning som ikke fører frem.

Den relativt lave oversendelsesfrekvensen, og det forhold at oversendelse er basert på en manuell operasjon etter skjønn, tilsier imidlertid at det er et betydelig antall avgjørelser med

²² <https://www.domstol.no/domstoladministrasjonen/offentlighet-og-innsyn/statistikk/>

rettskildemessig betydning som ikke oversendes. Dessuten vil også avgjørelser som ikke har rettskildemessig betydning kunne ha interesse, for eksempel av betydning for underinstansens avgjørelse eller som grunnlag for mer overordnet innsikt i domstolenes virksomhet (analyse av «stordata»), og for «legal tech»-sektorens utvikling av verktøy for beslutningsstøtte eller vurdering av prosessrisiko, hvor det er av avgjørende betydning å ha tilgang til stor datamengde.

For avgjørelsene som mottas fra tingrettene og jordskifterettene, gjør både Lovdata og Gyldendal Rettsdata et utvalg. Det finnes ikke tall for hvor mange avgjørelser som faktisk oversendes fra tingrettene og jordskifterettene i dag. Det faktiske antallet avgjørelser som er publisert på Lovdata er imidlertid som følger:

| | Sivile saker | | | | | Straffesaker | | | | |
|------------------------------|--------------|------------|------------|------------|------------|--------------|------------|------------|------------|------------|
| | 2019 | 2018 | 2017 | 2016 | 2015 | 2019 | 2018 | 2017 | 2016 | 2015 |
| Oslo tingrett | 66 | 129 | 126 | 144 | 253 | 39 | 94 | 67 | 96 | 135 |
| Andre tingretter | 73 | 215 | 155 | 147 | 203 | 90 | 193 | 166 | 150 | 269 |
| Oslo byfogdembete | 10 | 66 | 51 | 36 | 75 | - | - | - | - | - |
| Sum alle tingretter | 149 | 410 | 332 | 327 | 531 | 129 | 287 | 233 | 246 | 404 |
| Alle jordskifteretter | 100 | 106 | 177 | 133 | 152 | - | - | - | - | - |

For jordskifteretten tilsvarer dette om lag 10 % av avgjørelsene, mens andelen publiserte avgjørelser fra tingrettene ligger godt under 1 %.

Lovdata, Gyldendal Rettsdata og DIBKunnskap vurderer selv behovet for og gjennomfører eventuell aidentifisering, legger til ytterligere metadata om blant annet om saksgang, og strukturer teksten ved å lenke til andre rettskilder, deler den inni ulike deler osv. Denne berikelsen av metadata og struktureringen gir grunnlag for den gode søkefunksjonaliteten. Som det fremgår er situasjonen at en avgjørelse potensielt kan bli anonymisert både av domstolen selv i forbindelse med publisering på egne nettsider, og av hver av de tre rettsinformasjonsaktørene.

I praksis har domstolene – først og fremst Høyesterett – og rettsinformasjonsaktørene samme terskel for aidentifisering. Arbeidsgruppen har foretatt en gjennomgang av de 1607 lagmannsrettsavgjørelsene i sivile saker fra 2019 som er publisert på Lovdata. Gjennomgangen viser at 39 % av avgjørelsene er publisert uten aidentifisering.²³

²³ Fordelt per lagmannsrett viser gjennomgangen følgende: Agder lagmannsrett: 68 av 156 avgjørelser (44 %). Borgarting lagmannsrett: 236 av 649 avgjørelser (36 %). Eidsivating lagmannsrett: 65 av 147 avgjørelser (44 %). Frostating lagmannsrett: 64 av 150 avgjørelser (43 %). Gulating lagmannsrett: 126 av 324 avgjørelser (39 %). Hålogaland lagmannsrett: 66 av 181 avgjørelser (36 %).

Domstolenes oversendelse til rettsinformasjonssystemene er ikke særskilt regulert, men skjer på grunnlag av de generelle reglene om innsyn og offentlighet. Om de avgjørelsene som ikke er omfattet av retten til innsyn fordi de bare kan gjengis offentlig i anonymisert form, er det i rundskriv G-2001/22 punkt 4.5.2 er gitt uttrykk for at det normalt må antas å være forsvarlig å overlate anonymiseringen til Lovdata eller redaktøren av en domssamling – altså en forutsetning om meroffentlighet.

Domstoladministrasjonen har inngått avtaler med Lovdata, Gyldendal Rettsdata og DIBKunnskap som blant annet stiller som vilkår at avgjørelsene anonymiseres i henhold til kravene i lov og forskrift, samt krav til interne rutiner og dokumentasjon i denne forbindelse. Det er inngått tilsvarende avtale med Universitetsforlaget, som foreløpig ikke har knyttet seg til tjenesten.

I avtalene er det også stilt krav om at rettsinformasjonsaktøren har konsesjon fra Datatilsynet etter den tidligere personopplysningsloven 2000 § 33, som stilte krav om dette for behandling av sensitive personopplysninger. Etter personopplysningsloven 2000 § 9 tredje ledd kunne Datatilsynet i enkeltsaker gi tillatelse til behandling av sensitive personopplysninger som ikke hadde annet grunnlag i personopplysningsloven eller særlovgivningen. Denne adgangen ble vesentlig strammet inn med gjeldende personopplysningslov, men det følger av overgangsreglene i forskrift 15. juni 2018 nr. 877²⁴ § 6 første ledd bokstav c at aktører som hadde fått tillatelse til behandling av sensitive personopplysninger etter gammel lov, «kan behandle personopplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 9 og 10 i samme utstrekning og på samme vilkår som fastsatt i tillatelsen så langt den åpner for behandling i forbindelse med elektronisk publisering av rettsavgjørelser». Det følger av § 6 fjerde ledd at Datatilsynet også kan gi nye tillatelser.

Ut over eventuelle begrensninger i adgangen til offentlig gjengivelse for den enkelte avgjørelse, følger altså de rettslige rammene for rettsinformasjonsaktørenes publisering av tillatelsen fra Datatilsynet, eventuelt av ytringsfrihetsunntaket i personopplysningsloven § 3.

2.3 Allmenn tilgang til rettsavgjørelser i noen andre land

2.3.1 Oversikt over situasjonen i Europa

En bred undersøkelse av tilgangen til rettsavgjørelser i EU er gjort av forskerne Marc van Opijnen, Ginevra Peruginelli, Eleni Kefali og Monica Palmirani i rapporten «On-Line Publication of Court Decisions in the EU» fra 15. februar 2017.²⁵ Prosjektet var delfinansiert av EUs justisprogram.

En sammenfatning av funnene er gjort i «Online Publication of Court Decisions in Europe», publisert i *Legal Information Management*, 17 (2017) pp. 136–145. I tabell 1 – gjengitt nedenfor – er det gitt en oversikt over i hvilken grad rettsavgjørelser fra ulike instanser er åpent tilgjengelig for allmennheten i EUs medlemsland.

²⁴ <https://lovdata.no/forskrift/2018-06-15-877>

²⁵ <https://bo-ecli.eu/uploads/deliverables/Deliverable%20WSO-D1.pdf>

I tabellen er det sondret mellom den alminnelige høyesterett og eventuell konstitusjonsdomstol (som finnes i en rekke europeiske land), og mellom første og andre instans for henholdsvis alminnelige domstoler og forvaltningsdomstoler (som også finnes i en rekke europeiske land). Det er angitt med «0» dersom domstolen ikke er aktuell i vedkommende land.

Det er angitt om det finnes fastsatte retningslinjer for hvilke avgjørelser som skal gjøres tilgjengelig, og om disse bygger på en negativ utvelgelse («Neg»), altså slik at alle avgjørelser som utgangspunkt gjøres tilgjengelig, med eventuelle unntak, eller om de bygger på en positiv utvelgelse («Pos»), slik at det kun er nærmere angitte avgjørelseskategorier som gjøres tilgjengelig. Dersom det ikke finnes retningslinjer, er dette angitt med «Abs».

Videre er det gjort en undersøkelse og vurdering av i hvilken grad rettsavgjørelser faktisk er gjort tilgjengelig, etter følgende skala:

- None or just very occasional
- More than occasional, but no substantial selection
- + Substantial selection
- ++ All, or according to negative criterion

Endelig er det angitt hvor mange nettsteder avgjørelsene er fordelt på.

| | Constitutional court | | Supreme Court | | Courts of appeal | | District courts | | High administrative court | | Administrative courts | | All courts Number of websites |
|----------------|----------------------|-----------------|---------------|-----------------|------------------|-----------------|-----------------|-----------------|---------------------------|-----------------|-----------------------|-----------------|----------------------------------|
| | Framework | Actual contents | Framework | Actual contents | Framework | Actual contents | Framework | Actual contents | Framework | Actual contents | Framework | Actual contents | |
| Belgium | Neg | ++ | Pos | + | Pos | -- | Pos | -- | Neg | ++ | Abs | -- | 4 |
| Bulgaria | Abs | ++ | Neg | ++ | Neg | ++ | Neg | ++ | Neg | ++ | Neg | ++ | 4 |
| Czech Republic | Neg | ++ | Pos | + | Pos | - | Pos | - | Neg | ++ | Pos | - | 3 |
| Denmark | 0 | 0 | Neg | - | Neg | -- | Neg | -- | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 |
| Germany | Neg | ++ | Neg | ++ | Abs | + | Abs | + | Neg | ++ | Abs | + | >5 |
| Estonia | 0 | 0 | Neg | ++ | Neg | ++ | Neg | ++ | 0 | 0 | Neg | ++ | 2 |
| Ireland | 0 | 0 | No | ++ | Abs | - | Abs | -- | 0 | 0 | Abs | -- | 3 |
| Greece | Abs | -- | No | - | Abs | -- | Abs | -- | Abs | ++ | Abs | ++ | 1 |
| Spain | Neg | ++ | Pos | ++ | Pos | ++ | Pos | -- | Pos | ++ | Pos | -- | 2 |
| France | Neg | ++ | Neg | ++ | Pos | -- | Pos | -- | Neg | ++ | Pos | -- | 5 |
| Croatia | Abs | ++ | Abs | + | Abs | - | Abs | - | Abs | - | Abs | - | 3 |
| Italy | Neg | ++ | Neg | -- | Neg | -- | Neg | -- | Neg | ++ | Neg | -- | 3 |
| Cyprus | 0 | 0 | No | + | 0 | 0 | Abs | - | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 |
| Latvia | Neg | ++ | Neg | ++ | Neg | ++ | Neg | ++ | Neg | ++ | Neg | ++ | 3 |
| Lithuania | Neg | ++ | Neg | ++ | Neg | ++ | Neg | ++ | Neg | ++ | Neg | ++ | 3 |
| Luxembourg | Neg | ++ | No | ++ | Abs | -- | Abs | - | Abs | ++ | Abs | -- | 1 |
| Hungary | Neg | ++ | Neg | ++ | Pos | + | Pos | + | 0 | 0 | Pos | + | 2 |
| Malta | Abs | ++ | No | ++ | Abs | ++ | Abs | ++ | Abs | ++ | 0 | 0 | 2 |
| Netherlands | 0 | 0 | Neg | ++ | Pos | + | Pos | + | Neg | ++ | 0 | 0 | 2 |
| Austria | Neg | ++ | Neg | ++ | Pos | - | Pos | -- | Neg | ++ | Pos | -- | 2 |
| Poland | Neg | ++ | Pos | ++ | Abs | -- | Abs | -- | Neg | ++ | Neg | ++ | 3 |
| Portugal | Abs | ++ | Abs | + | Abs | + | Abs | + | Abs | ++ | Abs | + | 3 |
| Romania | Neg | ++ | Neg | ++ | Neg | ++ | Neg | ++ | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 |
| Slovenia | Neg | ++ | Neg | ++ | Pos | + | Abs | -- | Pos | + | Abs | -- | 3 |
| Slovakia | Neg | ++ | Neg | ++ | Neg | ++ | Neg | ++ | 0 | 0 | 0 | + | 3 |
| Finland | 0 | 0 | Neg | ++ | Abs | - | Abs | -- | Neg | ++ | Abs | -- | 1 |
| Sweden | 0 | 0 | Pos | - | Pos | - | Abs | -- | Pos | + | Pos | -- | 4 |
| United Kingdom | 0 | 0 | Abs | ++ | Abs | - | Abs | -- | 0 | 0 | 0 | 0 | >5 |

Kilde: Marc van Opijnen, Ginevra Peruginelli, Eleni Kefali og Monica Palmirani, «Online Publication of Court Decisions in Europe», *Legal Information Management*, 17 (2017) pp. 136–145, Table 1.

Tabellen reflekterer ikke i hvilken grad eldre avgjørelser er gjort tilgjengelig, og arbeidsgruppens forståelse er at tilgjengeligheten av eldre avgjørelser er mer begrenset.

Tilgang til rettsavgjørelser for allmennheten synes å ha fått stadig økt oppmerksomhet gjennom de siste årene. «Publication of court decisions, Open Data, GDPR, anonymisation and judge profiling – national practices, challenges and opportunities» er tema for et kommende webinar i European Network of Councils for the Judiciary (ENCJ), hvor Norge deltar som observatør gjennom Domstoladministrasjonen. Også ENCJ er tilknyttet EUs justisprogram. Videre er «Open Data and Artificial Intelligence» tema for neste møte i Network of the Presidents of the Supreme Judicial Courts of the European Union, som altså består av justitarius eller tilsvarende i de høyesterettene i EU, og hvor justitarius i Norges Høyesterett deltar som observatør.

Situasjonen i de nordiske landene var dessuten tema i møte mellom de nordiske domstoladministrasjonene 1. oktober 2020.

2.3.2 Danmark

I Danmark er Domstolsstyrelsen i ferd med å etablere en «Domsdatabase», som ligger an til å bli lansert i februar 2021. Prosjektet bygger på et forprosjekt fra en arbeidsgruppe, som leverte sin rapport i april 2015.

Domsdatabasen skal inneholde alle fremtidige dommer fra Højesteret, landsrettene og Sø- og Handelsretten, samt alle påankede dommer fra byrettene samt avgjørelser fra prioriterte saksområder. Ut over dette vil domsdatabasen inneholde avgjørelser av særlig rettskildemessig verdi eller offentlig interesse, samt avgjørelser som har en særlig verdi som «kunnskapsbank». Årlig antall avgjørelser er ment å komme opp i 10 000 til 15 000. Domsdatabasen vil også inneholde en del eldre avgjørelser, og gjennom de siste årene har det ved behandling av innsynsbegjæringer blitt lagt til rette for fremtidig tilgjengeliggjøring i domsdatabasen.

Det er etablert en «behandlingsenhet» for domsdatabasen som er lokalisert til Retten på Bornholm. Behandlingsenheten vil ha ansvaret for å aidentifisere og tilgjengeliggjøre avgjørelsene. Det er utviklet systemstøtte både for innsamling av avgjørelser, aidentifisering og tilgjengeliggjøring. Utviklingskostnaden er oppgitt til ca. 20 mill. DKK.

Domsdatabasen er forankret i Lov om Domstolsstyrelsen²⁶ § 9 a. Alle avgjørelsene vil bli aidentifisert.

2.3.3 Sverige

Sverige har en felles portal – www.lagrummet.se – for rettskilder fra offentlige myndigheter. Grunnlaget for portalen er rettsinformationsförordningen (1999:175).²⁷

I formålsbestemmelsen i § 1 heter det at «[i] syfte att tillförsäkra den offentliga förvaltningen och enskilda tillgång till grundläggande rättsinformation i elektronisk form skall det finnas ett

²⁶ <https://www.retsinformation.dk/eli/lt/2017/390>

²⁷ https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/rattsinformationsforordning-1999175_sfs-1999-175

offentligt rettsinformationssystem. Rettsinformationssystemet skall föras med hjälp av informationsteknik och finnas tillgängligt genom ett allmänt nätverk.»

Som nevnt er det mer treffende å betegne www.lagrummet.se som en portal, som lenker videre til ulike databaser, enn som ett helhetlig rettsinformasjonssystem. Rettsavgjørelsene er tilgjengelig fra rattsinfosok.domstol.se. Både portalen og databasen med rettsavgjørelser driftes av Domstolsverket.

Når det gjelder rettsavgjørelser, følger det av § 6 at rettsinformasjonssystemet skal inneholde opplysninger om såkalte «vægledande avgöranden» fra Högsta domstolen, Högsta förvaltningsdomstolen, hovrettene og kammarrettene. Avgjørelsene fra første instans omfattes altså som utgangspunkt ikke. Opplysningene skal omfatte hva saken gjelder, saksnummer og data. Avgjørelsen i fulltekst, som også kan inneholde underinstansenes avgjørelse, og eventuelt sammendrag, kan gjøres tilgjengelig. Det er den enkelte domstol som tar stilling til hvilke avgjørelser som er å anse som «vægledande», og legger til rette for publiseringen.

I praksis synes alle prinsipielle avgjørelser fra de to øverste domstolene å være tilgjengelig i fulltekst, mens svært få avgjørelser er tilgjengelig fra de lavere domstolene. Alle avgjørelsene skal aidentifiseres, jf. § 22 rettsinformationsförordningen.

2.3.4 Finland

Finland har et offentlig finansiert rettsinformasjonssystem – www.finlex.fi – for alle rettskilder fra offentlige myndigheter. Når det gjelder domstolene, inneholder databasen «prejudikater» fra Högsta Domstolen og Högsta förvaltningsdomstolen (avgjørelsene som anses å ha prinsipiell interesse) og enkelte avgjørelser fra hovrettene (tilsvarende lagmannsrettene).

Det finske justisdepartementet har igangsatt et prosjekt under navnet «ANOPPI» som går ut på å utvikle verktøy for automatisering av aidentifisering og innholdsbeskrivelse av rettsavgjørelser og andre beslutninger fra myndighetene. Siktemålet er å kunne gjøre mer materiale tilgjengelig som beslutningsgrunnlag og grunnlag for forskning. Verktøyene baseres på språkteknologi og kunstig intelligens, dels som åpen kildekode.

2.3.5 Island

På Island publiserer som utgangspunkt både Høyesterett, landsretten og tingrettene alle avgjørelser på egne nettsider. Avgjørelsene fra landsretten og tingrettene publiseres med et sammendrag. Alle avgjørelser aidentifiseres. Den islandske domstoladministrasjonen har til vurdering om praksisen for publisering er for vid.

2.4 Problemanalyse

Som det fremgår av kapittel 2.1, er allmenn tilgang til rettsavgjørelser viktig både for at allmennheten skal kunne sette seg inn i hva som er gjeldende rett og lese begrunnelsen for en konkret avgjørelse, og for å legge til rette for kunnskap om og kontroll og kritikk av rettspleien mer generelt, som grunnlag for sikre rettsstaten og opprettholde tilliten til domstolene som den dømmende makt.

Digital tilgang til rettsavgjørelser brukes i internasjonal sammenheng som et av flere kriterier på å måle kvaliteten på rettssystemet.²⁸ Viktigheten styrkes av stadig økte forventninger og krav om at informasjon som forvaltes av det offentlige, skal være tilgjengelig som åpne data som ligger til rette for gjenbruk og viderebruk.

Hovedproblemet ved dagens situasjon er at til tross for det klare utgangspunktet om at rettsavgjørelser er offentlige, er den faktiske tilgjengeligheten begrenset. På bakgrunn av gjennomgangen i kapittel 2.2 kan det pekes på to ulikeartede forhold som årsak til dette.

Den ene årsaken er at domstolene, med unntak for Høyesterett tilbake til litt etter årtusenskiftet, ikke selv publiserer rettsavgjørelser, men at dette i praksis er overlatt til kommersielle eller selvfinansierende aktører, som med enkelte unntak tar betalt for tilgangen. Grunnen til at domstolene ikke selv har publisert avgjørelser i større grad, er antakelig både at dette ikke har vært ansett som en kjerneoppgave, at aidentifisering og publisering av avgjørelsene i dag er svært ressurskrevende fordi domstolene ikke har tekniske verktøy til å understøtte dette, og ikke minst at Lovdata og etter hvert Gyldendal Rettsdata har gjort dette på en svært god måte som i høy grad har ivaretatt behovet til de profesjonelle brukerne.

Den andre årsaken, som gjelder tilgangen gjennom rettsinformasjonssystemene, er at domstolenes oversendelse skjer manuelt og lite systematisk, i alle fall dersom domstolene ses under ett. Dette gjør at tilfanget av avgjørelser er begrenset og at det kan skapes et skjevt bilde av rettskildematerialet. Dette rammer også dommerne, advokater og andre profesjonelle aktører, og svekker likebehandlingen. Forholdet rammer også akademia og andre som søker informasjon om domstolenes virksomhet på overordnet nivå. Et tilsvarende problem gjør seg gjeldende for de elektroniske pressesidene.

Et ytterligere problem ved dagens situasjon er at dagens regler om tilgang til rettsavgjørelser, som i utgangspunktet forutsetter forespørsel knyttet til identifiserbare avgjørelser og eventuelle konkrete vurderinger av meroffentlighet dersom avgjørelsen ikke er omfattet av innsynretten, er dårlig tilpasset behovene for tilgjengliggjøring for rettsinformasjonsaktørene og annen viderebruk.

²⁸ Se blant annet EU Justice Scoreboard, Figure 28 "Online access to published judgements by the general public (https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/justice_scoreboard_2020_en.pdf)

3 Behovsanalyse

3.1 Innledning

Arbeidsgruppen har gjennomført en behovsanalyse som inneholder følgende deler:

- Normative behov avledet av målsettinger, strategier og retningslinjer eller standarder som kan ha betydning for valg av løsning (kapittel 3.2), samt rettslige rammer (kapittel 3.3).
- En interessentanalyse som gir oversikt over interessenter, deres relasjon til utredningen, uttrykte behov og ønsker, samt identifiserte interessekonflikter (kapittel 3.4).

3.2 Målsettinger, strategier og retningslinjer

Normative behov er samfunnsmessige behov som er forankret i politiske målsettinger og rettslige rammer. I dette kapitlet gis en oversikt over normative behov som vil kunne ha betydning for den framtidige løsningen for tilgjengeliggjøring av rettsavgjørelser.

Det faller inn under oppdragsbeskrivelsen å foreslå nødvendige regulatoriske justeringer.

3.2.1 Målsettingen fra Stortingets justiskomité

Arbeidsgruppen er direkte foranlediget av det oppdraget som *Stortingets justiskomité* ga til Domstoladministrasjonen i Innst. 6 S (2019–2020). Justiskomiteen ga i denne forbindelse uttrykk for at «allmenn tilgang til rettsavgjørelser, som gir innsikt i gjeldende rett, er viktig for en rettsstat». Kjernen i oppdraget fra justiskomiteen er å se hvordan rettsavgjørelser kan gjøres tilgjengelige for aktører som ønsker å videreformidle disse. Oppdraget omfatter både fremtidige avgjørelser og avgjørelser tilbake i tid så langt man har digitale arkiver. Dette vil si begynnelsen av 2000-tallet.

I den oppdragsbeskrivelsen som Domstoladministrasjonen har gitt arbeidsgruppen, er oppdraget fra justiskomiteen sett i sammenheng med generelle strategier, krav og anbefalinger til digitalisering og tilgjengeliggjøring av informasjon i offentlig sektor. Ambisjonen strekker seg derfor noe ut over det å gjøre avgjørelsene tilgjengelige for aktører som ønsker å videreformidle disse.

3.2.2 Domstolkommisjonens utredning

Behovet for å gjøre tilgjengelig rettsavgjørelser og annen informasjon, samt de teknologiske mulighetene i tilknytning til dette, er også berørt i Domstolkommisjonens andre og siste delutredning, NOU 2020: 11 Den tredje statsmakt – Domstolene i endring, som ble avgitt 30. september 2020. I kapittel 21.5.7 heter det:

«21.5.7 Åpenhet og offentlighet

Domstolene skal utvise åpenhet om alle sider ved sin virksomhet. Åpenhet er avgjørende for at domstolene skal ha tillit i samfunnet.

Ved hjelp av teknologi kan det legges rette for at alle avgjørelser fra domstolene er offentlig tilgjengelige. Da kan domstolenes myndighetsutøvelse i langt større grad enn i dag etterprøves av academia, mediene og offentligheten for øvrig. I dag blir rettsavgjørelser anonymisert manuelt. Et fåtall avgjørelser publiseres på domstolenes

nettsider. Ut over dette oversendes avgjørelser til rettslige rettsinformasjonssystemer for publisering. Høyesterett publiserer alle avgjørelser fra plenum, storkammer og avdeling på egen hjemmeside, sammen med alle begrunnede avgjørelser fra ankeutvalget. Domstolen publiserer også en oversikt over anke over dommer som ikke tillates fremmet. Alle avgjørelser fra Høyesterett oversendes til ulike rettsinformasjonssystemer. Blant lagmannsrettene er det noe ulik praksis. I tingrettene er det opp til den enkelte dommer om avgjørelsen oversendes til de ulike rettsinformasjonssystemene. Dette innebærer at man vanskelig kan få et fullstendig bilde av praksis.

Det organet som ønsker å offentliggjøre sakene, har ansvar for å anonymisere avgjørelsene i tråd med gjeldende regelverk, hvilket i dag er en arbeidskrevende manuell prosess. Generell tilgjengeliggjøring av alle rettsavgjørelser forutsetter derfor at prosessen med anonymisering kan automatiseres.

Videre kan statistikk og data om domstolene lettere gjøres tilgjengelig for forskere og mediene. Statistiske analyser av data med høy detaljeringsgrad kan bidra til å gi økt forståelse av og innsikt i både selve rettsprosessen, den dømmende virksomhet og brukeratferd. Ved hjelp av kunstig intelligens er det mulig å gjennomføre analyser av domsmaterialet i Norge som kan avdekke eventuelle forskjeller mellom avgjørelser i tilsynelatende «like» saker.

Digitaliseringen reiser også utfordringer. Det er et spørsmål om hvordan man skal legge til rette for gjennomsiktighet om datagrunnlag og algoritmer som brukes i domstolene. Det er særlig viktig hvis det er digitale verktøy som kan ha juridiske konsekvenser.

Det er også et spørsmål om hvordan man sikrer offentlighet i rettspleien. Det er viktig for tillit til domstolene at det er offentlighet rundt prosessene og avgjørelsene. Når arbeidsprosessene digitaliseres, må offentligheten sikres på en annen måte enn ved å ha åpne høringer i en rettssal. Under covid-19-pandemien har det vært mulig for publikum å følge enkelte saker på video. Slike løsninger kan videreutvikles.»

3.2.3 Generelle strategier og retningslinjer om digitalisering og tilgjengeliggjøring av offentlige data

Regjeringen og Kommunenes Sentralforbund har som oppfølging av *Meld. St. 27 (2015–2016) Digital agenda for Norge – IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet*²⁹ utarbeidet *Én digital offentlig sektor: Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025*.³⁰ Strategien definerer felles mål og innsatsområder for digitaliseringsarbeidet frem mot 2025.

Et av målene er at «offentlig sektor utnytter potensialet i deling og bruk av data til å lage brukervennlige tjenester, og for å bidra til verdiskapning for næringslivet». Dette er utdypet i kapittel 3, hvor det heter:

²⁹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-27-20152016/id2483795/>

³⁰ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/en-digital-offentlig-sektor/id2653874/>

«Det skal legges bedre til rette for viderebruk av åpne data. Viderebruk av offentlig informasjon handler om å gi næringsliv, forskere og sivilsamfunn tilgang til åpne data fra offentlig sektor på en måte som gjør at de kan brukes i nye sammenhenger, skape nye tjenester og gi økt verdiskaping.»

Digitaliseringsstrategien er søkt fulgt opp i rundskriv H-5/19 *Digitaliseringsrundskrivet*,³¹ som er en sammenstilling av krav og anbefalinger om digitalisering i offentlig sektor. Rundskrivet gjelder både departementene, statens ordinære forvaltningsorganer, forvaltningsbedrifter og forvaltningsorganer med særskilte fullmakter. Rundskrivet omfatter dermed også Domstoladministrasjonen, men ikke den enkelte domstol.

Kravene og anbefalingene gjelder blant annet tilrettelegging for gjenbruk og viderebruk av informasjon, innebygd personvern, bruk av nasjonale felleskomponenter og fellesløsninger, og forholdet til arkitektur og standarder.

For å kunne tilrettelegge for gjenbruk og viderebruk av informasjon, stiller digitaliseringsrundskrivet punkt 1.2 krav om at den enkelte virksomhet skal ha tilstrekkelig oversikt over hvilke data den håndterer. I digitaliseringsstrategien er dette betegnet som «orden i eget hus». DIFI – nå Digitaliseringsdirektoratet – har utarbeidet en egen veileder for dette.³² Her er «orden i eget hus» presisert som at «den enkelte virksomhet skal ha oversikt over hvilke data den håndterer, hva dataene betyr, hva de brukes til, hvilke prosesser de inngår i, og hvem som kan bruke dem (informasjonsforvaltning). Dette innebærer også å ta stilling til hvilke data som kan gjøres tilgjengelig for gjenbruk i offentlig sektor, og viderebruk av privat sektor. Offentlige virksomheter må prioritere utveksling av informasjon som andre virksomheter har krav på.» Virksomheten skal registrere datasett i Felles datakatalog og på data.norge.no. Dette skal som et minimum gjøres når virksomheten endrer eller etablerer tjenester, herunder etablerer nye, eller oppgraderer eksisterende fagsystemer eller digitale tjenester.

Selv om kravet om «orden i eget hus» ikke er nytt, er det i digitaliseringsstrategien gitt uttrykk for at virksomhetene i for liten grad følger opp kravene. Ved årsskiftet 2018/2019 hadde kun ca. 20 % av statlige virksomheter publisert ett eller flere datasett i Felles datakatalog. Det antas at kun 10 % av relevante datasett er gjort tilgjengelig. Domstoladministrasjonen har til nå verken publisert data i tilknytning til avgjørelsene eller andre forhold knyttet til domstolene (for eksempel rettskretsene).

Digitaliseringsrundskrivet punkt 1.2 stiller videre krav om at data skal gjøres tilgjengelig i tråd med viderebruksbestemmelsene i offentliglova og regjeringens Retningslinjer ved tilgjengeliggjøring av offentlige data.

I regjeringens *Retningslinjer ved tilgjengeliggjøring av offentlige data*³³ er det gjentatt at tilgjengeliggjøring av offentlige data er et viktig bidrag til innovasjon, næringsutvikling og

³¹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/digitaliseringsrundskrivet/id2683652/>

³² <https://data.norge.no/guide/veileder-orden-i-eget-hus/>

³³ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/retningslinjer-ved-tilgjengeliggjoring-av-offentlige-data/id2536870/>

åpenhet i samfunnet. Å gi tilgang til offentlige data betyr at næringsliv, forskere, sivilsamfunn og offentlig sektor selv kan gjøre nytte av informasjon offentlig sektor forvalter – for verdiskaping, økt effektivitet og økt åpenhet og transparens. Retningslinjene inneholder videre 15 anbefalinger som virksomheten bør følge for å sikre at tekniske, organisatoriske og juridiske forhold er lagt til rette for best mulig utnyttelse av offentlige data. Disse er:

1. Bruk åpne standardlisenser.
2. Tilby data gratis.
3. Tilby data uten brukerregistrering.
4. Dokumenter datasettene.
5. Tilby informasjon om datakvalitet.
6. Tilby oppdaterte data.
7. Gjør data synlige.
8. Bruk maskinlesbare og standardiserte formater.
9. Tilby data gjennom et programmeringsgrensesnitt.
10. Tilby komplett nedlasting.
11. Bruk faste adresser og unike identifikatorer.
12. Publisert oversikt over virksomhetens data.
13. Tilpass data til brukernes behov.
14. Oppmuntre til bruk.
15. Legg til rette for tilbakemeldinger.

Digitaliseringsdirektoratet har i *Veileder for tilgjengeliggjøring av åpne data*³⁴ gitt en innføring i hva som kjennetegner åpne data, hva som er gjeldende lovverk og politikk på området, og hvordan offentlige virksomheter bør tilby åpne data. Dokumentet er samtidig en veiledning i hvordan virksomhetene skal etterleve regjeringens Retningslinjer ved tilgjengeliggjøring av offentlige data.

3.2.4 Standarder

3.2.4.1 ECLI (European Case Law Identifier) og ensartede metadata

For å bedre tilgangen til nasjonal og europeisk rettspraksis, vedtok Rådet for den europeiske union i 2011³⁵ anbefalinger til medlemsstatene om å innføre et felles system for avgjørelsesreferanser kalt ECLI (European Case Law Identifier), og om å ta i bruk ensartede metadata. ELI (European Legislation Identifier) er tilsvarende europeisk initiativ for lovgivning. Norge er her formell deltaker, og Lovdata er nasjonal ELI-koordinator.³⁶

Anbefalingene er ikke bindende for medlemslandene, og Norge er heller ikke bundet av anbefalingene som følge av EØS-samarbeidet. Betydningen av at også avgjørelser fra norske domstoler er tilgjengelig utenfor landet, gjør det imidlertid relevant å se hen til anbefalingene.

³⁴ <https://doc.difi.no/data/veileder-apne-data/>

³⁵ 2011/C 127/01 [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52011XG0429\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52011XG0429(01))

³⁶ Se <https://lovdata.no/eli/norsk>.

Dette gjelder både avgjørelser som berør EU- og EØS-rett, men også avgjørelser innenfor andre rettsområder. Det er ikke noe rettslig til hinder for å bygge på samme standard. I tillegg til EU-domstolen og en rekke medlemsland, er standarden tatt i bruk av Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) og Det europeiske patentverket (European Patent Office – EPO), som behandler og avgjør europeiske patentsøknader på grunnlag av Den europeiske patentkonvensjonen (EPC).

Det å ha en avgjørelsesreferanse er dessuten i seg selv avgjørende både for struktureringen av databasen, jf. anbefaling nr. 11 i regjeringens retningslinjer for ved tilgjengeliggjøring av åpne data om bruk av unike identifikatorer, se kapittel 3.2.3, og for at brukerne skal kunne finne avgjørelsen, for eksempel på bakgrunn av en henvisning i en annen avgjørelse. Det vil også være nyttig for rettslivet ellers å legge til rette en avgjørelsesreferanse som er enkel og har informasjonsverdi.

ECLI-referansen er bygd opp av fem komponenter: forkortelsen ECLI, en landkode i henhold til ISO 3166 alpha-2, en domstolkode, året for avgjørelsen og et løpenummer.

Høyesterett har gitt sine avgjørelser en avgjørelsesreferanse siden 2004. Avgjørelsesreferansen har formen «HR-2020-1234-A», der den siste komponenten sier om avgjørelsen er avsagt av ankeutvalget, forberedende dommer, justitiarius, avdeling, storkammer eller plenum. Med unntak for at den siste komponenten ikke finnes i ECLI, og eventuelt måtte inngått i domstolkoden, er avgjørelsesreferansen kompatibel med ECLI. For avgjørelsen ovenfor, ville referansen eksempelvis ha vært «ECLI:NO:HR:2020:1234».

For *metadata* er det gitt lister med henholdsvis obligatoriske og valgfrie data:

Obligatoriske metadata:

- a) «identifier»: URL, f.eks. i form av en webbasert resolver sammen med ECLI-referanse
- b) «isVersionOf»: ECLI-referanse
- c) «creator»: Domstol
- d) «coverage»: Jurisdiksjon («NO»)
- e) «date»: Avgjørelsesdato
- f) «language»: Språk («NB» eller «NN»)
- g) «publisher»: Den som forvalter plattformen
- h) «accessRights»: Rettigheter («public»)
- i) «type»: Avgjørelsesform, dvs. «dom», «kjennelse», «beslutning», «jordskiftevedtak» osv.

Valgfrie metadata:

- a) «title»: Navn på partene (eventuelt i aidentifisert form)
- b) «subject»: Rettsområde(r)
- c) «abstract»: Sammendrag
- d) «description»: Stikkord
- e) «contributor»: Dommer(e)
- f) «issued»: Dato for offentliggjøring
- g) «references»: Henvisninger til andre juridiske dokumenter
- h) «isReplacedBy»: Eventuell ny ECLI-referanse

Metadataene skal være beskrevet i samsvar med standardene i Dublin Core Metadata Initiative.³⁷

3.2.4.2 Akoma Ntoso

Akoma Ntoso er en standard for strukturering av informasjonen i juridiske dokumenter, blant annet rettsavgjørelser.³⁸ Standarden er valgt av OASIS og lagt til grunn som OASIS LegalDocML.³⁹

For rettsavgjørelser innebærer standarden blant annet at de ulike delene av avgjørelsen skal markeres som henholdsvis «introduction», «background», «motivation» og «decision». Dette tilsvarer i grove trekk slik norske rettsavgjørelser bygd opp, og inndelingen fremgår av dokumentmalene i domstolenes fagsystem. Høyesterett har i 2020 hatt et arbeid som blant annet har vært rettet mot en mer ensartet strukturering av avgjørelsene gjennom overskrifter,⁴⁰ som kan plasseres i disse delene.

I tillegg har standarden elementer for å markere ulike elementer for å gjøre selve innholdet maskinlesbart.⁴¹

3.3 Rettslige rammer

3.3.1 Forholdet til offentleglova og viderebruksbestemmelsene

Offentleglova⁴² og offentlegforskrifta⁴³ gir regler om innsyn i forvaltningens dokumenter, og har også regler om forvaltningens adgang til å gjøre dokumenter allment tilgjengelige på internett.

For Domstoladministrasjonen gjelder offentleglova fullt ut, jf. også domstoloven § 33 b første ledd første punktum. Som nevnt under punkt 2.2 følger det derimot av offentleglova § 2 fjerde ledd at loven ikke gjelder for domstolenes dømmende virksomhet. Som det er redegjort for der, er innsynsretten i rettsavgjørelser og domstolenes adgang til å gjøre rettsavgjørelser tilgjengelig på internett, i stedet regulert i rettspleielovgivningen.

Arbeidsgruppen ser det som klart at det forhold at Domstoladministrasjonen eier og drifter domstolenes fagsystem Lovisa og databasen hvor rettsavgjørelsene er lagret, ikke medfører at

³⁷ <http://www.dublincore.org>

³⁸ Version 1.0 29. august 2018 (http://docs.oasis-open.org/legaldocml/akn-core/v1.0/os/part1-vocabulary/akn-core-v1.0-os-part1-vocabulary.html#_Toc523925092)

³⁹ https://www.oasis-open.org/committees/tc_home.php?wg_abbrev=legaldocml

⁴⁰ <https://www.domstol.no/Enkelt-domstol/hoyesterett/arkiv/2020/okt-bruk-av-overskrifter-i-avgjorelser/>

⁴¹ Se eksempel i http://eucases.eu/fileadmin/eucases/documents/deliverables/eucases_d2.2_legal%20xml-scheme.pdf side 40–59.

⁴² <https://lovdata.no/lov/2006-05-19-16>

⁴³ <https://lovdata.no/lov/2006-05-19-16>

rettsavgjørelsene rettslig sett er å anse som dokumenter «for» Domstoladministrasjonen, jf. definisjonen av «saksdokument» i offentleglova § 4 andre ledd, som det kan kreves innsyn i etter offentleglova. Arbeidsgruppen viser til betraktningene i tolkningsuttalelse 28. januar 2011 fra Justisdepartementets lovavdeling om innsyn i databasene Offentlig elektronisk postjournal (OEP) og Elektronisk postjournal (EPJ).⁴⁴

Offentleglova § 7 første ledd, som fastsetter at informasjon som det er gitt tilgang til «kan brukast til eitkvart formål dersom ikkje anna lovgiving eller retten til ein tredjeperson er til hinder for det», gjelder imidlertid også informasjon som er innhentet etter annen lovgiving som gir allmennheten rett til innsyn i offentlig virksomhet. Bestemmelsen omfatter derfor også rettsavgjørelser som det er gitt tilgang til hos domstolene. Rettsavgjørelser er uten opphavsrettslig vern, jf. åndsverkloven § 14. Etter arbeidsgruppens syn gjelder dette også et eventuelt sammendrag utarbeidet i domstolen.

Dessuten gjennomfører offentleglova det såkalte viderebruksdirektivet – direktiv 2003/98/EF om viderebruk av den offentlige sektors informasjon (også omtalt som gjenbruksdirektivet eller PSI-direktivet etter den engelske betegnelsen «re-use of public sector information»), som endret ved direktiv 2013/37/EU⁴⁵ – i norsk rett. Offentleglova § 2 sjuende ledd bestemmer derfor at lovens § 6, § 7 andre ledd, § 8 tredje ledd andre punktum og fjerde og femte ledd og § 30 første ledd tredje punktum og andre ledd har et videre anvendelsesområde enn resten av loven, og gjelde for alle virksomheter som er omfattet av direktivet. Av artikkel 1 fremgår at direktivet gjelder for «offentlige myndigheter». Etter definisjonen i artikkel 2 nr. 1 omfatter dette blant annet «staten». Arbeidsgruppen legger derfor til grunn at også den enkelte domstol er omfattet av bestemmelsene til gjennomføring av direktivet. Forståelsen støttes av at også rettspleien er berørt i fortalen punkt 16, som lyder:

«Offentliggjøring av alle allment tilgjengelige dokumenter fra offentlig sektor – ikke bare i forbindelse med den politiske prosessen, men også rettslige og forvaltningsmessige framgangsmåter – er et grunnleggende middel til å utvide retten til kunnskap, som er et grunnleggende demokratisk prinsipp. Denne målsettingen får anvendelse på institusjoner på alle plan, både lokalt, nasjonalt og internasjonalt.»

De bestemmelsene i offentleglova som dermed generelt kommer til anvendelse også for den enkelte domstol, gjelder forbud mot forskjellsbehandling (§ 6), at eventuelle standardlisenser for viderebruk skal være tilgjengelig digitalt og kunne behandles elektronisk (§ 7 andre ledd), begrensninger i adgangen til å kreve betaling (§ 8), at retten til kopi gjelder alle eksisterende formater og språkversjoner (§ 30 første ledd tredje punktum) og opplysningsplikt i forbindelse med innsyn i materiale det er knyttet immaterielle rettigheter til (§ 30 andre ledd). Også § 30 tredje ledd om plikt til å tilgjengeliggjøre i alle eksisterende formater og språkversjoner dersom

⁴⁴ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/-3-og-4---innsyn-i-databasane-oep-og-epj/id632043/>

⁴⁵ Se uoffisiell oversettelse som vedlegg i høringsnotatet på <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Horing---endringer-i-offentleglova---viderebruk-av-informasjon-og-gjennomforing-av-EUs-endringsdirektiv-til-viderebruksdirektivet/id2008282/>

man gjør dokumenter med tilhørende metadata allment tilgjengelige, vil gjelde generelt for domstolene, siden denne bestemmelsen viser til organer som nevnt i andre ledd.

Arbeidsgruppen understreker at viderebruksdirektivet og gjennomføringsbestemmelsene i offentleglova ikke innebærer en plikt for domstolene eller Domstoladministrasjonen til å gjøre rettsavgjørelser tilgjengelige, men det stilles altså visse rettslige rammer for hvordan eventuell tilgjengeliggjøring kan skje.

Et sentralt krav er at det etter offentleglova § 7 første ledd som utgangspunkt ikke er adgang til «noka slags forskjellsbehandling mellom samanliknbare tilfelle eller til å avtale at nokon skal ha einerett på tilgang til informasjon». En eventuell avtale om enerett må være innenfor den rammen som følger av andre ledd.

Offentleglova § 8 fjerde ledd regulerer adgangen til å ta betalt for informasjonsutlevering som i utgangspunktet faller utenfor offentleglova, men som er omfattet av viderebruksdirektivet, slik tilgjengeliggjøring av rettsavgjørelser vil være. For slik informasjonslevering kan de samlede inntektene ikke «overstige dei faktiske kostnadene ved reproduksjon og formidling av informasjonen, med tillegg av ei rimeleg avkastning av investeringane».

EU har som direktiv 2019/61024 vedtatt nytt viderebruksdirektiv, som har fått navnet direktiv om åpne data og viderebruk og gjenbruk av offentlig sektor informasjon (Open Data and Public Sector Information Directive – ODD). Ved direktivet vil marginalkost bli utvidet til også å omfatte utgifter forbundet med anonymisering av personopplysninger. Videre innfører direktivet blant annet konseptet datasett med høy verdi («high value datasets»). Rettsavgjørelser er ikke å anse som slike datasett. Det har vært varslet at et høringsnotat ville bli sendt på høring i løpet av høsten 2020.⁴⁶ Direktivet er foreløpig ikke innlemmet i EØS-avtalen.

3.3.2 Vurdering av om det bør kreves betaling

Selv om offentleglova og viderebruksdirektivet på bakgrunn av det ovennevnte åpner for at det kan fastsettes nasjonale regler om betaling for utlevering av rettsavgjørelser, som etter det nye direktivet også kan omfatte utgifter forbundet med aidentifisering, mener arbeidsgruppen at dette verken vil være forenlig med den politiske målsettingen som er bakgrunnen for arbeidet, den problemanalysen som fremgår av punkt 2.4, eller generelle strategier og retningslinjer for tilgjengeliggjøring av offentlig informasjon. Arbeidsgruppen viser i denne sammenheng til at likebehandlingskravet gjør det vanskelig å legge opp til at for eksempel bare de profesjonelle mottakerne av informasjonen, skal betale.

Arbeidsgruppen vil derfor foreslå – og legger til grunn som et videre premiss – at det ikke skal kreves betaling for tilgangen til rettsavgjørelser.

⁴⁶ <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2018/juni/ending-viderebruksdirektivet/id2604081/>

3.3.3 Forholdet til personvernregelverket

Innsamling og bruk av personopplysninger reguleres av personopplysningsloven.⁴⁷

Personvernforordningen (GDPR) er gjort til norsk lov etter personopplysningsloven § 1. Personopplysningsregelverket stiller både krav om rettslig grunnlag for å kunne behandle personopplysninger, jf. personvernforordningen artikkel 6, 9 og 10, og stiller krav til behandlingen av personopplysningene. Et sentralt krav er at dersom det er sannsynlig at en type behandling av personopplysninger medfører høy risiko for at de registrertes rettigheter og friheter etter forordningen ikke ivaretas, skal det på forhånd gjennomføres en vurdering av personvernkonsekvenser, en såkalt Data Protection Impact Assessment (DPIA).

Som det fremgår av punkt 1.4.5, innebærer den vide innsynsadgangen i rettsavgjørelser at det ikke er mulig å anonymisere rettsavgjørelsene i personvernrettslig forstand. Rettsavgjørelsene som gjøres tilgjengelig, vil dermed inneholde personopplysninger.

Som det fremgår videre under punkt 2.2.5, bestemmer personopplysningsloven § 2 andre ledd bokstav b at loven og forordningen ikke gjelder for saker som behandles eller avgjøres i medhold av rettspleielovene. Det har vært reist spørsmål om rettspleieunntaket bør oppheves eller endres. Uavhengig av dette mener arbeidsgruppen at tilgjengeliggjøring av rettsavgjørelser av andre enn domstolene selv, skiller seg så mye fra den dømmende virksomheten, at det uansett ikke er treffende å henføre en slik behandling under rettspleieunntaket, uavhengig av om selve reguleringen gjøres i rettspleielovgivningen. Arbeidsgruppen viser i denne sammenheng også til – som fremholdt i departementets merknader i rundskriv G-22/2001 til dagens forskrift om offentlighet i rettspleien – at det ikke er grunn til at personopplysninger skal undergis et lavere sikkerhetsnivå enn tilsvarende behandling i samfunnet for øvrig.

Personopplysningsloven og regler om allmennoffentlighet ivaretar ulike hensyn, som dels kan være motstridende. Justis- og beredskapsdepartementet har i høringsnotatet fra september 2019 om forholdet mellom personopplysningsloven og offentleglova,⁴⁸ reist spørsmål om det er behov for å klargjøre dette. Om motsetningen mellom de hensynene som regelsettene ivaretar, er det pekt på at mens personopplysningsregelverket skal sikre vern av den enkeltes personopplysninger, skal offentleglova blant annet legge til rette for en åpen og gjennomsiktig forvaltning og viderebruk av offentlig informasjon, jf. offentleglova § 1. Arbeidsgruppen viser til at det i forholdet mellom personopplysningsloven og regler om tilgang til rettsavgjørelser, er et tilsvarende spenningsforhold mellom hensynet til personvern og allmennhetens mulighet til å sette seg inn i hva som er gjeldende rett og lese begrunnelsen for en konkret avgjørelse, og forutsetninger for kunnskap om og kontroll og kritikk av rettspleien mer generelt, som grunnlag for å sikre rettsstaten og opprettholde tilliten til domstolene som den dømmende makt.

Forholdet mellom personopplysningsloven og nasjonale regler om allmennoffentlighet er ikke regulert i de utfyllende nasjonale bestemmelsene i personopplysningsloven, ut over en generell reservasjon i § 2 første ledd andre punktum, som sier at loven og personvernforordningen «ikke

⁴⁷ <https://lovdata.no/lov/2018-06-15-38>

⁴⁸ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing--endringer-i-personopplysningsloven-mv/id2667370/>

gjelder når annet er bestemt i eller med hjemmel i lov». Forholdet reguleres i stedet av personvernforordningen artikkel 86, som lyder:

«Artikkel 86. *Behandling og allmennhetens innsyn i offentlige dokumenter*

Personopplysninger i offentlige dokumenter som en offentlig myndighet eller et offentlig eller privat organ er i besittelse av for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse, kan utleveres av myndigheten eller organet i samsvar med unionsretten eller medlemsstatenes nasjonale rett som den offentlige myndigheten eller organet er underlagt, for å bringe allmennhetens rett til innsyn i offentlige dokumenter i samsvar med retten til vern av personopplysninger i henhold til denne forordning.»

Dette er utdypet i fortalepunkt 154, hvor det heter:

«Denne forordning gir mulighet for at det ved anvendelse av denne forordning kan tas hensyn til prinsippet om allmennhetens rett til innsyn i offentlige dokumenter. Innsyn i offentlige dokumenter kan anses for å være i allmennhetens interesse. Personopplysninger i dokumenter som oppbevares av en offentlig myndighet eller et offentlig organ, bør kunne offentliggjøres av nevnte myndighet eller organ dersom dette er fastsatt i unionsretten eller medlemsstatenes nasjonale rett som den offentlige myndigheten eller det offentlige organet er underlagt. Nevnte lovbestemmelser bør bringe allmennhetens rett til innsyn i offentlige dokumenter og viderebruk av informasjon fra offentlig sektor i samsvar med retten til vern av personopplysninger, og kan derfor inneholde bestemmelser om det nødvendige samsvaret med retten til vern av personopplysninger i henhold til denne forordning. Offentlige myndigheter og organer bør i denne forbindelse omfatte alle myndigheter eller andre organer som omfattes av medlemsstatenes nasjonale rett om dokumentinnsyn. Europaparlaments- og rådsdirektiv 2003/98/EF14 opprettholder og berører på ingen måte beskyttelsesnivået for fysiske personer ved behandling av personopplysninger i henhold til bestemmelsene i unionsretten og medlemsstatenes nasjonale rett, og det endrer især ikke forpliktelsene og rettighetene fastsatt i denne forordning. Nevnte direktiv bør særlig ikke få anvendelse på dokumenter som det i henhold til innsynsordningene ikke er eller er begrenset innsyn i av hensyn til vern av personopplysninger, og deler av dokumenter som er tilgjengelig i henhold til disse ordningene, men som inneholder personopplysninger hvis viderebruk ved lov er fastsatt som uforenlig med lovgivningen om vern av fysiske personer ved behandling av personopplysninger.»

I høringsnotatet fra Justis- og beredskapsdepartementet om forholdet mellom personopplysningsloven og offentleglova, heter det om forståelsen av artikkel 86 på side 37–38:

«Formålet med artikkel 86 synes å være at forordningen ikke skal være til hinder for utlevering av personopplysninger etter nasjonale regler om allmennoffentlighet. Departementet legger til grunn at bestemmelsen i alle fall innebærer at forordningen skal tolkes og anvendes slik at den ikke begrenser innsynsretten etter offentleglova. Det vises til at det i fortalepunkt 154 er fastsatt at det 'ved anvendelse av denne forordning kan tas hensyn til prinsippet om allmennhetens rett til innsyn i offentlige dokumenter'.»

Det kan imidlertid også spørres om artikkel 86 medfører at offentleglova kan få *forrang* foran forordningen dersom det er motstrid mellom reglene. Det følger av fortalepunkt 154 at det i nasjonal rett kan gis bestemmelser som bringer innsynsretten og personopplysningsvernet «i samsvar med» hverandre. Dette tilsier etter departementets syn at artikkel 86 åpner for at nasjonale regler om innsyn kan gå foran reglene i forordningen dersom dette er nødvendig for at forordningen ikke skal

begrense innsynsadgangen. Denne forståelsen støttes også av bestemmelsens plassering i forordningens kapittel IX, der alle de øvrige bestemmelsene åpner for unntak fra eller presiseringer av forordningens regler i nasjonal rett. Departementet legger derfor til grunn at offentleglova kan gå foran bestemmelser i forordningen hvis dette er nødvendig for å ivareta innsynsadgangen.»

Deretter vises det til at Personvernemnda i vedtak 18. februar 2019 (PVN-2018-12),⁴⁹ i et tilfelle der en kommune hadde publisert saksfremlegg til et kommunestyremøte på kommunens nettside i henhold til offentleglova § 10 tredje ledd, jf. offentlegforskrifta § 7, la til grunn at «rettstilstanden etter personopplysningsloven 2018 og GDPR er slik at utlevering av personopplysninger 'i samsvar med' offentleglova ikke krever behandlingsgrunnlag i artikkel 6 og 9».

Justis- og beredskapsdepartementet reiser i høringsnotatet side 39 spørsmål om det finnes bestemmelser i forordningen som ikke lar seg tolke og anvende slik at adgangen til utlevering etter offentleglova ikke begrenses, og gir uttrykk for at det etter departementets syn ikke synes å være tilfellet. Det vises til at når offentleglova åpner for utlevering, vil det foreligge et rettslig grunnlag etter artikkel 6 nr. 1 bokstav c eller e, jf. nr. 3, og eventuelt artikkel 9 nr. 2 bokstav g og artikkel 10, og i alle fall dersom disse bestemmelsene tolkes og anvendes i lys av artikkel 86. For det tilfellet at det er behov for å presisere forholdet mellom personopplysningsloven og offentleglova, heter det avslutningsvis:

«Dersom forholdet mellom offentleglova og personopplysningsloven skal presiseres i loven, synes det på denne bakgrunn å være et nærliggende alternativ å slå fast at forordningen og personopplysningsloven kommer til anvendelse fullt ut ved utlevering etter offentleglova. Det bes om høringsinstansenes syn på behovet for en bestemmelse som presiserer hvordan de to lovene forholder seg til hverandre, og om det finnes bestemmelser i forordningen eller personopplysningsloven som bør vike av hensyn til innsynsretten.»

Arbeidsgruppen viser til at vurderingene som gjøres av disse spørsmålene i tilknytning til offentleglova, også vil være relevante når det gjelder allmennoffentlighet for rettsavgjørelser. Artikkel 86 er ikke begrenset til nasjonale regler om innsyn i snever forstand, men åpner for nasjonale regler om allmenn tilgang til offentlige dokumenter mer generelt, slik den nevnte saken fra Personvernemnda om publisering på nettsider i henhold til offentleglova illustrerer.

Sammenhengen med dagens uttrykkelige regulering av domstolenes publisering mv. av rettsavgjørelser på egne nettsider, tilsier i seg selv at allmenn offentliggjøring av rettsavgjørelser på tvers av domstolene bare kan skje dersom det gis et særskilt rettslig grunnlag for dette i eller i medhold av lov, som også regulerer adgangen til å gjøre tilgjengelig direkte identifiserbare personopplysninger. Slik vil det også kunne etableres rettslig grunnlag etter personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav c eller e, jf. nr. 3, samt artikkel 9 nr. 2 bokstav g og artikkel 10.

⁴⁹ <https://personvernemnda.no/pvn-2018-12>

3.3.4 Vurdering av i hvilken grad direkte identifiserbare personopplysninger skal kunne gjøres tilgjengelig

I spørsmålet om i hvilken grad avgjørelser bør kunne gjøres tilgjengelig uten aidentifisering, er det naturlig å ta utgangspunkt i dagens regler om domstolenes publisering av rettsavgjørelser i forskrift om offentlighet i rettspleien § 11, jf. kapittel 2.2.5. Bestemmelsen har imidlertid stått uforandret siden den ble gitt i 2001, og de tekniske mulighetene til å samle og holde sammen store mengder informasjon er i dag helt andre enn den gang. Tilgjengeliggjøring i henhold til regjeringens retningslinjer ved tilgjengeliggjøring av offentlige data vil dessuten legge til rette for en mye større spredning av opplysningene enn når en domstol publiserer en enkelt avgjørelse på egne nettsider i PDF-format.

I tillegg kommer at det blant annet på bakgrunn av den teknologiske utviklingen har skjedd en innstramming av kravene til behandling av personopplysninger i samfunnet for øvrig.

Når det gjelder forvaltningens adgang til å gjøre informasjon allment tilgjengelig på internett, er det gitt regler om dette i offentleglova § 10 tredje ledd og offentlegforskrifta § 7, som begge trådte i kraft 1. januar 2009. Offentleglova § 10 tredje ledd har ikke noe motstykke i den tidligere offentlighetsloven fra 1970. Det var imidlertid adgang til å legge ut dokumenter på nettet også under den loven, og den nye bestemmelsen tok sikte på å klargjøre denne rettstilstanden, og å åpne for visse begrensninger i forskrift, jf. Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) side 128.

For forvaltningen gjelder for det første den begrensningen at det ikke er adgang til å gjøre allment tilgjengelig på internett opplysninger som er underlagt taushetsplikt i eller i medhold av lov. Dette følger direkte av taushetspliktreglene og gjaldt naturlig nok også under tidligere lov.

Den andre sentrale begrensningen er gitt i offentlegforskrifta § 7 andre ledd bokstav c, som bestemmer at det heller ikke er adgang til å gjøre tilgjengelig opplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 9 og 10. Personvernforordningen artikkel 9 inneholder en katalog over sensitive personopplysninger – kalt «særlige kategorier». Katalogen omfatter følgende opplysninger:

- opplysninger om rasemessig eller etnisk opprinnelse
- opplysninger om politisk oppfatning
- opplysninger om religion
- opplysninger om filosofisk overbevisning
- opplysninger om fagforeningsmedlemskap
- genetiske opplysninger
- biometriske opplysninger med det formål å entydig identifisere noen
- helseopplysninger
- opplysninger om seksuelle forhold
- opplysninger om seksuell legning

Personvernforordningen artikkel 10 gjelder «personopplysninger om straffedommer og lovovertridelser eller tilknyttede sikkerhetstiltak».

Forut for dagens personopplysningslov viste offentlegforskrifta § 7 andre ledd bokstav c til katalogen over sensitive personopplysninger i personopplysningsloven 2000 § 2 nr. 8, som omfattet omtrent samme opplysninger/kategorier.

Det er ikke sjelden en rettsavgjørelse inneholder opplysninger som ville ha vært underlagt taushetsplikt dersom det ikke hadde vært for unntak i domstolloven § 63 a tredje ledd, og uten at det er truffet avgjørelse om begrensninger i offentligheten etter domstolloven § 125 første ledd bokstav b, jf. § 128 eller § 130. Dette forekommer enda oftere for opplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 9 og 10.

Etter arbeidsgruppens syn gjør disse forholdene det nødvendig å vurdere om det bør være en snevrere adgang til å gjøre avgjørelser tilgjengelige uten aidentifisering enn det som i dag gjelder for domstolenes publisering på egne nettsider. Som det er vist til, gir forskrift om offentlighet i rettspleien § 11 heller ikke uttrykk for dagens praksis i domstolene og hos rettsinformasjonsaktørene.

Denne problemstillingen ble pekt på allerede av Tvistemålsutvalget, som forberedte tvisteloven. I NOU 2001: 32 Rett på sak Bind A, som ble lagt frem senere samme år som den nye forskriften om offentlighet i rettspleien ble gitt. I kapittel 22.1 heter det:

«Om få år vil den alminneligste måten å gjøre dommer kjent på, være gjennom elektronisk formidling over nettverk. Teknisk vil det neppe være hindre for at enhver dom hos enhver domstol vil være tilgjengelig utenfra og slik at dommene foreligger i søkbar form. Dette reiser imidlertid personvernspørsmål. Det kan derfor være grunn til å ha enkelte begrensninger i det materialet som er fullt offentlig tilgjengelig og søkbart.»

I kapittel 22.3.3 heter det i tilknytning til problemstillingen om tilgangen til rettsavgjørelser og eventuelle andre saksdokumenter som måtte være gjort tilgjengelig på nett:

«Lovteknisk antar Tvistemålsutvalget dette bør løses ved at selve innsynsretten ikke gjøres tidsmessig begrenset etter at en sak er avgjort. Når noe tid er gått etter at det foreligger en rettskraftig avgjørelse, bør imidlertid saksdokumentene mv. fjernes fra den delen av domstolens saksbehandlingssystem som er åpen for enhver (den Internett-tilknyttede delen av saksbehandlingssystemet). En passende tidsramme her kan kanskje være et halvt år etter rettskraftig avgjørelse. Fra samme tid bør det vurderes om rettens avgjørelse bare skal være tilgjengelig fra domstolen via Internett i anonymisert form. I prinsippet vil dette altså fortsatt være offentlig tilgjengelig, men det vil være noen mer bebyrdende for en tredjeperson å få innsyn i praksis. Disse spørsmålene bør løses i den forskrift det er gitt hjemmel for (...).»

Til dette uttalte departementet i Ot.prp. nr. 51 (2004–2005) i kapittel 18.5:

«Den praktiske gjennomføring av allmennhetens innsynsrett reiser særlige spørsmål. Departementet er enig med Tvistemålsutvalget i at det kunne være en fordel om flest mulig av de dokumentene som det kan gis innsyn i, ved automatiske prosesser legges ut på internett. Det ville spare retten for arbeid med å håndtere mange henvendelser om innsyn, og det ville gi publikum en mer lettvin, og i praksis mer omfattende, tilgang til de aktuelle dokumentene. Departementet ser imidlertid at utlegging på internett reiser flere vanskelige spørsmål knyttet til intensiteten og varigheten av allmennhetens innsynsrett som lett kan komme i konflikt med personvern hensyn.

...

På denne bakgrunn mener departementet at det må vurderes nærmere hvilke rutiner domstolene skal utvikle for gjennomføringen av innsynsretten. Departementet foreslår at nærmere retningslinjer, herunder retningslinjer om utlegging av dokumenter på åpne nettsider, blir fastsatt i forskrift med hjemmel i lovforslaget § 14-7.»

Som nevnt har det ikke blitt foretatt noen ny vurdering av i hvilken grad personopplysninger i rettsavgjørelser bør kunne gjøres tilgjengelig på internett, siden forskriften ble gitt i 2001.

Allmenn offentliggjøring av rettsavgjørelser som inneholder personopplysninger, er et inngrep i retten til privatliv etter Grunnloven § 102 og Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 8 og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 17, både om personopplysningene er direkte identifiserbare eller aidentifiserte. Både etter Grunnloven, EMK og SP er det vilkår om at inngrepet er forholdsmessig. I noen grad kan det være behov for å balansere retten til privatliv etter Grunnloven § 102, EMK artikkel 8 og SP artikkel 17 med kravet om offentlig rettergang etter Grunnloven § 95 første ledd andre punktum og kravene til offentlighet for avgjørelsen etter EMK artikkel 6 nr. 1 og SP artikkel 14 nr. 1 spesielt, se Ot.prp. nr. 55 (1997–1998) kapittel 4.2 om vurderingene bak dagens regler om offentlighet.

For spørsmålet om i hvilken grad avgjørelsene må aidentifiseres, er det sentralt hvilke reelt behov det er for å gjøre tilgjengelig direkte identifiserbare personopplysninger ut fra formålene med tilgjengeliggjøringen.

Etter arbeidsgruppens syn har det liten betydning for rettsavgjørelsens funksjon som rettskilde at den er aidentifisert. Krav om aidentifisering av alle eller en stor andel av avgjørelsene kan riktig nok medføre at færre avgjørelser kan gjøres tilgjengelig ut fra ressurs hensyn. Formålet om å legge til rette for kunnskap om og kontroll og kritikk av rettspleien mer generelt, som grunnlag for å opprettholde tilliten til domstolene som den dømmende makt, kan derimot i noen grad tale mot aidentifisering, for eksempel for å kunne kontrollere at det ikke treffes avgjørelser til gunst eller ugunst, jf. også Ot.prp. nr. 55 (1997–98) kapittel 4.8.4. Dette formålet vil imidlertid i høy grad kunne ivaretas gjennom reglene om innsyn og ikke minst pressens utvidede rett til avgjørelser uten anonymisering. Dessuten mener arbeidsgruppen at spredning av personopplysninger også vil kunne svekke tilliten til domstolene, avhengig av hvor sensitive opplysningene er, og om de for eksempel gjelder en tredjemann som ikke er part i saken.

Arbeidsgruppen mener på denne bakgrunn at hovedregelen bør være at alle rettsavgjørelser som skal gjøres tilgjengelig – både i straffesaker og i sivile saker – skal aidentifiseres. Dette vil være i samsvar med ordningen i de øvrige nordiske land. Det kan være tilfeller der selv tilgjengeliggjøring av avgjørelsen i aidentifisert form vil være et uforholdsmessig inngrep i retten til privatliv. I slike tilfeller må det – på samme måte som i dag – nedlegges fullstendig forbud mot offentlig gjengivelse etter domstoloven § 130 første ledd bokstav a. Et slikt forbud vil også kunne nedlegges i ettertid. Avgjørelsen kan da ikke gjøres tilgjengelig.

På samme måte som etter den svenske rättsinformationsförordning § 22, bør kravet om aidentifisering ikke gjelde ved henvisning til litteratur, rettskilder eller sakkyndige. Etter arbeidsgruppens syn bør dette både gjelde rettsoppnevnte sakkyndige og sakkyndige vitner. Arbeidsgruppen mener at det er ikke grunn til å endre dagens praksis med at navn på dommere, prosessfullmektiger og rettslige medhjelpere i sivile saker, og aktører og forsvarere i straffesaker, ikke aidentifiseres. Selv om det er problemstillinger knyttet til publisering av navn på dommere, og spesielt meddommere, gjør hensynene for offentlighet seg gjeldende med stor tyngde.

Dessuten mener arbeidsgruppen at aidentifisering av enkelte personer unntaksvis bør kunne unnlates når det er nødvendig for å kunne forstå avgjørelsen og personvern hensyn ikke taler

avgjørende imot. Unntaket er altså begrunnet i rettsavgjørelsens funksjon som rettskilde. Unntaket skal imidlertid ikke kunne anvendes på siktede og fornærmede i straffesaker.

Disse strengere kravene til aidentifisering bør ikke gjelde for avgjørelser som allerede er offentlig gjengitt på domstolenes nettsider eller i rettsinformasjonssystemer når reguleringen trer i kraft. Den største virkningen av publiseringen har her allerede funnet sted, slik at balanseringen mellom hensynet til personvern og offentlighet, herunder de ressursene som vil være nødvendig for å aidentifisere eldre avgjørelser, vil være annerledes. Den registrerte bør imidlertid kunne kreve aidentifisering.

Arbeidsgruppen antar unntakene i personvernforordningen artikkel 14 nr. 5 bokstav a eller b om informasjon til den registrerte, normalt vil være oppfylt. Det samme gjelder unntaket i artikkel 17 nr. 3 bokstav b om retten til sletting. Arbeidsgruppen antar at siden det normalt ikke vil være tale om direkte identifiserende personopplysninger, vil retten til retting etter personvernforordningen artikkel 16 være lite aktuell. Uansett vil dette måtte skje innenfor prosesslovgivningens regler.

Reguleringen for tilgjengeliggjøring av rettsavgjørelser kan på denne bakgrunn utformes slik:

[Aktør] kan gjøre rettsavgjørelser og opplysninger om avgjørelsene offentlig tilgjengelig på en elektronisk plattform så langt det ikke gjelder begrensninger i adgangen til offentlig gjengivelse.

Direkte identifiserende personopplysninger kan bare gjøres tilgjengelig

1. om dommere,
2. om forsvarere og aktorer i straffesaker,
3. om prosessfullmektiger og rettslig medhjelpere i sivile saker,
4. om rettsoppnevnte sakkyndige og sakkyndige vitner,
5. ved henvisning til rettskilder,
6. ved henvisning til litteratur og
7. om andre enn siktede og fornærmede i straffesaker, når det er nødvendig for forståelsen av rettsavgjørelsen og hensynet til personvern ikke taler avgjørende imot.

For rettsavgjørelser som er offentlig gjengitt på domstolenes egne nettsider eller i et rettsinformasjonssystem før [ikrafttredelsesdato], gjelder begrensningene i andre ledd bare når det kreves av den registrerte.

Behovet for regelendringer behandles samlet i kapittel 7.4.

Kravet om at alle rettsavgjørelser skal aidentifiseres, gjør det naturlig å vurdere om formålet om å legge til rette for kunnskap om og kontroll og kritikk av rettspleien mer generelt, som grunnlag for å opprettholde tillitten til domstolene som den dømmende makt, delvis kan oppfylles ved å gjøre tilgjengelig opplysninger om avgjørelsen (metadata), selv om det av ressurshensyn ikke er mulig å gjøre tilgjengelig avgjørelsen i fulltekst i aidentifisert form. Dette vil også kunne legge bedre til rette for at allmenheten kan få tilgang til avgjørelsen etter de alminnelige reglene for innsyn.

3.3.5 Konsekvensene av sammenhengen med innsynsretten

Allmenn offentliggjøring av rettsavgjørelser som er forbudt offentlig gjengitt uten anonymisering, og retten til innsyn i slutningen uten anonymisering også i slike avgjørelser fem

år tilbake i tid, jf. kapittel 2.2.3, vil i kombinasjon medføre at enhver kan gjøre seg kjent med innholdet i avgjørelsen i sin helhet dersom personnavn fremgår av slutningen, noe som oftest er tilfellet.

Etter arbeidsgruppens syn er det svært uheldig at personer kan identifiseres og sensitive opplysninger spres, på denne måten. Det vil for eksempel kunne gjelde fornærmede i saker om seksuallovbrudd, foreldre og barn i familiesaker og barnevernsaker, og personer som reiser sak om vedtak om tvungent psykisk helsevern og andre administrative tvangsinngrep. Dette gjelder imidlertid også ved dagens publisering av avgjørelser på domstolenes nettsider og i rettsinformasjonssystemene, og er altså ingen ny problemstilling. Problemet vil imidlertid øke i omfang ettersom flere avgjørelser gjøres tilgjengelig. Arbeidsgruppen mener derfor at det bør vurderes om retten til innsyn i slutningen bør begrenses innenfor de krav som følger av menneskerettighetene.

3.3.6 Rettslige rammer for bruk

Arbeidsgruppen skal etter oppdragsbeskrivelsen også klarlegge rettslige premisser som bør legges til grunn for å bruke informasjonen. Det følger allerede av offentleglova § 7 første ledd at rettsavgjørelser som er gjort tilgjengelige, som utgangspunkt kan brukes fritt. Utgangspunktet gjelder likevel bare så langt annen lovgivning ikke er til hinder for slik bruk, som personopplysningsloven.

De fleste typer bruk av informasjonen reiser ikke andre personvernrettslige spørsmål enn de som melder seg ved bruk av rettsavgjørelser i dag, uavhengig av om de er hentet fra domstolene selv, fra rettsinformasjonssystemene, fra de elektroniske pressesidene eller andre kilder.

Arbeidsgruppen vil imidlertid peke på to former for viderebruk som reiser særlige spørsmål.

I kapittel 2.2.6 er det vist til at de rettsinformasjonsaktørene som i dag mottar avgjørelser fra domstolenes fagsystem, kan behandle personopplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 9 og 10 på grunnlag av konsesjon gitt av Datatilsynet etter tidligere lov, og at Datatilsynet også kan gi nye tillatelser.

Av hensyn til en helhetlig regulering av offentliggjøringen av rettsavgjørelser og etableringsmuligheten for nye aktører, mener arbeidsgruppen at rettsinformasjonssystemene bør reguleres særskilt. Det bør legges til rette for at rettsinformasjonssystemene skal kunne viderebruke – og foredle – all informasjon som gjøres tilgjengelig på plattformen, uten noen form for journalistisk vurdering. Arbeidsgruppen kan vanskelig se at dette kan skje på grunnlag av ytringsfrihetsunntaket i personopplysningsloven § 3.

Også når det gjelder viderebruk av rettsavgjørelsene som ledd i «legal tech», er det behov for en særskilt regulering. Det har ikke vært mulig innenfor tidsrammen for arbeidsgruppearbeidet å gi konkrete anbefalinger for dette.

3.4 Interessentanalyse

3.4.1 Oversikt over interessentene

Interessentene var dels angitt i vedlegg til oppdragsbeskrivelsen og har dels blitt identifisert av arbeidsgruppen. Interessentene har gitt innspill dels gjennom presentasjoner, intervjuer og skriftlige innspill som beskrevet i kapittel 1.3.

Tabell 1 Identifiserte interessenter og deres relasjon til utredningen

| Interessent-gruppe | Interessent | Beskrivelse interessent | Relasjon til utredningen |
|--------------------------------------|---|--|--|
| Advokater og aktorer | Advokatforeningen | Profesjons- og interesseforening for norske advokater og advokatfullmektiger. | Fører saker for domstolene og bruker rettsavgjørelser som andre rettsanvendere. |
| | Riksadvokatembetet | Overordnet ledelse av påtalemyndigheten. | |
| Domstolene | Juristforbundet – Den norske dommerforening og Dommerfullmektigforeningen | Organiserer en stor andel av landets jurister, herunder embetsdommere i alle instanser gjennom Den norske dommerforening og dommerfullmektiger gjennom Dommerfullmektigforeningen. | Produserer informasjonen som skal gjøres tilgjengelig, og bruker rettsavgjørelser som andre rettsanvendere. Har et særlig behov for avgjørelser som «erfaringsarkiv» på tvers av domstolene. |
| | Informasjonsmedarbeidere mv. i domstolene | Medarbeidere i domstolene som utfører oppgavene knyttet til domstolenes informasjonsvirksomhet mv. | Publiserer avgjørelser på nettsider og elektroniske pressesider, håndterer henvendelser om innsyn mv. |
| Pressen | Redaktørforeningen | Omfatter redaksjonelle ledere på ulike nivåer i alle typer nyhets- og aktualitetsmedier. | Har ut fra deres samfunnsoppdrag en utvidet rett til tilgang til rettsavgjørelser. |
| | Norsk journalistlag | Organiserer redaksjonelle medarbeidere, også ledere og frilansere, som har journalistikk som yrke. | |
| | Norsk presseforbund | Fellesorgan for norske medieorganisasjoner og bedrifter. | |
| Juridiske forskningsmiljøer | Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo | De tre juridiske fakultetene i Norge som tilbyr mastergrad i rettsvitenskap, og er sentrale aktører innen juridisk forskning. | Bruker rettsavgjørelser som andre rettsanvendere og har et særlig behov for avgjørelser og informasjon i tilknytning til avgjørelsene som grunnlag for forskning. |
| | Det juridiske fakultet, Universitetet i Bergen | | |
| | Det juridiske fakultet, Universitetet i Tromsø | | |
| Videreformidlere av rettsinformasjon | Lovdata | Se kapittel 2.2.6. | Bruker rettsavgjørelser til viderebruk i rettsinformasjonssystemer mv. |
| | Gyldendal Rettsdata | | |
| | DIBKunnskap | | |
| | Universitetsforlaget | | |
| | Rettspraksis.no | | |
| Legal tech-sektoren | Juristforbundet Tech Forum | Skal følge den teknologiske utviklingen og vurdere dens konsekvenser for samfunnet, juristprofesjonen og fremtidens juridiske arbeidsoppgaver. | Legal tech-sektoren vil være avhengig av rettsavgjørelser og informasjon i tilknytning til avgjørelsene for å kunne lage nye tjenester mv. |
| Samfunnet for øvrig | SSB (Statistisk sentralbyrå) | Faglig uavhengig institusjon som har hovedansvaret for å dekke behovet for statistikk om det norske samfunnet. | |
| | Arkiverket | Skal sikre samfunnets behov for å bevare, gjøre tilgjengelig og formidle arkiver som er avleveres eller deponeres, herunder arkiver fra domstolene, samt fastsette krav og standarder, veilede og føre tilsyn med offentlige arkiv mv. | |

Samtlige interessenter, som prosjektgruppen har innhentet innspill fra, støtter målsettingen om allmenn tilgang til rettsavgjørelser. I det følgende gjennomgås allmennhetens *antatte* behov og de *uttrykte* behovene per interessentgruppe.

3.4.2 Allmennheten

Tilnærmet alle interessentene som har gitt innspill, har påpekt viktigheten av allmenn tilgang til rettsavgjørelser. Beskrivelsen av behovet som allmennheten har for tilgang til rettsavgjørelser, er basert på innspillene fra interessentene – særlig de juridiske forskningsmiljøene, pressen og Rettspraksis.no – og arbeidsgruppens egne vurderinger.

Allmenn tilgang til rettsavgjørelser er på denne bakgrunn viktig både for at allmennheten skal kunne sette seg inn i hva som er gjeldende rett og lese begrunnelsen for en konkret avgjørelse, og for å legge til rette for kunnskap om og kontroll og kritikk av rettspleien mer generelt, som grunnlag for å sikre rettsstaten og opprettholde tilliten til domstolene som den dømmende makt.

- Tilgang til rettsavgjørelser for å kunne sette seg inn i hva som er gjeldende rett.
- Tilgang til rettsavgjørelser for å kunne lese begrunnelsen for en konkret avgjørelse.
- Tilgang til rettsavgjørelser for å legge til rette for kunnskap om og kontroll og kritikk av rettspleien, som grunnlag for å sikre rettsstaten og opprettholde tilliten til domstolene som den dømmende makt.
- Digital tilgang til informasjon.
- Tilgang uten vesentlige økonomiske hindre.
- Tilgang uten vesentlige formelle hindre.

3.4.3 Advokater og aktører

Advokatforeningen har understreket at rettsavgjørelser, særlig fra Høyesterett, men også i noen grad fra de lavere domstolene, er en viktig rettskilde. Tilgang til rettsavgjørelser har stor betydning for å forstå gjeldende rett. For profesjonelle aktører som i dag er betalende brukere av rettsinformasjonssystemer som Lovdata og Gyldendal Rettsdata, vil det ha en merverdi med tilgang til alle rettsavgjørelser. Utvalget av rettsavgjørelser i rettsinformasjonssystemene er ikke komplett. Advokatforeningen uttrykker følgende behov:

- Avgjørelser
Formålet med tilgang til rettsavgjørelser tilsier at alle dommer fra Høyesterett og lagmannsrettene bør være tilgjengelige. Den rettskildemessige betydningen av at også alle tingrettsavgjørelser gjøres tilgjengelig, vil være mindre. Like fullt taler også demokratihensyn for at en også her tar med alle dommer. Ettersom det kan ta noe tid å få på plass fullgode maskinelle løsninger som ivaretar personvernensyn mv., vil det antagelig være behov for manuell kontroll. Antall dommer fra lagmannsrettene er betydelig færre enn fra tingrettene. Det taler for at en begynner med Høyesterett og lagmannsrettene, og øker tilfanget av tingrettsdommer etter hvert. Det er naturlig å inkludere beslutninger som nekter fremmet anke i så vel Høyesterett som i lagmannsrettene. Disse hører med når en skal forstå hvordan en sak er avgjort. Det er også naturlig å inkludere avgjørelser som avslutter saken, for eksempel kjennelser om avvisning eller heving. Av ressursensyn bør det ikke prioriteres å publisere alle avgjørelser i saker som behandles etter tvisteloven kapittel 36.

- Metadata
Følgende data bør være tilgjengelige og søkbare:
 - Domstol
 - Dato
 - Partene, så langt ikke partene må anonymiseres av personverngrunner
 - Om avgjørelsen er rettskraftig
 - Sakstype (eks. sivil sak, skjønnsak, enedommersak, meddomsrettssak mv.), slik som det allerede følger av angivelse av saksnummer.
 - Saksnummeret (vil kunne være relevant for eksempel om det er grunn til å begjære innsyn i saksdokumentene)
 - Rettsområde
 - Lov- og forskriftsbestemmelser som er drøftet i dommen
- Avidentifisering
Advokatforeningen mener at avgjørelsene bør avidentifiseres på samme måte som i dag praktiseres av Lovdata.

Advokatforeningen påpeker at det ikke synes som god bruk av offentlige ressurser å utvikle en tjeneste som vil bli en direkte konkurrent til eksisterende tilbydere av rettsinformasjon. Aktører som Lovdata og Rettsdata har gjennom mange år og med bruk av betydelige ressurser etablert rettsinformasjonssystemer som inneholder mye annet stoff enn kun rettsavgjørelser.

Advokatforeningen mener at en sentralisert funksjon bør ha som oppgave å gjennomføre avidentifiseringen for å sikre ensartet praksis, redusere risikoen for feil, og gi mulighet til å videreutvikle retningslinjene for avidentifiseringen.

Riksadvokatembetet har gitt uttrykk for at behovet for rettsavgjørelser i hovedsak er dekket gjennom rettsinformasjonssystemene, men at de ønsker at alle dommer – også fra tingrettene – samt prosessuelle avgjørelser gjøres tilgjengelig. Dessuten er det ønskelig å kunne søke på hvilket embete eller politidistrikt som har aktorert saken, samt type sak. Også Politidirektoratet har i kontakt med arbeidsgruppen gitt uttrykk for et behov for mer, strukturert informasjon, blant annet som grunnlag for utarbeidelse av statistikk.

3.4.4 Domstolene

Arbeidsgruppen legger til grunn at dommerne, og utrederne i Høyesterett og lagmannsrettene, i stor grad har sammenfallende behov med andre rettsanvendere, som for eksempel advokater og påtalemyndigheten.

I tillegg har dommere og utredere et særlig behov for tilgang til avgjørelser som «erfaringsarkiv», altså der avgjørelsen ikke først og fremst er av interesse ut fra den rettskildemessige betydningen, men er nyttige som eksempler eller uttrykk for «best practice». Siden det er svært få tingrettsavgjørelser som er publisert i rettsinformasjonssystemene, legger arbeidsgruppen til grunn at det udekkete behovet er størst i tingrettene, særlig i små tingretter der muligheten for å få delt avgjørelser fra kollegaer er mindre. Men også i lagmannsrettene er det et behov siden prosessledende avgjørelser mv. – som det gjerne vil kunne være tale om – i liten grad publiseres i dag.

Dommerforeningenes menneskerettsutvalg har i tillegg spilt inn behov for bedre tilgang til avgjørelser som inneholder informasjon som er gradert etter sikkerhetsloven eller som skal behandles etter beskyttelsesinstruksen. Selv om avgjørelsen i fulltekst ikke vil kunne inngå i

plattformen, kan det legges til rette for at et sammendrag av sakens rettslige sider og annen informasjon gjøres tilgjengelig, så langt det er adgang, se kapittel 1.4.3.

Rettsavgjørelsene brukes i forbindelse med domstolenes informasjonsvirksomhet, ved håndtering av henvendelser om innsyn mv. Arbeidsgruppen mener, blant annet basert på intervjuer med informasjonsmedarbeidere i Oslo tingrett og Borgarting lagmannsrett, at det er et stort behov for og store gevinster knyttet til å bygge bruken på den informasjonen som gjøres tilgjengelig gjennom en fremtidig løsning.

3.4.5 Pressen

Presseorganisasjonene har gitt uttrykk for at pressen, for å kunne ivareta sitt samfunnsansvar, herunder å verne om offentlighetsprinsippet og bidra til en åpen og fri samfunnsdebatt, har behov for tilgang til avgjørelser uten anonymisering. Konkret har pressen gitt uttrykk for følgende behov:

- Avgjørelser

Det er ønskelig at alle avgjørelser fra Høyesterett, lagmannsrettene og tingrettene er tilgjengelige. En svakhet ved domstolenes elektroniske pressesider i dag, er at det er stor variasjon mellom domstolene i hvilken grad avgjørelser legges ut. Elektronisk tilgang er imidlertid ønskelig fremfor en papirbasert ordning.

- Metadata og funksjonalitet

Det er et generelt ønske om bedre søkemuligheter og mulighet til å hente ut mer strukturert informasjon enn i dag. Eksempelvis kan det være interessant å undersøke geografiske forskjeller i straffnivå for samme type forhold, og om mannlige/kvinnelige dommere dømmer hardere/mildere i promille- og voldtektssaker. Følgende informasjon er av interesse:

- Rettsgang og rettskraft
- Demografiske faktorer som kjønn, alder og geografisk fordeling
- Type rettsinstans
- Navn på dommere, aktor og forsvarer
- Liggetid, strafferabatt og straffeutmåling

Pressen understreker viktigheten av å kunne gjennomføre slike søk selv.

- Tidsavgrensning

For å kunne følge en sak fra A til Å er det et ønske om tilgang til rettsavgjørelser uten anonymisering i fem år.

Presseorganisasjonene har gitt uttrykk for de erfarer at pressen generelt sett har et godt samarbeid med domstolene, og at pressen stort sett får den informasjonen de er har behov for. Samtidig opplever pressen ulik praksis på tvers av domstolene knyttet til behandling av innsynskrav, og ønsker også bedre tekniske løsninger for dette.

3.4.6 Juridiske forskningsmiljøer

De juridiske forskningsmiljøene har gitt uttrykk for at rettsavgjørelser er svært viktig som grunnlag for rettsvitenskapelig forskning. Det er både viktig å ha grunnlag for å bruke rettsavgjørelser for å analysere gjeldende rett, men også hvordan reglene virker i samfunnet.

De juridiske forskningsmiljøene har gitt uttrykk for følgende behov:

- Avgjørelser
Det er ønskelig at alle avgjørelser fra Høyesterett, lagmannsrettene og tingrettene er tilgjengelige. I et forskningsperspektiv er det en svakhet ved dagens situasjon at det som er tilgjengelig av praksis fra lagmannsrettene og tingrettene ikke er komplett, siden det kan gi et skjevt bilde av praksis. I et forskningsperspektiv er det av interesse å ha tilgang også til underinstansens avgjørelse for å supplere den faktumbeskrivelsen som er gitt i ankeinstansens avgjørelse.
- Metadata
Følgende metadata er av interesse:
 - Domstol, dato, underinstansens avgjørelse, rettskraft, ankeinstansens avgjørelse, saksgang, henvisning til paragrafer og parter.
 - Informasjon om avgjørelsesform, herunder forliksavtale (med eller uten rettsmekling) eller dom.
 - Informativ og unik identifikator som klassifiserer innholdet i en avgjørelse og som gjør at man kan følge saken fra A til Å.
 - Sosioøkonomiske faktorer til bruk i rettsosjologiske analyser, herunder tellbare variabler som kjønn og alder.
- Format
Det er behov for å kunne laste ned data for videre bearbeiding, analyse og sammenstilling med andre datasett. Komplette datasett bør kunne lastes for å gjennomføre for eksempel tekstanalyser med egne verktøy. Tellbare variabler bør kunne importeres til Excel eller andre analyseverktøy. Lovgruppeinndelingen til Statistisk sentralbyrå (SSB) er trukket frem som en ønskelig inndeling av dataene, slik at data enkelt kan analyseres på tvers av informasjonskilder.
- Avidentifisering
Forutsatt at avidentifiseringen er gjort på en måte som ikke svekker grunnlaget for forskningen, er det bare positivt å slippe å behandle direkte identifiserende personopplysninger.
- Språk
Det er viktig for allmennhetens tilgang til rettsavgjørelser i vid forstand, at avgjørelsene er skrevet på en ensartet, tydelig og forståelig måte. Eventuelle søkeord bør av samme hensyn omsettes til «vanlig norsk» slik at de er forståelige også for andre enn jurister.

3.4.7 Videreformidlere av rettsinformasjon

De ulike rettsinformasjonsaktørene – Lovdata, Gyldendal Rettsdata, Universitetsforlaget og Rettspraksis.no – har hatt oppmerksomheten på noe ulike sider ved innholdet og hvordan informasjonen skal gjøres tilgjengelig, men behovene kan sammenfattes slik:

- Avgjørelser
Aktørene ønsker tilgang til alle avgjørelser fra Høyesterett, lagmannsrettene og tingrettene. Det må imidlertid være opp til aktørene selv, hvilke avgjørelser de ønsker å videreformidle.
- Metadata
Generelt er det et ønske om tilgang til så mye informasjon som mulig. Følgende informasjon er av særlig interesse:
 - Instans
 - Avgjørelsesform

- Dato for avsigelse
 - Dato for eventuell rettelse
 - Saksnummer
 - Avgjørelsesreferanse også for avgjørelser fra jordskifterettene, tingrettene og lagmannsrettene
 - Parter (eventuelt aidentifisert) og prosessfullmektiger
 - Dommere (i korrekt rekkefølge)
 - Stikkord (rettsområde, sakstype). Mottas ikke regelmessig i dag.
 - Sammendrag (kort sammendrag fra dommer på riktig målform). Mottas ikke regelmessig i dag og kun unntaksvis fra tingrettene.
 - Saksgang og rettskraft
 - Henvisning til paragrafer
 - Informasjon om endringer og rettelser, gjerne med mulighet for å bli varslet
 - Straffutmåling
 - Informativ og unik identifikator som klassifiserer innholdet i en avgjørelse og som gjør at man kan følge saken fra A-Å
 - Gjerne også: saksnummer for forutgående behandling
- Format
Det er ønskelig at avgjørelsene tilgjengeliggjøres i maskinlesbare og standardiserte formater, eksempelvis XML/Akoma Ntoso (LegalDocML).
 - Teknisk løsning
Det er ønskelig at avgjørelsene tilgjengeliggjøres med et fleksibelt programmeringsgrensesnitt (API), eksempelvis REST-API.
 - Aidentifisering
Aktørene har noe ulikt syn på om domstolene bør anse det som sin oppgave å aidentifisere avgjørelsene, men alle er i prinsippet enige om at det i et samfunnsperspektiv ikke er hensiktsmessig at samme avgjørelse aidentifiseres av flere aktører. Uansett er det viktig at aidentifiseringen gjennomføres ensartet, gjennomgående på tvers av avgjørelsene i sakskomplekset og med høy kvalitet, slik at avgjørelsene er lesbare også etter aidentifiseringen.
 - Hurtighet
Det er behov for rask tilgang til avgjørelsene for å opprettholde aktualitets-/nyhetsverdi. Dersom avgjørelsene skal gjøres tilgjengelig i aidentifisert form, bør Høyesteretts avgjørelser gjøres tilgjengelig umiddelbart slik som i dag. Det samme gjelder avgjørelser fra tingrettene og lagmannsrettene med stor nyhetsinteresse. Øvrige avgjørelser fra lagmannsrettene bør være tilgjengelig innen én uke. Rettsinformasjonsaktørene ønsker mulighet for å kunne publisere avgjørelser som ikke gjøres tilgjengelig i en ny løsning.

Rettsinformasjonsaktørene har gitt uttrykk for at det er viktig at det fremdeles er grunnlag for den verdiskapingen som ligger i viderebruk gjennom «foredling» av rettsavgjørelsene.

3.4.8 Legal tech

Medlemmer av Juristforbundets Tech Forum⁵⁰ har gitt uttrykk for at det ligger et potensial for verdiskaping og innovasjon knyttet til rettsavgjørelser og informasjonen i tilknytning til disse. De har gitt uttrykk for følgende behov:

- Avgjørelser
For å kunne utvikle systemer basert på kunstig intelligens (AI) er det avgjørende å ha tilgang til mye data for å kunne utføre statistiske og semantiske analyser. Også hver enkelt tingrettsavgjørelse innenfor det aktuelle området er derfor av betydning, selv om den enkelte avgjørelse ikke har rettskildemessig betydning. Det vil også være nyttig å ha tilgang til annen informasjon, for eksempel sluttinnlegg. Dette gir bedre grunnlag for å trene systemer basert på NLP (Natural Language Processing) på tekster med «juridisk norsk».
- Struktur og språk
Også fast struktur og klart språk vil gi bedre grunnlag for å analysere og viderebruke rettsavgjørelsene i elektroniske verktøy.
- Teknisk løsning
Det er ønskelig at informasjonen gjøres tilgjengelig gjennom et fleksibelt programmeringsgrensesnitt (API).

3.4.9 Samfunnet for øvrig

Statistisk sentralbyrå (SSB) påpeker generelt at det er sentralt at allmennheten og offentlige etater kan søke etter, og få tilgang til, rettsavgjørelser og tilhørende data på en enklest mulig måte.

Arkiverket har blant annet gitt uttrykk for at det er en god tilnærming å forankre målbildet for allmenn offentliggjøring av rettsavgjørelser i regjeringens strategier for gjenbruk og viderebruk av offentlige data, og at dette gjør det enkelt for andre aktører å bidra i utviklingen av løsningen og legger godt til rette for gevinstuttak.

Videre er det behov for tilgang til rettsavgjørelser som grunnlag for språkteknologi, jf. også digitaliseringsrundskrivnet punkt 1.2. Arbeidsgruppen er kjent med at Domstoladministrasjonen har fått henvendelser som det ikke har vært mulig å etterkomme.

3.4.10 Interessekonflikter

Behovene identifisert i interessentanalysen vurderes i stor grad å være sammenfallende. En mulig interessekonflikt er forholdet til dagens rettsinformasjonsaktører. Dette vurderes særskilt i kapittel 7.5.1.

⁵⁰ Innspillene er gitt av medlemmer i Legal Tech-forumet. Innspillene er ikke drøftet i forumet og kan derfor ikke ses på som formelle innspill fra forumet.

4 Mål og krav

4.1 Samfunns mål

Samfunns målet skal beskrive den positive tilstanden eller utviklingen som tilgjengeliggjøring av rettsavgjørelser skal bygge opp under. Det er knyttet til tiltakets virkninger for samfunnet og skal gi den overordnede begrunnelsen for tiltaket. En realisering av samfunns målet må til en viss grad kunne tilbakeføres til prosjektet.

Basert på problemanalysen og behovsanalysen er følgende samfunns mål definert for tiltaket:

Allmenn tilgang til rettsavgjørelser for at enhver skal kunne sette seg inn i hva som er gjeldende rett og lese begrunnelsen for en konkret avgjørelse, for å legge til rette for kunnskap om og kontroll og kritikk av rettspleien mer generelt, som grunnlag for å sikre rettsstaten og opprettholde tillitten til domstolene som den dømmende makt, og for annen gjenbruk og viderebruk i samsvar med generelle strategier og retningslinjer for tilgjengeliggjøring av offentlig informasjon.

Med aktører menes alle eksisterende og nye private og offentlige aktører, eksempelvis aktører i retten, pressen, juridiske forskningsmiljøer, rettsinformasjonsaktører og «legal tech»-sektoren.

4.2 Effektmål

Effektmålene skal beskrive hvilke virkninger som søkes oppnådd for brukerne av tiltaket. De skal være prosjektspesifikke og utformet slik at de beskriver relevante egenskaper ved den ønskede tilstanden etter gjennomføring av tiltaket. Helheten av mål må være realistisk oppnåelig og graden av måloppnåelse skal kunne verifiseres i ettertid.

Følgende effektmål er satt i prioritert rekkefølge for å underbygge samfunns målet:

E1: Det er allmenn tilgang til et relevant utvalg rettsavgjørelser og opplysninger om avgjørelsene.

E2: Informasjonen er gjort tilgjengelig på en måte som legger til rette for gjenbruk og viderebruk.

E3: Effektiv ressursbruk i domstolene og Domstoladministrasjonen.

E4: Avidentifiseringen gjennomføres med høy sikkerhet og kvalitet, og på en ressurseffektiv måte.

4.3 Krav

Krav omfatter et samlet sett betingelser som skal eller bør oppfylles for valg av løsning og framtidig drift. Kravene er gruppert etter to typer: «Skal-krav» (som er absolutte og som må oppfylles) og «bør-krav» (som ikke er absolutte, men som bør prioriteres i løsningsvalg).

De rettslige rammebetingelsene som det er redegjort for i kapittel 3.3, ligger til grunn for alle løsningsvalg, og omfattes som utgangspunkt ikke av kravene.

Tabellen under angir «skal-krav» og «bør-krav» sortert etter tema.

Tabell 2 Krav til løsningen

| Nr. | Krav | Type | Tema |
|-----|---|------|-------------------------------|
| 1 | Løsningen skal gi best mulig forhold mellom samfunnsøkonomisk nytte og kostnad | Skal | Samfunnsøkonomisk lønnsomhet |
| 2 | Tilgangen til informasjonen skal være gratis | Skal | Betaling |
| 3 | Avidentifiseringen skal gjennomføres effektivt og med høy kvalitet | Skal | Personvern |
| 4 | Avidentifiseringen bør være gjennomgående (lik) på tvers av rettsinstansene og innenfor sakskomplekset | Bør | Personvern |
| 5 | Avidentifiseringen bør skje én gang, av én aktør | Bør | Personvern |
| 6 | Mest mulig informasjon – både metadata og fulltekst – fra rettsavgjørelsene i Høyesterett, lagmannsrettene, tingrettene og jordskifterettene bør tilgjengeliggjøres | Bør | Innhold |
| 7 | Metadata for alle rettsavgjørelser i Høyesterett, lagmannsrettene, tingrettene og jordskifterettene skal tilgjengeliggjøres | Skal | Innhold |
| 8 | Fulltekst fra så mange rettsavgjørelser som mulig i Høyesterett, lagmannsrettene, tingrettene og jordskifterettene bør tilgjengeliggjøres | Bør | Innhold |
| 9 | Oppgavene knyttet til tilgjengeliggjøring av informasjon skal ikke gå på bekostninger av den dømmende virksomheten i domstolene | Skal | Effektive domstoler |
| 10 | Sorteringen av hvilke rettsavgjørelser som skal gjøres tilgjengelig bør skje mest mulig automatisk | Bør | Effektive domstoler |
| 11 | Informasjonen skal gjøres automatisk tilgjengelig hver natt, med mulighet for at domstolen kan velge å gjøre informasjonen tilgjengelig umiddelbart | Skal | Effektive domstoler |
| 12 | Informasjonens konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet skal sikres | Skal | Grensesnitt og funksjonalitet |
| 13 | Informasjonen skal gjøres tilgjengelig i maskinlesbare og standardiserte formater gjennom API og webklient | Skal | Grensesnitt og funksjonalitet |
| 14 | Avgjørelsen bør gjøres tilgjengelig i PDF-format | Bør | Grensesnitt og funksjonalitet |
| 15 | Avgjørelsen bør kunne gjøres tilgjengelig i annet språk, typisk engelsk eller samisk, dersom den er oversatt | Bør | Grensesnitt og funksjonalitet |
| 16 | Webklienten bør ha funksjonalitet for varsling og RSS-feed eller tilsvarende | Bør | Grensesnitt og funksjonalitet |
| 17 | Webklienten bør ha funksjonalitet for å sette frem innsynsbegjæring | Bør | Grensesnitt og funksjonalitet |
| 18 | Løsningen bør omfatte pressens særlige rett til utvidet tilgang til rettsavgjørelser | Bør | Grensesnitt og funksjonalitet |
| 19 | Løsningen skal kunne utvides til å omfatte ytterligere informasjon i tilknytning til avgjørelsene | Skal | Fleksibilitet |
| 20 | Løsningen skal ha en akseptabel usikkerhetsprofil | Skal | Gjennomføring |

Nedenfor gis en kort redegjørelse for kravene.

4.3.1.1 Til krav 1 (skal): Løsningen skal gi best mulig forhold mellom samfunnsøkonomisk nytte og kostnad

Offentlige ressurser er knappe. Det er viktig at løsningen er samfunnsøkonomisk lønnsom, det vil si at de samlede nyttevirkningene er større enn de samlede kostnadsvirkningene.

4.3.1.2 Til krav 2 (bør): Tilgangen til den informasjonen skal være gratis

Det vises til vurderingen i kapittel 3.3.1.

4.3.1.3 Til krav 3 (skal): Avidentifiseringen skal gjennomføres effektivt og med høy kvalitet

Se også krav 12 om informasjonens konfidensialitet og integritet. Kravene følger langt på vei allerede av personopplysningsloven og personvernforordningen (GDPR), se kapittel 3.3.3. I tillegg er det viktig at avidentifiseringen gjennomføres effektivt. Avgjørelser fra lagmannsrettene bør gjøres tilgjengelig innen én uke. Det samme gjelder avgjørelser fra Høyesterett som ikke Høyesterett har avidentifisert og gjort tilgjengelig selv, jf. krav 11.

4.3.1.4 Til krav 4 (bør): Avidentifiseringen bør være gjennomgående (lik) på tvers av rettsinstansene og innenfor sakskomplekset

Kravet er viktig for å kunne lese avgjørelser fra flere instanser og innen samme sakskompleks i sammenheng.

4.3.1.5 Til krav 5 (bør): Avidentifiseringen bør skje én gang

Kravet bidrar til å redusere spredningen av personopplysninger. Kravet innebærer videre at avidentifiseringen er lik, uavhengig av hvor rettsavgjørelsen er hentet fra. Dette er av betydning ved gjengivelse fra avgjørelsen i det praktiske rettslivet. Videre bidrar kravet til å oppfylle krav 1 om samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

4.3.1.6 Til krav 6 (bør): Mest mulig informasjon – både metadata og fulltekst – fra rettsavgjørelsene i Høyesterett, lagmannsrettene, tingrettene og jordskifterettene bør tilgjengeliggjøres

Kravet er både i samsvar med arbeidsgruppens forståelse av ambisjonen i oppdraget fra Stortingets justiskomiteé og generelle politiske målsettinger for tilgjengeliggjøring av offentlig informasjon. Selv om avgjørelsen ikke kan gjøres tilgjengelig i fulltekst av ressurshensyn, har metadata for avgjørelsen selvstendig verdi til forskningsformål og for å sikre generell åpenhet om domstolenes virksomhet.

4.3.1.7 Til krav 7 (skal): Metadata for alle rettsavgjørelser i Høyesterett, lagmannsrettene, tingrettene og jordskifterettene skal tilgjengeliggjøres

Det vises til det overordnede krav 6.

Som et minimum skal avgjørelsesreferanse og de obligatoriske og valgfrie metadataene som er anbefalt i forbindelse med ECLI, se kapittel 3.2.4.1, gjøres tilgjengelig, forutsatt at disse finnes i saken. Informasjon om henvisning til andre juridiske dokumenter, bør imidlertid begrenses til sentrale lovbestemmelser.

I tillegg skal følgende metadata gjøres tilgjengelig:

- a) Saksnummer
- b) Opplysning om at avgjørelsen er anket med ankeinstansens saksnummer eller avgjørelsesreferanse – avhengig av hva som finnes
- c) Underinstansens avgjørelsesreferanse
- d) Prosessfullmektiger med tilknytning til part
- e) Prosesshandling (informasjon om «krav» fra fagsystemet)
- f) Resultat (statistikk-kode i fagsystemet)

Dessuten bør slutningen (eventuelt i aidentifisert form) gjøres tilgjengelig som metadata.

All informasjonen finnes i fagsystemet allerede i dag, unntatt avgjørelsesreferanse for andre domstoler enn Høyesterett, rettsområde og slutningen.

Avgjørelsesreferansen bør ha samme format som avgjørelsesreferansen som i dag brukes for avgjørelser fra Høyesterett. Siden den siste komponenten om rettens sammensetning ikke inngår i ECLI, burde den ikke innføres i de andre instansene. Domstolkoden for lagmannsrettene, tingrettene og jordskifterettene bør være så kort som mulig, men gi informasjon om instans. Arbeidsgruppen mener på denne bakgrunn at domstolkoden bør bestå av en forkortelse av domstolnavnet på to til tre bokstaver, der de første og ev. andre bokstav angir rettskrets og siste bokstav angir i instans («L» for lagmannsrett, «T» for tingrett, «B» for byfogdembete» og «J» for jordskifterett». Oslo tingrett får da domstolkoden «OT», mens Hålogaland lagmannsrett for domstolkoden «HL». Det er bevisst at domstolkoden skiller seg fra den som er brukt i avgjørelsesreferansen som Lovdata har laget basert på saksnummeret.

Kategoriseringen i *rettsområde(r)* – som er omfattet av de valgfrie metadataene som er anbefalt i forbindelse med ECLI – bør ha den samme detaljgraden som den som benyttes av Lovdata.

At også eventuelt *sammendrag* av avgjørelsen er omfattet av de valgfrie metadataene som er anbefalt i forbindelse med ECLI, innebærer at dersom dommeren har skrevet sammendrag, vil dette alltid bli gjort tilgjengelig, selv om avgjørelsen ikke blir gjort tilgjengelig i fulltekst på grunn av krav om aidentifisering. Arbeidsgruppen legger til grunn at dommerne vil skrive sammendrag til avgjørelsene i minst samme utstrekning som i dag.

4.3.1.8 Til krav 8 (bør): Fulltekst fra så mange rettsavgjørelser som mulig i Høyesterett, lagmannsrettene, tingrettene og jordskifterettene bør tilgjengeliggjøres

Det vises til det overordnede krav 6.

Med krav om aidentifisering, vil det ikke være mulig – gitt krav 1 om samfunnsøkonomisk lønnsomhet – å tilgjengeliggjøre alle avgjørelser i fulltekst. Det må derfor skje en prioritering av avgjørelsene.

For å unngå «skjevhet» i utvalget, bør prioriteringen ta utgangspunkt i kategorier av avgjørelser. Det er imidlertid behov for at også avgjørelser av særlig interesse utenfor de fastsatte kategoriene, gjøres tilgjengelig i fulltekst etter en konkret vurdering, på samme måte som for eksempel tingrettsavgjørelser i dag oversendes de rettslige informasjonssystemene etter en vurdering av dommeren.

Kriteriet «særlig interesse» bør både vurderes ut fra avgjørelsens funksjon som rettskilde og som grunnlag for innsikt i domstolens virksomhet, jf. kapittel 2.1.

Utvalget må dekke omtrent de avgjørelsene som i dag tilgjengeliggjøres av Lovdata og Gyldendal Rettsdata, se kapittel 2.2.6.

På denne bakgrunn mener arbeidsgruppen at følgende rettsavgjørelser – som et minimum – bør gjøres tilgjengelig i fulltekst:

- Høyesterett: Alle avgjørelser (ca. 1 250 avgjørelser i sivile saker og 1 250 avgjørelser i straffesaker, hvorav 350 begrunnet). Totalt 2500 avgjørelser per år.
- Lagmannsrettene: Alle dommer (ca. 800 i sivile saker og 1200 i straffesaker), alle kjennelser som avgjør anke over kjennelse eller beslutning (ca. 1200 i sivile saker og 2600 i straffesaker) og andre avgjørelser av særlig stor interesse (ca. 200). Totalt 6000 avgjørelser per år.
- Tingrettene: Alle dommer av sakstypen «alminnelig tvistesak»⁵¹ (ca. 2 500 avgjørelser i sivile saker) og andre avgjørelser av særlig stor interesse (ca. 1000 avgjørelser). Totalt 3500 avgjørelser per år.
- Jordskifterettene: Alle avgjørelser som avslutter saken og andre avgjørelser av særlig stor interesse (ca. 1000 avgjørelser i sivile saker per år).
- Totalt: ca. 13 000 avgjørelser per år.

Ut over dette minimumsinholdet bør følgende avgjørelser prioriteres:

- Lagmannsrettene: Alle beslutninger om samtykke eller nektelse av fremme av anke (ca. 200 i sivile saker og 1800 i straffesaker) og andre avgjørelser av stor interesse (ca. 500). Totalt 2500 avgjørelser per år.
- Tingrettene: Alle dommer i sivile saker som ikke omfattes av sakstypen «alminnelig tvistesak», unntatt i saker etter barneloven og tvisteloven kapittel 36 (ca. 1000), alle dommer i straffesaker (ca. 15 000) og andre avgjørelser av stor interesse (ca. 3500 avgjørelser). Totalt 19500 avgjørelser per år.
- Totalt: ca. 22 000 avgjørelser per år.

⁵¹ Dette er en kode i domstolens fagsystem. Skillet mellom sakstypene er basert på ulikheter i prosessreglene som gjelder for saken. Sakstypen «alminnelig tvistesak» omfatter i korte trekk sivile tvistesaker som behandles etter hovedreglene i tvisteloven. Saker etter barneloven, ekteskapsloven, og om administrative tvangsvedtak i helse- og sosialsektoren faller utenfor. Det gjør også for eksempel arbeidsrettssaker.

4.3.1.9 Til krav 9 (skal): Oppgavene knyttet til tilgjengeliggjøring av informasjon skal ikke gå på bekostning av den dømmende virksomheten i domstolene

Som påpekt av flere av interessentene, må ikke oppgavene med tilgjengeliggjøring gå på bekostning av den dømmende virksomheten i domstolene.

Selv om oppgavene ikke fullt ut automatiseres eller kan eller bør løses utenfor domstolene, er det imidlertid ikke gitt at oppgavene samlet sett medfører merarbeid. Løsningen vil kunne gjøre noen av dagens manuelle oppgaver overflødige, både i forbindelse med oversendelse til rettsinformasjonssystemene og ikke minst de fysiske pressemappe og elektroniske pressesidene – i den grad pressens utvidede tilgang til rettsavgjørelser blir omfattet av løsningen, jf. krav 18. Det meste av informasjonen som det er aktuelt å gjøre tilgjengelig finnes dessuten allerede i domstolenes systemer i dag, men slik at det kan være behov for større oppmerksomhet på ensartet praksis og datakvalitet.

4.3.1.10 Til krav 10 (bør): Sorteringen av hvilke rettsavgjørelser som skal gjøres tilgjengelig bør skje mest mulig automatisk

Avgjørelser innenfor de til enhver tid prioriterte kategorier, jf. krav 8, bør automatisk legges «i kø» for aidentifisering. For andre avgjørelser må dommeren ha mulighet til å angi om avgjørelsen bør gjøres tilgjengelig basert på nærmere angitte kriterier. Det bør også være mulig å angi om aidentifiseringen haster ut fra avgjørelsens nyhetsinteresse.

4.3.1.11 Til krav 11 (skal): Informasjonen skal gjøres automatisk tilgjengelig hver natt, med mulighet for at domstolen kan velge å gjøre informasjonen tilgjengelig umiddelbart

Også selve overføringen av informasjon til plattformen må skje automatisk. Det vises til erfaringene med dagens oversendelse til rettsinformasjonssystemene og overføring til de elektroniske pressesidene. Metadata bør overføres selv om avgjørelsen i fulltekst ennå ikke er aidentifisert.

Selv om det er viktig at informasjonen gjøres tilgjengelig raskt og innsynretten som utgangspunkt inntreffer med det samme avgjørelsen er avsagt, taler hensynet til partene for at informasjonen om avgjørelsen ikke gjøres tilgjengelig fra samme tidspunkt. Overføringen bør derfor skje på et fast tidspunkt hver natt.

For enkelte avgjørelser vil imidlertid nyhetsinteressen være så stor at domstolen bør kunne gjøre avgjørelsen tilgjengelig umiddelbart, forutsatt at domstolen selv har sørget for aidentifisering, slik Høyesterett gjør i dag.

4.3.1.12 Til krav 12 (skal): Informasjonens konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet skal sikres

Konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet er grunnleggende krav til sikker informasjonsbehandling.

Sikring av konfidensialitet vil først og fremst være av betydning i prosessene frem mot tilgjengeliggjøringen av informasjonen (for eksempel i forbindelse med aidentifisering), og i den grad pressens rett til utvidet tilgang til rettsavgjørelser omfattes av løsningen.

Sikring av integritet er viktig på bakgrunn av rettsavgjørelsens funksjon som rettskilde.

4.3.1.13 Til krav 13 (skal): Informasjonen skal gjøres tilgjengelig i maskinlesbare og standardiserte formater gjennom API og webklient

Kravet er i samsvar med regjeringens Retningslinjer ved offentliggjøring av åpne data, jf. kapittel 3.2.3. Arbeidsgruppen legger til grunn at xml er det mest aktuelle formatet.

Dokumentet bør struktureres i henhold til Akoma Ntoso eller tilsvarende standard, jf. kapittel 3.2.4.2. Det bør i første omgang legges opp til å markere avgjørelsens ulike deler.

Webklienten skal ha funksjonalitet for søk i den informasjonen som gjøres tilgjengelig, altså søk i metadata og fritekstsøk i avgjørelsen i fulltekst. Funksjonaliteten er imidlertid ikke ment å uttømmende dekke de profesjonelle brukernes behov for rettsinformasjonssystemer. Det må være mulig å filtrere bort rettsavgjørelser som ikke er gjort tilgjengelig i fulltekst.

Det må også være mulig å gi tilbakemelding om feil mv., og kreve aidentifisering av personopplysninger om seg selv i eldre rettsavgjørelser, jf. kapittel 3.3.4

4.3.1.14 Til krav 14 (bør): Avgjørelsen bør gjøres tilgjengelig i PDF-format

Kravet følger opp viderebruksbestemmelsen i offentleglova § 30. Avgjørelsen i PDF-format, hvor typografien er bevart, vil kunne for eksempel være bedre leservennlig ved utskrift.

4.3.1.15 Til krav 15 (bør): Avgjørelsen bør kunne gjøres tilgjengelig i annet språk, typisk samisk eller engelsk, dersom den er oversatt

Kravet følger opp viderebruksbestemmelsen i offentleglova § 30. Det forekommer at avgjørelser oversettes til samisk. Høyesterett oversetter systematisk avgjørelser til engelsk.

4.3.1.16 Til krav 16 (bør): Webklienten bør ha funksjonalitet for varsling og RSS-feed eller tilsvarende

Funksjonaliteten vil gjøre det mulig for pressen og allmennheten for øvrig å følge med på visse avgjørelser, for eksempel innenfor et bestemt rettsområde eller fra en bestemt domstol, og eventuelt integrere dette på egne nettsider mv.

Funksjonaliteten vil videre ivareta behov knyttet til informasjonsvirksomheten i domstolene, hvor det er eksempler på varsling om nye avgjørelser på e-post og publisering på egne nettsider.

4.3.1.17 Til krav 17 (bør): Webklienten bør ha funksjonalitet for å sette frem innsynsbejæring

Kravet vil bedre den reelle tilgangen til rettsavgjørelser – i samsvar med bakgrunnen for arbeidet her – selv om det på grunn av kravene til aidentifisering ikke er mulig å gjøre alle rettsavgjørelser tilgjengelig i fulltekst.

4.3.1.18 Til krav 18 (bør): Løsningen bør omfatte pressens rett til utvidet tilgang til rettsavgjørelser

Den utvide retten til tilgang til rettsavgjørelser består i at pressen har rett til tilgang til avgjørelsen uten aidentifisering i en bestemt tid etter avsigelsen, som i dag er tre måneder, se kapittel 2.2.4.

Dagens regulering, som forutsetter papirbaserte pressemapper, er et hinder for den praktiske utøvelsen av retten og krever dessuten mye manuelt arbeid i domstolene. Riktignok er det åpnet for at domstolene i tillegg kan legge ut de fleste rettsavgjørelsene på lukkede nettsider for pressen, men den tekniske løsningen for dette er i liten grad automatisert. Dette medfører mye manuelt arbeid i domstolene og at ikke alle avgjørelsene som kan legges ut, blir lagt ut.

Det vil være effektivitetsgevinster ved å la pressens rett til utvidet tilgang til rettsavgjørelser omfattes av løsningen. Dette forutsetter imidlertid også regelendringer, jf. kapittel 7.4.2.

4.3.1.19 Til krav 19 (skal): Løsningen skal kunne utvides til å omfatte ytterligere informasjon i tilknytning til avgjørelsene

Det kan være ønskelig å gjøre tilgjengelig andre dokumenter enn selve rettsavgjørelsen. Fra «legal tech»-sektoren er det for eksempel pekt på et behov for tilgang til sluttinnleggene for å kunne sammenholde disse med avgjørelsen.

For øvrig legger arbeidsgruppen til grunn at utviklingen vil gå i retning av at domstolene vil behandle mer informasjon i strukturert form. Det bør løpende vurderes om denne informasjonen bør gjøres tilgjengelig.

4.3.1.20 Til krav 20 (skal): Løsningen skal ha en akseptabel usikkerhetsprofil

Kravet premierer løsninger som har en akseptabel usikkerhetsprofil knyttet til både prosjektgjennomføringen og sendere drift og forvaltning. Usikkerhetsprofilen påvirkes av estimatusikkerhet (usikkerhet knyttet til kostnadsestimatet) og hendelsesusikkerhet (uforutsette hendelser som kan oppstå). Kravet skal sikre at løsninger med stor usikkerhet knyttet til kostnader (investering og drift), kvalitet og gjennomføringstid velges bort.

5 Mulighetsstudie

Problem, behov, mål og krav sett i sammenheng definerer et konseptuelt mulighetsrom. Mulighetsstudien skal være en bred tilnærming til hva som er mulige alternative løsninger. Det skal vurderes ulike tilnærminger, virkemidler og tiltak som alene eller i kombinasjon kan løse problemet en står overfor. Dette gir grunnlag for å utvikle og prioritere ulike alternativer som tas med videre til alternativanalysen.

5.1 Innledning

Arbeidsgruppen har gjennomført mulighetsstudien i fire steg:

Steg 1: Identifisere og beskrive mulighetsrommet knyttet til tiltakets ressursinnsats

Selv om det i oppdragsbeskrivelsen er forutsatt etablering av en ny løsning for tilgjengeliggjøring av rettsavgjørelser, har arbeidsgruppen som en innledning til mulighetsstudien benyttet «firetrinnsmetodikken» som et hjelpemiddel for å kartlegge hvilke tiltak – med ulike ressursinnsats fra det offentlige – som kan ivareta behov, mål og krav. Formålet med denne tilnærmingen er å vurdere tiltak med lav ressursinnsats, før større investeringstiltak vurderes.

De fire trinnene i firetrinnsmetodikken er:

Trinn 1. Tiltak som reduserer behovet for tilgang til rettsavgjørelser.

Trinn 2. Tiltak som bedre utnytter dagens ordninger for tilgang til rettsavgjørelser i domstolene.

Trinn 3. Tiltak som forbedrer eksisterende løsning for tilgjengeliggjøring av rettsavgjørelser gjennom rettsinformasjonsaktørene (mindre investeringer).

Trinn 4. Etablering av ny løsning for tilgjengeliggjøring av rettsavgjørelser (større investeringer).

Steg 2: Identifisere og beskrive mulighetsrommet knyttet til aidentifisering og arkitektur

I oppdragsbeskrivelsen bes arbeidsgruppen vurdere hvordan aidentifisering skal oppnås og hvilken arkitektur som bør benyttes. Alternative løsninger innenfor aidentifisering og arkitektur er beskrevet for tiltak som innebærer investeringer i nye systemer (trinn 4).

Steg 3: Identifisere og beskrive mulighetsrommet knyttet til hvordan tiltaket skal gjennomføres

I oppdragsbeskrivelsen bes arbeidsgruppen beskrive og anbefale løsninger knyttet til hvilken virksomhet som skal ha i oppgave å forvalte og drifte løsningen. Arbeidsgruppen har vurdert ulike kombinasjoner av intern og ekstern drift av aidentifisering og tilgjengeliggjøring.

Steg 4: Prioritere alternativer for analyse i alternativanalysen

Arbeidsgruppen har satt sammen alternativer ved å kombinere prioriterte tiltak fra firetrinnsmetodikken med alternative kombinasjoner av intern eller ekstern drift. Alternativene er prioritert for analyse i alternativanalysen basert på vurderinger av i hvilken grad alternativene tilfredstiller mål og krav.

5.2 Firetrinnsmetodikken

Arbeidsgruppen har identifisert mulige tiltak ved hjelp av «firetrinnsmetodikken». Nedenfor gis en kort redegjørelse for tiltakene på hvert av trinnene. I hvilken grad tiltakene oppfyller mål og krav, er vurdert for hvert tiltak.

5.2.1 Trinn 1: Tiltak som reduserer behovet for tilgang til rettsavgjørelser

Trinn 1 gjelder tiltak som reduserer allmennhetens behov for tilgang til rettsavgjørelser.

Som redegjort for i kapittel 2.1, er allmenn tilgang til rettsavgjørelser viktig både for at enhver skal kunne sette seg inn i hva som er gjeldende rett og lese begrunnelsen for en konkret avgjørelse, og for å legge til rette for kunnskap om og kontroll og kritikk av rettspleien mer generelt, som grunnlag for å sikre rettsstaten og opprettholde tilliten til domstolene som den dømmende makt.

Det kan gjennomføres flere tiltak for ytterligere å øke åpenheten i domstolene. Den dømmende makts virksomhet utøves imidlertid gjennom rettsavgjørelsene, slik at det er vanskelig å se at andre tiltak – for eksempel styrking av den reelle møteoffentligheten gjennom strømming av rettsmøter – i særlig grad kan redusere behovet for at rettsavgjørelser er tilgjengelige.

Rettsavgjørelsens funksjon som rettskilde kan dessuten ikke ivaretas på annen måte enn at det er tilgang til rettsavgjørelser.

Det er ikke identifisert relevante tiltak på trinn 1.

5.2.2 Trinn 2: Tiltak som bedre utnytter dagens ordninger for tilgang til rettsavgjørelser i domstolene

Trinn 2 gjelder tiltak som bygger på en bedre utnyttelse av dagens ordninger for tilgang til rettsavgjørelser i domstolene.

Det er mulig å legge bedre til rette for utøvelse av innsynsretten, jf. kapittel 2.2.3, gjennom for eksempel elektroniske skjema for dette. Siden en begjæring om innsyn må identifisere avgjørelsen i tilstrekkelig grad, vil imidlertid dette alene ha begrenset verdi dersom det ikke også etableres en løsning som gir oversikt over avsatte avgjørelser, jf. trinn 3. Videre vil ivaretagelsen av behovet for tilgang til rettsavgjørelser basert på innsynsretten, føre til spredning av ikke-avidentifiserte personopplysninger som ikke er nødvendig i de mange tilfellene der det er «rettsinformasjonen» i rettsavgjørelsen som er av interesse. Et økt antall innsynsbegjæringer vil dessuten være ressurskrevende å behandle.

Det er også mulig å legge opp til at domstolene skal publisere et større antall rettsavgjørelser på egne nettsider, jf. kapittel 2.2.5. Dette gjør imidlertid ikke at man får en samlet tilgang til avgjørelsene, noe som anses viktig for oppfyllelse av målene. Dessuten er publiseringsløsningen lite egnet for å håndtere et stort antall avgjørelser og metadata, og det er begrensede muligheter for søk. Publiseringsløsningen vil være ressurskrevende dersom publiseringen ikke automatiseres, og det vil være minst like ressurskrevende å gjennomføre avidentifiseringen i den enkelte domstol.

Det er ikke identifisert relevante tiltak på trinn 2.

5.2.3 Trinn 3: Tiltak som forbedrer eksisterende løsning for tilgjengeliggjøring av rettsavgjørelser gjennom rettsinformasjonsaktørene (mindre investeringer)

Trinn 3 handler om mindre investeringer i eksisterende infrastruktur og systemer for tilgang til rettsavgjørelser.

Som nevnt til trinn 2, er det mulig å legge bedre til rette for utøvelse av innsynsretten gjennom elektroniske skjema for dette, dersom det også investeres i en løsning som gir oversikt over avsatte avgjørelser. Dette tiltaket ble imidlertid ikke ansett relevant på grunn av kravene om personvern og effektive domstoler.

Det er også mulig å forbedre eksisterende infrastruktur og systemer for tilgjengeliggjøring av rettsavgjørelser gjennom rettsinformasjonsaktørene, først og fremst ved at oversendelsen automatiseres (se krav 11). Ved også å oversende mer metadata, for eksempel om saksgang (se krav 7) som rettsinformasjonsaktørene i dag legger til manuelt, vil det bli mindre ressurskrevende for rettsinformasjonsaktørene å publisere rettsavgjørelsene.

Dette tiltaket ville langt på vei ha vært et direkte svar på justiskomiteens oppdrag om å vurdere hvilke tiltak som er påkrevd for å gjøre rettsavgjørelser tilgjengelige for aktører som ønsker å videreformidle disse. Som redegjort for i kapittel 2.4. er én årsak til at den faktiske tilgangen til rettsavgjørelser i dag er begrenset, at domstolenes oversendelse til tilbyderne av rettsinformasjonssystemer, skjer manuelt og lite systematisk. Tiltaket ville ha avhjulpet dette.

Tiltaket ville imidlertid ikke ha avhjulpet den andre årsaken til at den faktiske tilgangen til rettsavgjørelser er begrenset, nemlig at rettsinformasjonsaktørene, med enkelte unntak, tar betalt for tilgangen. Selv om domstolene kan gjøre det mindre ressurskrevende for rettsinformasjonsaktørene å tilgjengeliggjøre rettsavgjørelsene, vil aidentifiseringen være overlatt til – og må finansieres av – den enkelte aktør. Tiltaket vil derfor ikke oppfylle den underliggende målsettingen til justiskomiteen eller de overordnede strategiene og retningslinjene om tilgjengeliggjøring av offentlige data.

Det er ikke identifisert relevante tiltak på trinn 3.

5.2.4 Trinn 4: Etablering av ny løsning for tilgjengeliggjøring av rettsavgjørelser (større investeringer)

Trinn 4 handler om større investeringer i infrastruktur og systemer, gjennom etablering av en ny løsning for tilgjengeliggjøring av rettsavgjørelser. Det kan oppstilles følgende tiltak på trinn 4:

- A. Tilgjengeliggjøre rettsavgjørelser ved å etablere en *minimumsløsning* for ny «plattform for domstoldata».
- B. Tilgjengeliggjøre rettsavgjørelser ved å etablere en *utvidet løsning* for ny «plattform for domstoldata».

Tiltak A er en minimumsløsning som tilfredsstillter «skal-kravene» i kapittel 4.3, og i noen grad «bør-kravene». Tiltak B er en utvidet løsning som i stor grad tilfredsstillter, uten å overoppfylle, både samfunns mål, effektmål, «skal-krav» og «bør-krav».

Det er identifisert to relevante tiltak på trinn 4: Tiltak A og B.

Firetrinnsmetodikken har identifisert to relevante tiltak som tas med videre i mulighetsstudien: tiltak A: «Minimumsløsning» og tiltak B: «Utvidet løsning».

5.2.5 Nærmere om tiltak A: «Minimumsløsning» og tiltak B: «Utvidet løsning»

Tabellen under redegjør for innhold og funksjonalitet i minimumsløsningen og den utvidede løsningen.

Tabell 3 Innhold og funksjonalitet i minimumsløsningen og den utvidede løsningen

| Tema | Tiltak A: Minimumsløsning | Tiltak B: Utvidet løsning |
|--|---|--|
| Innhold – metadata (fremtidige avgjørelser) | <p>Metadata fra alle rettsavgjørelser i Høyesterett, lagmannsrettene, tingrettene og jordskifterettene.</p> <p>Avgjørelsesreferanse og de obligatoriske og valgfrie metadataene som er anbefalt i forbindelse med ECLI, samt informasjon om blant annet saksgang og hva avgjørelsen gjelder og resultat basert på koder i fagsystemet, jf. krav 7.</p> | I tillegg til minimumsløsningen: Slutningen. |
| Innhold – fulltekst (fremtidige avgjørelser) | <ul style="list-style-type: none"> • Høyesterett: Alle avgjørelser. • Lagmannsrettene: Alle dommer, alle kjennelser som avgjør anke over kjennelse eller beslutning, og andre avgjørelser av særlig interesse. • Tingrettene: Alle dommer av sakstypen «alminnelig tvistesak» og andre avgjørelser av særlig interesse. • Jordskifterettene: Alle avgjørelser som avslutter saken og andre avgjørelser av særlig interesse. | I tillegg til minimumsløsningen: <ul style="list-style-type: none"> • Lagmannsrettene: Alle beslutninger som nekter anke fremmet, samt flere avgjørelser av stor interesse. • Tingrettene: Alle dommer, unntatt i saker etter barneloven og saker om administrative tvangsvedtak, samt flere avgjørelser av stor interesse. |
| Innhold (tidligere avgjørelser) | Informasjon fra avgjørelser så langt tilbake domstolene har digitale arkiver (ca. år 2000). | Informasjon også fra eldre avgjørelser. |
| Gjennomføring av avidentifisering | Manuell avidentifisering. | Tilnærmet automatisert avidentifisering, i sterk integrasjon med fagsystemet, slik at det manuelle arbeidet er redusert til kontrolloppgaver. |
| Grensesnitt og funksjonalitet | Maskinlesbare og standardiserte formater gjennom API og webklient. Funksjonalitet for søk i metadata og fritekst. | <p>I tillegg til minimumsløsningen: Funksjonalitet for varsling og RSS-feed.</p> <p>Avgjørelser som kan gjøres tilgjengelig uten avidentifisering, gjøres også tilgjengelig i originalt PDF-format.</p> <p>Avgjørelser som er oversatt til et annet språk, gjøres også tilgjengelig.</p> <p>Innsynsbegjæring kan fremsettes i webklienten for rettsavgjørelser som ikke er gjort tilgjengelig i fulltekst.</p> <p>Utvidet tilgang for pressen (erstatte dagens presstjeneste).</p> |

5.3 Forvaltning og drift (tjenesteutsetting mv.)

Arbeidsgruppen skal vurdere hvilken virksomhet som skal ha i oppgave å forvalte og drifte løsningen. Med «forvalte» legger arbeidsgruppen til grunn at det er spørsmål om hvilken virksomhet som skal ha *ansvaret* for å tilgjengeliggjøre informasjonen. Med «drifte» legges det til grunn at det er spørsmål om hele arbeidsprosesser skal utføres av eksterne gjennom avtaler om tjenesteutsetting mv.

5.3.1 Forvaltning

I motsetning til hva som er tilfellet for eksempel i Finland og til dels i Sverige, jf. kapittel 2.3, er det ingen offentlig finansiert institusjon som er gitt i oppgave å tilgjengeliggjøre informasjon av rettskildemessig betydning fra offentlige organer.

Eksempelvis er forarbeidsdokumenter til lovene, som NOU-er og proposisjoner, gjort tilgjengelige av regjeringen som åpne data på data.regjeringen.no, mens innstillinger og lovvedtak er gjort tilgjengelige av Stortinget som åpne data på data.stortinget.no. Lovdata står riktignok etter avtale med Justisdepartementet for den offisielle kunngjøringen av lover og forskrifter, mens selve konsolideringen av lovene skjer av Lovdata, Gyldendal Rettsdata og Universitetsforlaget hver for seg på bakgrunn av lovvedtak og kongelig sanksjon.

Regjeringen har gitt Arkivverket i oppdrag å utvikle nasjonale fellesløsninger ikke bare for langtidsoppbevaring, men også for tilgjengeliggjøring, gjennom Digitalarkivet,⁵² men ansvaret for det som tilgjengeliggjøres vil fremdeles ligge hos den enkelte virksomhet.

Personvernforordningen artikkel 10 andre ledd bestemmer at «alle omfattende registre over straffedommer må bare føres under en offentlig myndighets kontroll». Bestemmelsen setter grensen for adgangen til og hensiktsmessigheten ved å legge ansvaret for forvaltningen av plattformen til et privat rettssubjekt. I Danmark ble muligheten for å legge ansvaret hos en privat leverandør forkastet etter tilsvarende betraktninger.⁵³

I lys av dette, ser arbeidsgruppen ingen alternativer enn å legge ansvaret for selve forvaltningen av plattformen til Domstoladministrasjonen.

5.3.2 Drift (tjenesteutsetting mv.)

Arbeidet frem mot tilgjengeliggjøring og bruk av informasjonen kan deles inn i fire prosesser:

- A. Produksjon.
- B. Aidentifisering.
- C. Tilgjengeliggjøring.
- D. Viderebruk.

⁵² <https://www.arkivverket.no/arkivutvikling/vi-bygger-et-nytt-Digitalarkiv!>

⁵³ Den danske arbeidsgruppens rapport side 28–29.

I den utvidede løsningen som er angitt som tiltak B under kapittel 5.2.5, er aidentifiseringen i høy grad automatisert, i sterk integrasjon med fagsystemet, slik at det manuelle arbeidet er redusert til kontrolloppgaver.

I dag er det stort sett bare «produksjonen» av informasjonen – den dømmende virksomheten – som skjer i domstolene. Hvis man ser bort fra domstolenes helt begrensede publisering på egne nettsider, skjer både aidentifisering, tilgjengeliggjøring og viderebruk i form av «videreforedling» av rettsinformasjonsaktørene.

Produksjonen av rettsavgjørelser må nødvendigvis skje i domstolene. Når det gjelder metadata, kan imidlertid Domstoladministrasjonen, gjennom endringer i fagsystemet, legge enda bedre til rette for innsamling av dette.

Aidentifiseringen kan derimot i utgangspunktet settes bort, enten til én eller flere eksterne aktører. Aidentifiseringen kan settes bort for alle avgjørelsene, eller for et mindre antall. Det kan tenkes ulike valg for tidligere og fremtidige avgjørelser. Dette er likevel vanskelig eller lite hensiktsmessig dersom aidentifiseringen automatiseres i sterk integrasjon med fagsystemet, slik at det manuelle arbeidet er redusert til kontrolloppgaver. Kravene til kvalitet og effektivitet, blant annet i form av ensartethet og rask tilgjengeliggjøring, innebærer at oppgavene må løses på tvers av domstolene, og det er derfor ikke et alternativ å legge de til den enkelte domstol. Dette er derimot ikke til hinder for at funksjonen lokaliseres sammen med en annen domstol, slik som den danske domsdatabasen er lokalisert til Retten på Bornholm.

Også *tilgjengeliggjøringen* kan settes bort. Tilgjengeliggjøringen kan både tenkes tjenesteutsatt på kommersielle vilkår etter en offentlig anskaffelse, eller overlatt til en annen offentlig virksomhet.

Arbeidsgruppen tar utgangspunkt i at det er mulig å oppnå samfunns mål, effektmål og krav knyttet til både aidentifisering og tilgjengeliggjøring gjennom avtalen med den eller de aktørene som eventuelt velges. Tekniske løsninger, kompetanse mv. hos eksterne aktører kan tilsi at det er ressurseffektivt å sette bort slike arbeidsprosesser. På den annen side forutsetter tjenesteutsetting mv. bestillerkompetanse i Domstoladministrasjonen. Det vil også være behov for systemer som støtter dataflyten.

Til støtte for at det finnes eksterne aktører som kan levere disse tjenestene, viser arbeidsgruppen til at Trygderetten har inngått avtale med Lovdata både om aidentifisering og publisering av avgjørelser. Det kan også være aktuelt å tilgjengeliggjøre gjennom Arkivverkets fremtidige løsning for Digitalarkivet.

I samsvar med generelle strategier for tilgjengeliggjøring av offentlige data, bør det legges til rette for *viderebruk* av informasjonen utenfor domstolene og Domstoladministrasjonen.

Mulighetsdimensjonen knyttet til valget mellom å utføre arbeidsprosessene internt i domstolene og Domstoladministrasjonen, eller å sette bort prosessene, kan uttrykkes gjennom 10 kombinasjoner, som hver består av ulike måter å organisere løsningen på:

Figur 5.1 Alternative kombinasjoner av intern eller ekstern utførelse



Kilde: Utarbeidet av arbeidsgruppen. Mørkeblå farge indikerer arbeidsprosesser som løses i domstolene eller Domstoladministrasjonen, mellomblå farge indikerer arbeidsprosesser som er satt bort, mens lyseblå farge indikerer prosesser som ligger utenfor Domstoladministrasjonens forvaltning.

Kombinasjon 0 tilsvarer dagens situasjon hvor rettsinformasjonsaktører styrer og utfører aidentifisering, tilgjengeliggjøring og viderebruk. Denne kombinasjonen oppfyller i liten grad identifiserte mål og krav, men *tas med videre til alternativanalysen som et sammenligningsgrunnlag.*

Kombinasjon 1 og 2 innebærer at det gjøres tilgjengelig informasjon som allerede er aidentifisert og publisert av rettsinformasjonsaktørene. Tilgjengeliggjøringen vil måtte basere seg på avtale med en eller flere av rettsinformasjonsaktørene så langt deres immaterielle rettigheter rekker.

Kombinasjonene vil ikke kunne oppfylle skal-kravene til innhold for fremtidige avgjørelser, siden innholdet vil være begrenset av hvilke avgjørelser som rettsinformasjonsaktørene selv velger å publisere. Kombinasjonene kan imidlertid oppfylle mål og krav for tidligere avgjørelser. Fra et samfunnsøkonomisk ståsted mer ressurseffektivt å ta utgangspunkt i de rettsavgjørelsene som allerede er publisert i rettsinformasjonssystemene, enn å samle og aidentifisere informasjonen på nytt.

Kombinasjonene er aktuelle for tidligere avgjørelser.

Kombinasjon 3 og 4 innebærer at aidentifiseringen utføres av ekstern aktør, og at tilgjengeliggjøringen enten også gjøres av ekstern aktør eller av Domstoladministrasjonen. Kombinasjonene vil kunne oppfylle samtlige mål og krav knyttet til minimumsløsningen i tiltak A, men ikke den utvidede løsningen i tiltak B, som forutsetter tilnærmet automatisert aidentifisering, i sterk integrasjon med fagsystemet.

Kombinasjonene tas med videre til alternativanalysen til minimumsløsningen i tiltak A.

Kombinasjon 5 og 6 innebærer at aidentifiseringen utføres dels av Domstoladministrasjonen og dels av ekstern aktør, og at tilgjengeliggjøringen enten også gjøres av ekstern aktør eller av Domstoladministrasjonen.

Usikkerhet om hvilket volum av rettsavgjørelser som lar seg aidentifisere av eksterne aktører, og verdien av å ha intern kompetanse, taler for å vurdere en slik delt løsning.

Kombinasjonene vil kunne oppfylle samtlige mål og krav knyttet til minimumsløsningen i tiltak A, men ikke den utvidede løsningen i tiltak B, som forutsetter tilnærmet automatisert aidentifisering, i sterk integrasjon med fagsystemet.

Kombinasjonene tas med videre til alternativanalysen til minimumsløsningen i tiltak A.

Kombinasjon 7 og 8 innebærer at aidentifiseringen utføres av Domstoladministrasjonen, og at tilgjengeliggjøringen enten utføres av ekstern aktør eller av Domstoladministrasjonen.

Kombinasjonene vil kunne oppfylle samtlige mål og krav både for minimumsløsningen i tiltak A og den utvidede løsningen i tiltak B. Å bygge opp en organisasjon som i løpet av kort tid skal være i stand til å aidentifisere manuelt et tilstrekkelig antall avgjørelser, vil imidlertid være ressurskrevende og uansett forbundet med stor risiko. Kombinasjonen tas derfor kun med videre til alternativanalysen for den utvidede løsningen i tiltak B.

Kombinasjonene tas med videre til alternativanalysen for den utvidede løsningen i tiltak B.

Kombinasjon 9 – som er tatt med for fullstendighetens skyld – innebærer at også viderebruken skjer i Domstoladministrasjonen. Kombinasjonen overoppfyller kravene til innhold og funksjonalitet, og går på tvers av strategiene for tilgjengeliggjøring av offentlige data. Det er ikke naturlig å anse den «videreforedlingen» som rettsinformasjonsaktørene i dag foretar, som en offentlig oppgave.

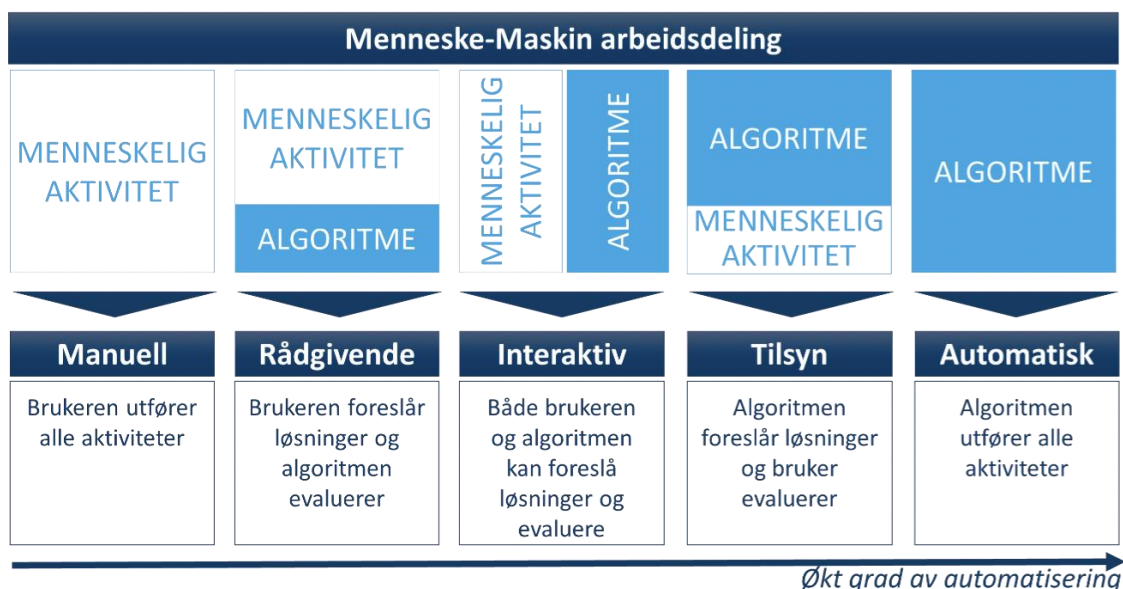
Kombinasjonen tas ikke med til alternativanalysen.

5.4 Automatisering – særlig om aidentifisering

5.4.1 Innledning

Effektivisering er sentralt i de fleste digitaliseringsstrategier, og det er bred enighet om at automatisering av arbeidsoppgaver og arbeidsprosesser er et vesentlig virkemiddel for å oppnå effektiviseringsgevinster. Automatisering – å få systemer til å virke med ingen eller liten grad av menneskelig medvirkning – kan altså handle om å fjerne spesifikke arbeidsoppgaver eller hele prosesser. [Figur 5.2](#) illustrerer ulike former for arbeidsdeling mellom menneske og maskin.

Figur 5.2 Ulike former for menneske-maskin arbeidsdeling



Kilde: Oversettelse av Van Wezels modell ved SINTEF

Krav om at sorteringen av avgjørelser som skal gjøres tilgjengelig, og selve tilgjengeliggjøringen, skjer mest mulig automatisk, ligger til grunn for både minimumsløsningen i tiltak A og den utvidede løsningen i tiltak B.

Siden spørsmålet om en avgjørelse skal gjøres tilgjengelig dels beror på om den tilhører en prioriterte avgjørelseskategori, og hvis ikke på en skjønnsmessig vurdering av dens interesse, vil denne arbeidsoppgaven kunne skje «interaktivt». Selve tilgjengeliggjøringen vil kunne skje «automatisk».

5.4.2 Aidentifisering

Den utvidede løsningen i tiltak B forutsetter tilnærmet automatisert aidentifisering på grunn av antallet avgjørelser. Tilsvarende forutsetning er både uttrykt i oppdragsbeskrivelsen, jf. kapittel 1.2 og av Domstolkommisjonen, jf. kapittel 3.2.2. Til sammenligning er dagens aidentifisering i Høyesterett, som kun støttes av søk og erstatt-funksjonen i tekstbehandlingsprogramvaren, en kombinasjon av automatiserte oppgaver og manuelle oppgaver («rådgivende»). Figuren illustrerer at det er et stort spenn med løsninger på vei til fullstendig automatisering.

Aidentifisering av en rettsavgjørelse er i utgangspunktet en manuell prosess hvor en person må gå gjennom hele avgjørelsen for å finne de direkte personidentifiserende opplysningene og bestemme hva de skal erstattes med.

Fordi det er mange frihetsgrader i den språklige utformingen av en avgjørelse, vil det være tilnærmet umulig å oppnå fullt ut automatisk aidentifisering gjennom å spesifisere regler som et dataprogram kan følge algoritmisk. Friheten medfører at det ut over opplysninger som navn, adresser mv., må det utvises et visst skjønn over hvilke opplysninger som er personidentifiserende. Prosessen er følgelig en kombinasjon av regler og skjønn.

Automatisering av aidentifiseringen består, med økende grad av kompleksitet, i:

1. Gjenkjenning av strukturerte metadata i prosa-teksten, som for eksempel sakens parter.
2. Leksikalsk analyse for å gjenkjenne typiske entiteter som adresser, stedsnavn, og foretak, nettadresser som følger en standardisert form eller finnes i oppslagsverk.
3. Semantisk analyse for å gjenkjenne andre opplysninger som tekstlige beskrivelser av slektsforhold, arbeidsforhold eller andre relasjoner mellom entiteter som kan bidra til reidentifisering.
4. Identifisering av øvrige tekstlige beskrivelser opplysninger i saken som mer skjønsmessig vil kunne bidra til reidentifisering.

Strukturerte metadata (punkt 1) vil man med relativt høy pålitelighet kunne maskinelt aidentifisere i tråd med dagens praksis, se kapittel 2.2.5. Det vil også være mulig å gjenkjenne åpenbare varianter (som bruk av kun etternavn, osv.).

Typiske entiteter (punkt 2) vil også med relativt høy pålitelighet la seg støtte maskinelt. Gjenkjennelse av stedsnavn og opplysninger med fast struktur (for eksempel nettadresser, telefonnummer, foretaksnummer, og lignende) vil med høy pålitelighet kunne erstattes i tråd med dagens praksis, med unntak for mer utfordrende at «veldig lokale» stedsnavn kan være vanskelig å skille fra ordinært språk.

Semantisk analyse av beskrivende sammenhenger (punkt 3) krever både pålitelig identifisering av partene som relasjonen beskriver og at man kjenner igjen *at det er en relasjon som er beskrevet*. Slike relasjoner kan beskrives språklig i en så stor rikdom at det er vanskelig å oppnå tilstrekkelig pålitelighet for at dette kan være en ren maskinell oppgave.

Øvrige tekstlige beskrivelser (punkt 4) er uten hjelp fra forfatteren ytterst krevende å oppnå tilstrekkelig pålitelighet gjennom maskinell prosessering.

Arbeidsgruppen mener at det – uavhengig av graden av automatisering – er nødvendig med en manuell kontroll av den automatiske aidentifiseringen og med mulighet for å identifisere ytterligere opplysninger/avsnitt. Det betyr også at det er begrenset nytte av å automatisere tekstlige beskrivelser som angitt i punkt 4, ettersom det uansett vil være nødvendig med et element av menneskelig kontroll. Prosessen kan støttes ved utvikling av verktøy som interaktivt lar brukeren se og vurdere maskinens forslag, altså automatisering på «interaktivt» nivå.

Konkret foreslår arbeidsgruppen for den utvidede løsningen i tiltak B at det utvikles et verktøy som automatisk aidentifiserer opplysninger som navn og andre personopplysninger som finnes som strukturert informasjon i domstolenes fagsystem Lovisa, eller som skrives på fast form (f.eks. andre adresser, telefonnummer, bilnummer mv.), og at den automatiske aidentifiseringen kontrolleres og ytterligere opplysninger/avsnitt avmerkes, gjennom en programvareutvidelse («plug-in») i tekstbehandlingsprogrammet (Microsoft Word).

Programvareutvidelsen vil støtte aidentifiseringen der denne skjer i domstolen for at avgjørelsen skal kunne gjøres umiddelbart på grunn av nyhetsinteressen, slik som i Høyesterett, jf. krav 11.

Programvareutvidelsen bør gjøres tilgjengelig også for dommerne, og vil kunne fungere som et kvalitetssikringsverktøy for navn på parter og andre strukturerte opplysninger fra Lovisa. Ved å knytte verktøyet til plattformen med rettsavgjørelser og andre datasett for rettskilder, vil programvareutvidelsen kunne utvikles til et mer komplett skrivestøtteverktøy for dommere og utredere.

Basert på erfaringene med verktøyet, vil den manuelle kontrollen kunne settes mer målrettet inn mot avgjørelser der dette har vist seg å være nødvendig, særlig hvis dommeren allerede har markert opplysninger/avsnitt som ikke er identifisert automatisk. Arbeidsgruppen har oppstilt som krav om at oppgavene med tilgjengeliggjøring av informasjon ikke skal gå på bekostning av den dømmende virksomheten i domstolene, og forutsetter at eventuell bruk av verktøyet ikke skal medføre økt tidsbruk, men heller legge til rette for høyere kvalitet. Dette knytter også en kvalitetssløyfe fra aidentifisering tilbake til «produksjonen» av avgjørelsen.

5.5 Systemarkitektur

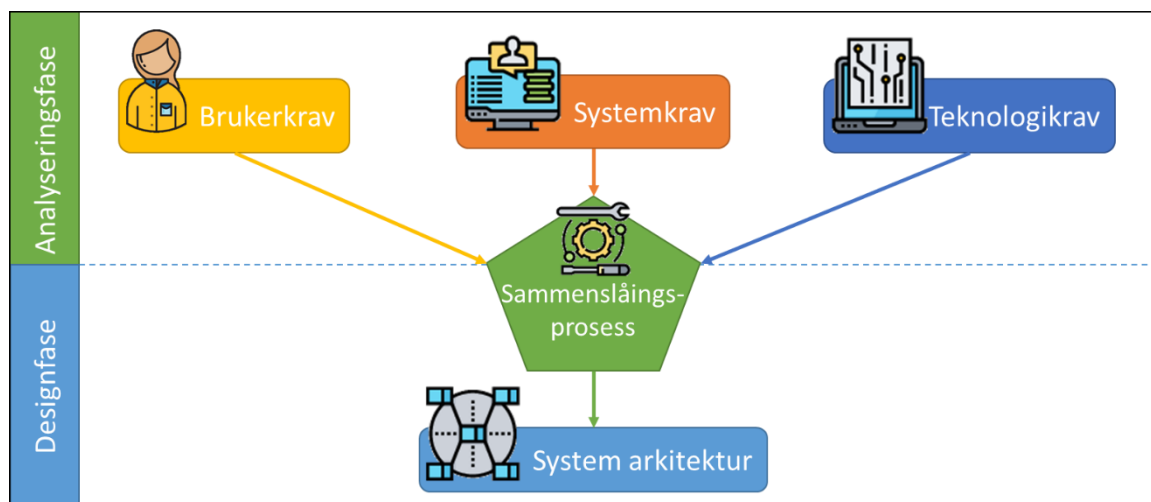
5.5.1 Innledning

I det følgende gis en beskrivelse av alternative løsninger for systemarkitektur og arbeidsgruppens anbefalte systemarkitektur som legger til grunn for alternativanalysen.

Proessen for å lage en god systemarkitektur er delt i to faser: Analysefasen og designfasen. I analysefasen skal brukerkrav, systemkrav og teknologikrav analyseres. Når hver av disse tre typer krav er analysert og sammenslått, følger designfasen der selve systemarkitekturen lages. Overgangen fra analyse- til designfasen er flytende.

Figur 5.3 illustrerer fremgangsmåten for å lage en god systemarkitektur.⁵⁴

Figur 5.3 Prosess systemarkitektur



Kilde: Utarbeidet av arbeidsgruppen basert på spesifikasjonen til *The Precious Project*

I tabellen under følger detaljerte beskrivelser til hver type krav som del av analysefasen.

⁵⁴ Basert på spesifikasjonen til *The Precious Project* (http://www.thepreciousproject.eu/wp-content/uploads/2013/12/D4.1-System-architecture-and-design-specification_Final.pdf) side 55.

Tabell 4 Kravene i analysefasen

| Komponent | Beskrivelse |
|--|--|
|  Brukerkrav | Brukerkrav beskriver krav og forutsetninger for at brukerne kan benytte systemet iht. oppgaven brukeren ønsker eller skal utføre. |
|  Systemkrav | Systemkrav omfatter alle funksjonelle og ikke-funksjonelle kvaliteter og krav som må vurderes for å gjenspeile og tilfredsstille brukerens krav. Både funksjonelle og ikke-funksjonelle attributter beskrives nærmere i kapittel 5.5.2. |
|  Teknologikrav | Teknologikrav sikre at dagens teknologi og/eller tekniske løsninger kan oppfylle systemkravene. Her skal det legges vekt på høy interoperabilitet og åpne standarder. |
|  Sammenslåings - prosess | Sammenslåingsprosessen ligger mellom analyse- og designfasene. Denne prosessen skal ivareta at det dannes en fellesforståelse for brukerkrav, systemkrav og dagens teknologi. Denne fellesforståelsen skal brukes som fundamentet for å designe systemarkitekturen, noe som gjør at systemarkitekturen til enhver tid tilfredsstiller alle krav - og samspill mellom disse. |

Systemarkitekturen er nødt til å være dynamisk for å kunne endre seg etter behovene og fremtidige teknologier. For å gjøre de riktige vurderingene og tilpasninger av arkitekturen underveis, er det viktig å ha itererende faser av analyse og design av arkitekturen over tid.

Brukerkravene er beskrevet i kapittel 4.3. Teknologikrav, det vil si krav til eksisterende teknologi, anses tilfredsstilt gjennom tilgjengelig teknologi i Lovisa-plattformen. Systemkrav er beskrevet i kapittelet nedenfor. Ved alle disse tre typer krav på plass, vil det anbefales en passende systemarkitektur på slutten av dette kapittelet.

5.5.2 Prioriterte systemkrav

Det fins en ISO-standard⁵⁵ som definerer alle typer systemkvaliteter – det vil si egenskaper som definerer et system, eksempelvis «brukervennlighet», «ytelse» eller «sikkerhet». I standarden kalles disse egenskaper for «quality attributes» (kvalitetsattributter). Hvert attributt står for en egenskap som et system kan inneha. Disse egenskapene brukes for å kunne måle hvilke kvaliteter som ble vektlagt under utviklingen av et system, og dermed også til den underliggende systemarkitekturen.

⁵⁵ ISO / IEC Draft 9126-1, "Information Technology - Software Quality characteristics and metrics - Part 1: Quality characteristics and sub-characteristics,"., 1996, pp. 21.

Egenskapene kan deles i to typer: funksjonelle og ikke-funksjonelle. De fleste gjenkjenner disse begrepene fra anskaffelsesprosesser, der det ofte beskrives både «funksjonelle og ikke-funksjonelle krav» i kravspesifikasjonen. Derfor vil det her for enkelthets skyld refereres til «krav» i stedet for «egenskap».

Funksjonelle krav er observerbare når systemet kjører, det vil si at de «viser seg» i oppførselen til systemet. Ikke-funksjonelle krav vises ikke når systemer kjører, men er «statiske» kvaliteter som er del av systemet til enhver tid.

Arbeidsgruppen har gjennomgått hvert krav for å lage en prioritierungsliste av både funksjonelle og ikke-funksjonelle krav. Kravene som prioriteres høyt er de egenskapene som arbeidsgruppen anser som viktigst for både systemet og brukeren av systemet.

Tabellen under viser arbeidsgruppens anbefalte prioritering av funksjonelle krav som grunnlag for systemet.

Tabell 5 Anbefalte funksjonelle krav

| Prioritet | Funksjonelle krav | Beskrivelse |
|-----------|-----------------------------------|---|
| 1 | Usability (Brukervennlighet) | Brukervennlighet beskriver hvor lett det er å bruke systemet uten forutsetninger eller forkunnskap. Et brukervennlig system gjør navigering lett for brukeren, tåler brukerfeil, men unngår samtidig unødvendig kompleksitet, og generelt gjør det enkelt for brukeren å bruke systemet som ønsket. |
| 2 | Security (Sikkerhet) | Systemets evne til å motstå angrep. Mens systemet skal være sikkert mot angrep, skal det fortsatt være mulig for (legitime) brukere å gjøre bruk av tjenestene til enhver tid. |
| 3 | Performance (Ytelse) | Responsevnen av systemet, dvs. tiden det tar å for systemet å «reagere» når en trykker f.eks. «Søk» eller «Neste». Responstid mellom 0.1–1 sekund anses raskt. ⁵⁶ |
| 4 | Reliability (Pålitelighet) | Systemets eller komponentens evne til å levere det det skal over tid. Et pålitelig system vil som en selvfølge tilby de tjenester det skal tilby så lenge det er tilgjengelig og ikke ha uforutsigbar oppførsel. |
| 5 | Availability (Tilgjengelighet) | Tilgjengelighet måler hvor mye systemet er tilgjengelig for brukere i en viss periode. Ofte brukes ordet «oppetid» for dette. Gjennomsnittlig oppetid der systemet anses som «alltid tilgjengelig» ligger mellom ca. 97–98 %. Dette tilsvarer noen timer nedetid i ett år. |
| 6 | Scalability (Skalerbarhet) | Skalerbarhet beskriver hvor lett systemet håndterer en voksende mengde arbeid. Et system er skalerbart når det er enkelt å «bygge ut» systemet til å håndtere flere eller større oppgaver, større mengder av data, etc. |

⁵⁶ Miller, R. B. (1968). Response time in man-computer conversational transactions. Proc. AFIPS Fall Joint Computer Conference Vol. 33, 267-277.

| | | |
|---|---|--|
| 7 | Interoperability (Interoperabilitet) | Et system med høy tilpasningsevne vil enkelt kunne endres for å tilfredsstille brukerens behov bedre, eller for å bedre kunne brukes av andre systemer eller tjenester. Interoperabilitet er systemets evne til å kunne kobles til forskjellige slags tjenester eller komponenter uten ulemper eller restriksjoner. Åpne standarder anses som interoperable, siden disse kan gjenbrukes av mange forskjellige systemer uten ulemper eller restriksjoner. |
| 8 | Adaptability (Tilpasningsevne) | Systemets evne til å tilpasse funksjonaliteten til det gjeldende miljøet systemet kjører i eller å kunne tilpasse seg brukeren. Et system med høy tilpasningsevne vil enkelt kunne endres for å tilfredsstille brukerens behov bedre eller for å bedre kunne brukes av andre systemer eller tjenester. |

En mulig prioritering av ikke-funksjonelle krav fremgår av tabellen nedenfor. Den endelige prioriteringen av ikke-funksjonelle krav bør skje på et senere tidspunkt.

Tabell 6 Mulig prioritering av ikke-funksjonelle krav

| Prioritet | Ikke-funksjonelle krav | Beskrivelse |
|-----------|--|--|
| 1 | Modifiability (Modifiserbarhet) | Modifiserbarhet definerer hvor effektivt det er å endre («modifisere») system. Endringene skal ikke være vanskelig eller kostbart å gjennomføre. |
| 2 | Extensibility (Utvidbarhet) | Utvidbarhet definerer hvor enkelt det er å utvide systemet med flere komponenter eller tjenester. |
| 3 | Maintainability (Evnen til vedlikehold) | Dette kraver beskriver hvor lett og effektivt systemet er å vedlikeholdes. Med andre ord beskriver dette kravet arbeidet som må investeres i systemet for å kunne bruke systemet som vanlig over tid. |
| 4 | Flexibility (Fleksibilitet) | Fleksibilitet beskriver hvor lett det er for systemet å tilpasse seg til helt nye behov og krav som systemet egentlig ikke ble laget for. Hvis et system ble utviklet for å bare dele PDF-filer, men også kan brukes for å legge ut videoer eller til og med til strømming, anses systemet som fleksibelt. |
| 5 | Integrability (Integrerbarhet) | Integrerbarhet beskriver hvor lett det er å integrere ytterlige komponenter eller tjenester i systemet. Integrasjonen skal være enkelt å gjennomføre og det skal ikke skape uforutsigbare hendelser. |
| 6 | Testability (Testbarhet) | Testbarhet beskriver systemets evne å bli testet på en enkel og effektiv måte. Hvis systemet er vanskelig å teste, vil dette føre til blant annet forlengede testperioder, økt sjanse for feil å slippe gjennom testfasen og vanskelige vurderinger om systemet er klar til produksjon. |
| 7 | Reusability (Gjenbrukbarhet) | Gjenbrukbarhet til systemet definerer hvor enkelt det er å gjenbruke systemets struktur, komponenter eller tjenester i en annen applikasjon eller teknisk løsning. Høy gjenbrukbarhet vil minske behov for utvikling av nye tjenester med lignende eller samme oppgaver. |

| | | |
|---|------------------------------|---|
| 8 | Portability (Flyttbarhet) | Flyttbarhet beskriver systemets evne til å kunne flyttes over til et nytt «arbeidsmiljø». Det nye arbeidsmiljøet kan enten være en ny maskinvare, programvare, eller både og (f.eks. en ny plattform eller operativsystem.) Tjenester som er i skyen har høy flyttbarhet, for disse tjenester er lett å importere (flytte). |
|---|------------------------------|---|

5.5.3 Mulige systemarkitekturer

5.5.3.1 Oversikt

Det eksisterer mange standard systemarkitekturer, som igjen kan kombineres etter behov. I stedet for å vurdere alle mulige systemarkitekturer, er det hensiktsmessig å evaluere systemarkitekturene med utgangspunkt i de som brukes i dag, for om mulig å gjenbruke disse og unngå unødvendig utvikling av ny arkitektur og/eller systemer og tjenester.

Funksjonalitet for å tilgjengeliggjøre rettsavgjørelser må gå inn i som en del av dagens Lovisa-plattform. Denne bygger på følgende tre velkjente systemarkitekturer:

- Monolith-arkitektur. I en Monolith-arkitektur vil ett og samme program fullføre alle nødvendige oppgaver, dvs. tilby grensesnitt, gjøre oppgaver, lagre data, etc.
- Tre-lags klient/tjener-arkitektur. I en klient/tjener-arkitektur som er delt i flere lag, vil hvert lag få en egen oppgave. Arkitekturen kan ha ubegrenset antall lag, mens de fleste programmer pleier å ha tre lag bestående av klienter, tjenere og databaser. Det anses som beste praksis å separere klienten og tjeneren.⁵⁷
- Service oriented-arkitektur. I en Service oriented-arkitektur er hele programmet delt i mindre tjenester («services»). Hver tjeneste er et eget, lite «program» eller funksjonalitet som er uavhengig, det vil si at den ikke trenger andre tjenester, koblinger, etc. til å utføre oppgaven sin. En kjent Service oriented-arkitektur er Microservices-arkitekturen. Tjenesten webINNSYN, som omfatter tinglyste rettsavgjørelser fra jordskifterettene, og som er under utvikling, bygger hovedsakelig på denne arkitekturen. Søkemulighetene er knyttet til den enkelte eiendom (grunnbokblad).

I det følgende beskrives fordeler og ulemper ved disse tre arkitekturene.

5.5.3.2 Monolith-arkitektur

I en Monolith-arkitektur vil ett og samme program fullføre alle nødvendige oppgaver, dvs. tilby grensesnitt, gjøre oppgaver, lagre data, etc. Hovedstyrken til en Monolith-arkitektur er dermed at den er *enkel*; enkel å forstå, enkel å utvikle, enkel å teste og enkel å skalere. I tillegg er denne arkitekturen veldig godt etablert. De fleste programvarer gjør bruk av denne arkitekturen til en viss grad. Videre pleier systemer med en Monolith-arkitektur å kjøre svært stabilt over tid. Det

⁵⁷ Stephens, R. (2015) Beginning Software Engineering. ed. Indianapolis: John Wiley and Sons inc., p. 96.

er lett å ivareta sikkerheten i systemet fordi all kommunikasjon skjer i systemet, og det er lett å beskytte hvert enkelt lag (klient, tjener, databaser, etc.) mot uautorisert adgang eller angrep.

Den store ulempen er at alle fordeler ved en Monolith-arkitektur reduseres, og til slutt forsvinner helt, når systemet blir stort. Når systemet har mange oppgaver og inneholder mye data, blir systemet vanskelig å forstå, vanskelig å utvikle videre, vanskelig å teste og vanskelig å skalere. Videre vil den faste strukturen gjøre det krevende å endre arkitekturen underveis. Når et «lag» oppgraderes, må sannsynlig hele systemet tilpasses, eller til og med installeres på nytt. Dermed scorer Monolith-arkitekturen dårlig på fleksibilitet. Dessuten blir systemet «låst» til den valgte teknologien. Når ny og mer effektiv eller mer brukervennlig teknologi blir tilgjengelig etter en viss tid, vil det være svært krevende eller umulig å overføre det eksisterende systemet fra den gamle teknologien til den nye, ønskede teknologien.

Ut fra funksjonaliteten som ønskes, i tillegg til funksjonelle og ikke-funksjonelle krav, kan denne type arkitektur ikke anbefales.

5.5.3.3 Tre-lags klient/tjener-arkitektur

I en klient/tjener-arkitektur som er delt i flere lag, vil hvert lag få en egen oppgave. De tre lagene her er klient-lag (grensesnittet), tjener-lag (utførende oppgaver, for eksempel hente data fra databasen) og database-lag (databaser). At hvert lag er adskilt fra hverandre gjør at de enkelt kan utvikles uavhengig av hverandre, uten å påvirke de andre lagene. Dette gir arkitekturen god tilpasningsevne, modifiserbarhet og skalerbarhet. I tillegg er det lite kostbart å vedlikeholde systemet med denne arkitekturen.

En ulempe med en tre-lags klient/tjenerarkitektur er at hvis mange klienter sender forespørsel til tjenerne, klarer tjenerne ikke lenger å håndtere forespørslene («*server overload*»).

En tre-lags klient/tjenerarkitektur vil tilfredsstille de prioriterte systemkravene godt. Med en oppdelt arkitektur i definerte lag vil være det lett å utvikle systemet med tilhørende funksjonalitet. Derfor kan en tre-lags klient/tjener-arkitektur anbefales.

5.5.3.4 Service oriented-arkitektur

I en service oriented-arkitektur er hele systemet delt i mindre tjenester. Dette gjør arkitekturen veldig lett å modifisere og tilpasse i henhold til behov. Det er enkelt å oppgradere og oppdatere eksisterende tjenester, samt å integrere nye tjenester i systemet. Dette gjør at systemet skalerer godt, uansett størrelse. Med systemet oppdelt i mange uavhengige tjenester, tilbyr en service oriented-arkitektur god ytelse og pålitelighet.

En ulempe med tjenester som opererer uavhengig av hverandre, er at det kan være vanskelig å koble tjenester sammen. I tillegg trenger tjenestene gode standardprotokoller for å kunne samarbeide effektivt, noe som stiller større krav til utviklingen. Videre vil det være lett å teste enkelte tjenester, men vanskeligere å teste hele systemet. Ved en ukjent feil i systemet kan det dermed være vanskelig å finne den tjenesten som forårsaker feilen.

En service oriented-arkitektur er en solid arkitektur som har høy tilpasningsevne og egner seg godt til mange formål. Siden arkitekturen tilfredsstiller de prioriterte systemkravene godt, kan denne arkitekturen anbefales.

5.5.4 Anbefalt systemarkitektur

På bakgrunn av gjennomgangen ovenfor, kan både en tre-lags klient/tjener-arkitektur og en service oriented-arkitektur anbefales. Begge deler vil kunne tilfredsstille brukerkravene, systemkravene og teknologikravene. Domstoladministrasjonen ønsker generelt å bevege seg fra hovedsakelig Monolith-arkitektur til en mer fleksibel service-oriented arkitektur.

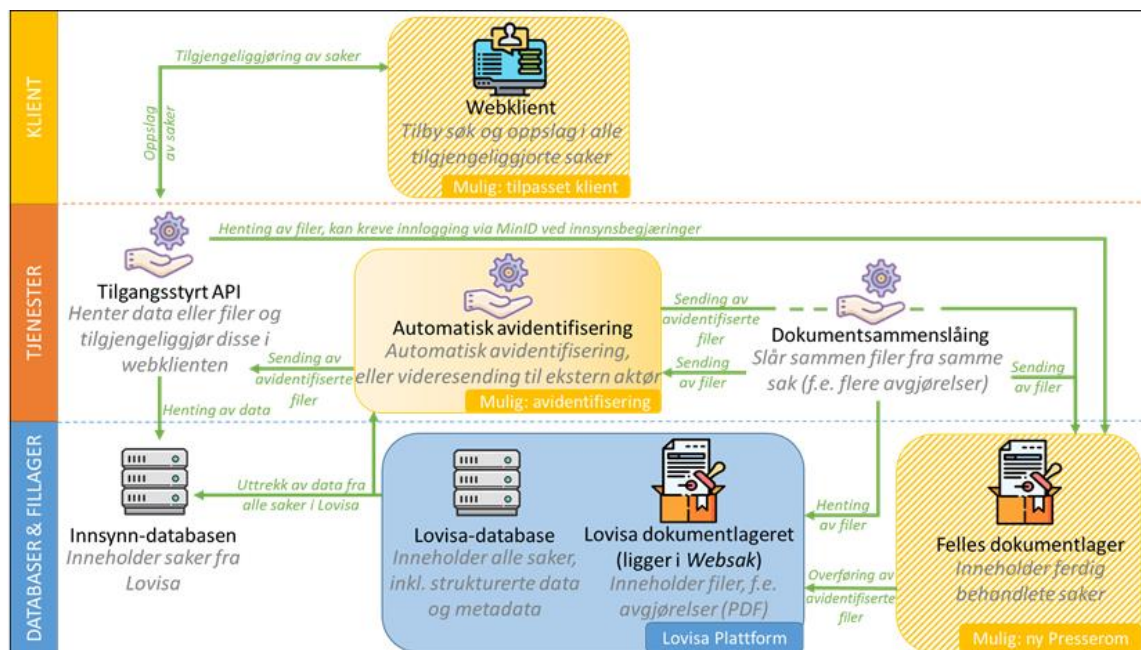
Arkitekturen som allerede er etablert for å tilgjengeliggjøre tinglyste rettsavgjørelser fra jordskifterettene gjennom tjenesten webINNSYN, vil kunne oppfylle kravene for tilgjengeliggjøring av rettsavgjørelser og metadata fra både jordskifterettene, tingrettene, lagmannsrettene og Høyesterett. Det vil være både kostnadseffektivt og tidseffektivt, samt risikoreduserende, å bygge på denne arkitekturen fremfor å etablere en helt ny arkitektur. WebINNSYN bygger på en blanding av Monolith-, klient/tjeneste- og service oriented-arkitektur. Dermed har den en kombinasjon av fordelene til de ulike arkitekturene, samtidig som den balanserer ut en del ulemper som vanligvis ville vært til stede.

Arkitekturen bygger på at rettsavgjørelsene hentes fra Lovisa-dokumentlageret i Websak, mens metadata og andre strukturerte data hentes fra Lovisa-databasen.

Videre får webINNSYN et API som er utviklet med tanke på å kunne benyttes av eksterne applikasjoner, og for at avgjørelsene skal kunne lagres hos en ekstern aktør, for eksempel hos Arkiverket, i en sikker skyløsning mv. API-et har dessuten tilgangsstyring, noe som gir et godt grunnlag for å inkludere pressetjenesten.

Det felles dokumentlageret og webklienten kan tilpasses kravene. Systemstøtte for aidentifisering kan innpassens i arkitekturen. En modell av arkitekturen – med tilpasninger visualisert som gule bokser – ser slik ut:

Figur 5.4 Tilpasset systemarkitektur



Kilde: Utarbeidet av arbeidsgruppen basert på webINNSYN

5.5.5 Påvirkning av valget mellom intern drift versus ekstern drift angående underliggende system arkitektur

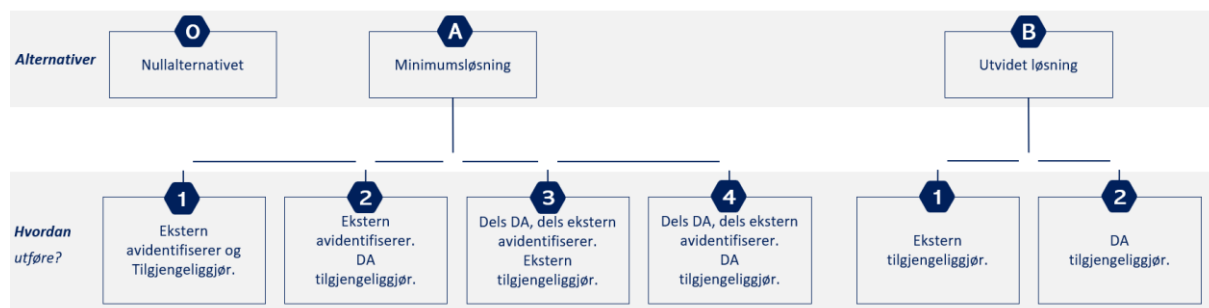
Teknisk drift av systemet skal ivareta ønsket funksjonalitet (dvs. tilfredsstille krav og hensikten med systemet) og tjenester (tilgjengeliggjøring av avgjørelser på en effektiv og brukervennlig måte). I tillegg må arkitekturen støtte tilkoblingen til Lovisa-plattformen, med tilhørende filer og metadata som ligger her.

Den underliggende systemarkitekturen vil bli lite påvirket av valget mellom intern og ekstern drift. Nye tjenester og komponenter skal kobles til dagens allerede eksisterende arkitektur. Derfor vil arkitekturen til Lovisa-plattformen ikke måtte endre seg. Dagens arkitektur vil kunne tilfredsstille både brukerkrav, systemkrav og teknologikrav uansett om driften håndteres internt eller eksternt.

5.6 Alternativer som prioriteres til alternativanalysen

Basert på prioriterte tiltak, prioriterte kombinasjoner av intern og ekstern utførelse, samt anbefalte løsninger for aidentifisering og arkitektur, har arbeidsgruppen satt sammen alternativer til alternativanalysen som vist i figuren under.

Figur 5.5 Prioriterte alternativer til alternativanalysen



Kilde: Utarbeidet av arbeidsgruppen

Alternativ 0: Nullalternativet

Alternativ A: Tilgjengeliggjøre rettsavgjørelser ved en minimumsløsning for ny «plattform for domstoldata»

- A:1 Både aidentifiseringen og tilgjengeliggjøringen utføres eksternt (kombinasjon 3).
- A:2 Aidentifiseringen utføres eksternt, tilgjengeliggjøringen utføres internt (kombinasjon 4).
- A:3 Aidentifiseringen utføres dels eksternt og dels internt, tilgjengeliggjøringen utføres eksternt (kombinasjon 5).
- A:4 Aidentifiseringen utføres dels eksternt og dels internt, tilgjengeliggjøringen utføres internt (kombinasjon 6).

Alternativ B: Tilgjengeliggjøre rettsavgjørelser ved en utvidet løsning for ny «plattform for domstoldata»

- B:1 Aidentifiseringen utføres internt (med høy grad av automatisering), tilgjengeliggjøringen utføres eksternt (kombinasjon 7).

B:2 Aidentifisering (med høy grad av automatisering) og tilgjengeliggjøringen utføres internt (kombinasjon 8).

For **tidligere avgjørelser**, vurderes i tillegg å gjøre tilgjengelig informasjon som allerede er aidentifisert og publisert av rettsinformasjonsaktørene, som alternativ til å samle og aidentifisere informasjonen på nytt. Dette må baseres på avtale så langt rettsinformasjonsaktørenes immaterielle rettigheter strekker seg. Forholdet til tidligere avgjørelser må vurderes nærmere i en eventuelt neste fase, se kapittel 7.3.

6 Alternativanalysen

6.1 Innledning

Med bakgrunn i foregående kapitler er det utarbeidet en alternativanalyse, der nullalternativet, Alternativ A: «Minimumsløsning» og Alternativ B: «Utvidet løsning» er vurdert gjennom en samfunnsøkonomisk analyse. Alternativene er detaljert så langt det er nødvendig for å kunne identifisere og vurdere både prissatte og ikke-prissatte virkninger. Den samfunnsøkonomiske analysen er gjennomført i tråd med de krav som er satt i Finansdepartementets rundskriv R-109 Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser, jf. kapittel 1.5.

Dette kapitlet

- tydeliggjør nullalternativet og de to andre alternativene,
- vurderer de to alternativene basert på prissatte virkninger (kostnader og gevinster), ikke-prissatte virkninger, realopsjoner (fleksibilitet) og fordelingsvirkninger,
- vurderer samfunnsøkonomiske virkninger av bruk av eksterne aktører og
- gir en rangering og anbefaling av alternativ.

6.2 Alternativene

6.2.1 Nullalternativet

Nullalternativet er referansebanen som de øvrige alternativene sammenlignes med. Det er lagt til grunn at dagens tilgang til rettsavgjørelser, som beskrevet i kapittel 2 videreføres.

6.2.2 Alternativ A: «Minimumsløsning»

For minimumsløsningen er det lagt til grunn ca. 13 000 rettsavgjørelser årlig, som inkluderer omtrent det samme antallet avgjørelser fra Høyesterett og lagmannsrettene som i dag publiseres i rettsinformasjonssystemene, men slik at automatisk sortering mv. sikrer at utvalget blir uttømmende for prioriterte avgjørelseskategorier. I tillegg inkluderer løsningen dommer fra tingrettene i alminnelige sivile saker, et betydelig antall avgjørelser fra jordskifterettene og andre avgjørelser av særlig interesse.

Eksisterende arkitektur i webINNSYN gjenbrukes. Det legges til grunn at Lovisa kan benyttes som fillagringssystem og at det kun er behov for mindre tilpassinger i saksbehandlingssystemet.

Avgjørelser og metadata tilgjengeliggjøres på maskinlesbare og standardiserte formater gjennom API og webklient.

Minimumsløsningen forutsetter ikke at avidentifiseringen er automatisert i grad av betydning. Avidentifiseringen er enten helt eller delvis tjenesteutsatt.

6.2.3 Alternativ B: «Utvidet løsning»

For den utvidede løsningen er det lagt til grunn ca. 35 000 avgjørelser årlig, som inkluderer flere avgjørelser fra lagmannsrettene, dommer fra tingrettene i straffesaker, samt andre avgjørelser av stor interesse. Tilgjengeliggjøring av et betydelig antall avgjørelser fra tingrettene er av avgjørende betydning for at plattformen skal kunne fungere som et «erfaringsarkiv» på tvers av domstolene, og danne grunnlag for utvikling av verktøy for beslutningsstøtte og vurdering av prosessrisiko innenfor «legal tech»-sektoren. Det har også stor betydning for juridisk og annen

forskning og muligheten for å drive undersøkende journalistikk uten å måtte basere seg på innsynsreglene.

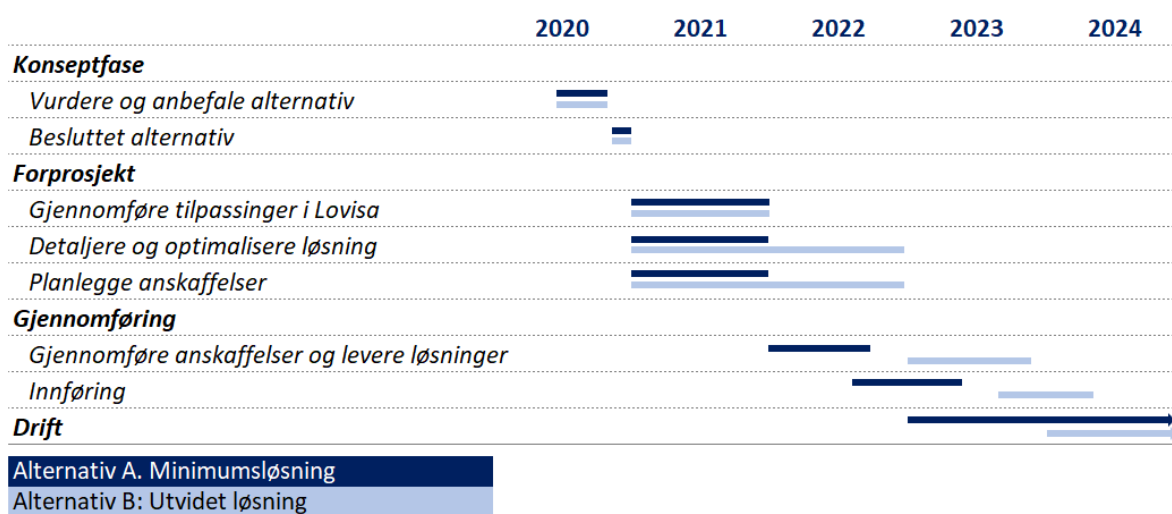
Plattform for domstoldata bygger på samme arkitektur som minimumsløsningen, jf. ovenfor. I tillegg til funksjonaliteten i minimumsløsningen, har løsningen funksjonalitet for varslings- og RSS-feed eller tilsvarende, tilgjengeliggjøring av oversatte avgjørelser og tilgjengeliggjøring i PDF-format.

Den utvidede løsningen dekker også pressens utvidede tilgang til rettsavgjørelser, som består i at pressen skal ha en tidsavgrenset tilgang til rettsavgjørelser uten aidentifisering. Løsningen avhjelper utfordringer ved dagens elektroniske pressesider, som skyldes liten grad av automatisering.

6.2.4 Gjennomføringstid

Etter en eventuell beslutning vil det kunne ta to til tre år frem til plattform for domstoldata er satt i drift. Arbeidsgruppen legger til grunn for begge alternativer at de nødvendige økonomiske rammene tidligst vil kunne gis i 2023. Figuren under illustrerer at minimumsløsningen vil kunne driftsettes senere samme år, mens den utvidede løsningen vil kunne driftsettes i 2024. For begge alternativene forutsettes det at planleggingen og gjennomføringen påbegynnes i 2021 og fortsetter i 2022.

Figur 6.1 Gjennomføringstid.
Alternativ A: «Minimumsløsning» og Alternativ B: «Utvidet løsning»



Kilde: Utarbeidet av arbeidsgruppen

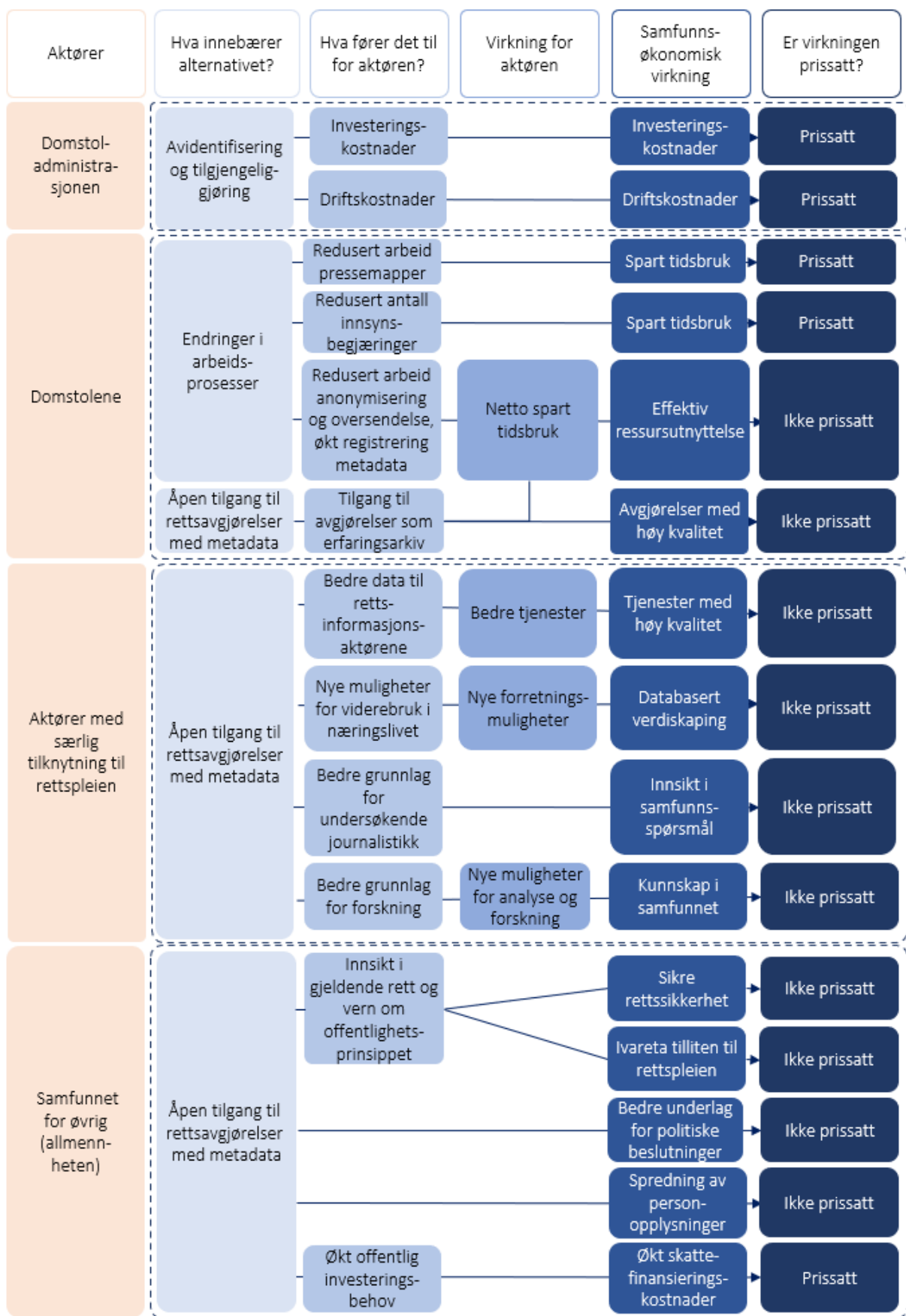
6.3 Identifiserte virkninger

Årsak-virkningskjeden fra virkninger for berørte aktører til samfunnsøkonomisk virkning, er illustrert i Figur 6.2. Alternativ A og alternativ B vil ha de samme samfunnsøkonomiske virkningene, men med ulikt omfang. Eventuelle forskjeller i samfunnsøkonomiske virkninger som følger av ekstern eller intern tjenesteproduksjon er drøftet i kapittel 6.8.

Det er skilt mellom aktører med særlig tilknytning til rettspleien og samfunnet for øvrig (allmennheten). Aktører med særlig tilknytning til rettspleien er videreformidlere av rettsinformasjon, pressen, juridiske forskningsmiljøer, advokater/jurister og næringslivet som eksempelvis «legal tech»-sektoren. Med samfunnet for øvrig menes allmennheten ellers.

Figur 6.2

Årsak-virkningsdiagram



Kilde: Utarbeidet av arbeidsgruppen

Figuren angir også hvilke samfunnsøkonomiske virkninger som inngår i den prissatte delen av analysen og hva som behandles som ikke-prissatte virkninger. I en samfunnsøkonomisk analyse skal man tallfeste og verdsette virkningene av tiltaket så langt det er mulig og hensiktsmessig. Det er hva som er faglig forsvarlig og mulig innenfor analysens tid- og kostnadsrammer som styrer hvor langt man kan gå i denne verdsettingen. Virkningene som ikke verdsettes behandles som ikke-prissatte virkninger.

6.4 Prissatte virkninger

6.4.1 Basisestimat

Tabellen under viser de prissatte virkningene for alternativ A: «Minimumsløsning» og alternativ B: «Utvidet løsning». Estimatet er oppgitt i basiskostnad (grunnkalkyle pluss uspesifiserte kostnader) og inkluderer ikke påslag for usikkerhet.

Tabell 7 Prissatte virkninger

| Nr. | Kostnadspost | A: Minimumsløsning | B: Utvidet løsning |
|-------|--|----------------------|-----------------------|
| | <i>Avgjørelser/sider per år</i> | <i>13 000/83 000</i> | <i>35 000/227 000</i> |
| 1 | Investering | | |
| 1.1 | Tilpassinger i Lovisa | 220 000 | 220 000 |
| 1.2 | System aidentifisering | 500 000 | 1 400 000 |
| 1.3 | System tilgjengeliggjøring | 680 000 | 1 080 000 |
| 1.3.1 | <i>Overføring av avgjørelser for aidentifisering til ekstern aktør</i> | 160 000 | 0 |
| 1.3.2 | <i>Mottakelse av aidentifiserte avgjørelser</i> | 160 000 | 0 |
| 1.3.3 | <i>Tilgjengeliggjøring av aidentifiserte avgjørelser</i> | 240 000 | 240 000 |
| 1.3.4 | <i>Tilgjengeliggjøring av avgjørelser uten aidentifisering for pressen</i> | 0 | 480 000 |
| 1.3.5 | <i>Funksjon for innsynsbegjæring</i> | 0 | 160 000 |
| 1.3.6 | <i>RSS-feed/varsling</i> | 0 | 80 000 |
| 1.3.7 | <i>Brukertesting</i> | 120 000 | 120 000 |
| 1.4 | Innføring | 3 318 000 | 3 318 000 |
| 1.5 | Prosjektgjennomføring | 3 371 000 | 5 056 000 |
| | Sum grunnkalkyle investering | 8 088 000 | 11 074 000 |
| 1.6 | Uspesifisert kostnad | 809 000 | 1 107 000 |
| | Sum basiskostnad investering | 8 897 000 | 12 181 000 |
| 2 | Årlige driftskostnader | | |
| 2.1 | Aidentifisering (7 årsverk) | 4 926 000 | 4 926 000 |
| 2.2 | Tilgjengeliggjøring (1 årsverk) | 722 000 | 722 000 |
| 2.3 | Forvaltning (1 årsverk) | 903 000 | 903 000 |
| 2.4 | Teknisk drift og forvaltning | 177 000 | 372 000 |
| 2.5 | Spart tid pressetjenesten | 0 | -2 218 000 |
| 2.6 | Spart tid henvendelser om innsyn mv. | -722 000 | -2 889 000 |
| | Sum årlige driftskostnader | 6 006 000 | 1 816 000 |

Kilde: Utarbeidet av arbeidsgruppen. Tall oppgitt i kroner avrundet til nærmeste 1000, prisenivå 2020.

Følgende forutsetninger er lagt til grunn for estimatet:

- Alle tall er oppgitt i prisenivå 2020.
- Ved bruk av eksterne ressurser til utvikling er det lagt til grunn en timepris på 1000 kroner.
- Basisestimatet inkluderer kostnader for både eksterne og interne ressurser.
- Gjennomsnittlig lønnskostnad for aktuelle stillingsgrupper i domstolene og Domstoladministrasjonen er lagt til grunn for beregning av årsverkskostnader. Lønnskostnader er inkludert pensjonspremie og arbeidsgiveravgift.
- Estimatet er oppgitt uten merverdiavgift.

Arbeidsgruppen har ikke informasjonsgrunnlag til å utarbeide ulike estimater for intern og ekstern tjenesteproduksjon. Fordelingen mellom investeringskostnader og driftskostnader i tabellen bygger på at aidentifisering og tilgjengeliggjøring utføres. Følgelig vil de totale kostnadene til alternativene innenfor minimumsløsningen være like, og tilsvarende innenfor den utvidede løsningen. Dette er en forenkling ettersom kostnadene sannsynlig vil avhenge av eksisterende systemer, kompetanse og kapasitet i Domstoladministrasjonen og hos eksterne aktører. Eventuelle forskjeller i virkninger som følger av ekstern eller intern tjenesteproduksjon er drøftet i kapittel 6.8.

I det følgende gjennomgås metode og sentrale forutsetninger for beregning av de prissatte virkningene, med fokus på hva som skiller minimumsløsningen fra den utvidede løsningen.

6.4.1.1 Investeringskostnader

Kostnadspost 1.1: Tilpassinger i Lovisa. Kostnadsposten består av tilpassinger i Lovisa for å kunne samle og trekke ut metadata, automatisk sortere de rettsavgjørelsene som skal aidentifiseres, og automatisk overføre informasjonen til plattform for domstoldata. Kostnadene er estimert av arbeidsgruppen og fagressurser i Domstoladministrasjonen basert på erfaringer fra sammenlignbare oppgaver. Det er lagt til grunn at utviklingen tar 220 timer. Kostnaden er lik i minimumsløsningen og den utvidede løsningen.

Kostnadspost 1.2: System aidentifisering. I minimumsløsningen består kostnaden av tilpassinger av Lovisa, eller mindre nyinvesteringer, for å kunne gjennomføre manuell aidentifisering. Det er lagt til grunn at utviklingen tar 500 timer. I den utvidede løsningen består kostnaden av utvikling av et aidentifiseringsverktøy. Kostnadene er estimert av arbeidsgruppen og fagressurser i Domstoladministrasjonen. Det er lagt til grunn at utviklingen tar 1400 timer.

Kostnadspost 1.3: System tilgjengeliggjøring. Kostnaden består av utvikling av system for tilgjengeliggjøring med den funksjonaliteten som er inkludert i minimumsløsningen og den utvidede løsningen. Kostnadene er estimert av fagressurser i Domstoladministrasjonen basert på erfaringer fra sammenlignbare oppgaver. Det er lagt til grunn at utviklingen tar 680 timer i minimumsløsningen og 1080 timer i den utvidede løsningen.

Kostnadspost 1.4: Innføring. Kostnaden består av etablering av kapasitet, kompetanse og utstyr for gjennomføring av aidentifisering og tilgjengeliggjøring. Det er lagt til grunn en innføringskostnad på omtrent 425 000 kroner per årsverk for de årsverkene som skal aidentifisere og tilgjengeliggjøre etter idriftsettelse. Kostnaden er basert på erfaringstall fra

etablering av DRL (Domstolenes regnskap og lønnsenhet), med visse justeringer. Kostnadene består hovedsakelig av utvikling av arbeidsmetoder og arbeidsrutiner, IKT-utstyr og rekruttering.

Kostnadspost 1.5: Prosjektgjennomføring. Kostnaden består av ressurser til prosjektgjennomføring. Det er lagt til grunn en årlig kostnad i prosjektperioden på 1,7 mill. kroner for å dekke prosjektleder, prosjektstøtte, støtte fra domstolene og konsulentbistand. Det er lagt til grunn en prosjektperiode på to år i minimumsløsningen og tre år i den utvidede løsningen.

Kostnadspost 1.6: Uspesifiserte kostnader. Det lagt til 10 % uspesifiserte kostnader for å dekke uteglemte elementer som erfaringsmessig avdekkes i senere faser av prosjektet.

6.4.1.2 Driftskostnader

Kostnadspost 2.1: Avidentifisering. I minimumsløsningen består kostnaden av menneskelige ressurser til å gjennomføre manuell avidentifisering. Basert på statistikk om antall saker i 2019 og estimering av antall sider per rettsavgjørelse, er det lagt til grunn at det trolig må avidentifiseres omtrent 83 000 sider per år. Erfaringstall fra Retten i Bornholm tilsier at det tar seks minutter å avidentifisere én side, inkludert manuell kontroll. I tillegg har arbeidsgruppen lagt til grunn 3 minutter per avgjørelse for å hensynta klargjøring og administrasjon. Dette gir et behov for omtrent 7 årsverk⁵⁸ per år til manuell avidentifisering.

I den utvidede løsningen er det forutsatt at det vil være behov for manuell kontroll av den automatiske avidentifiseringen. Det er lagt til grunn at det må avidentifiseres omtrent 227 000 sider per år. Basert på erfaringstall fra Retten i Bornholm, er det lagt til grunn et behov for to minutter manuell kontroll per side. I tillegg har arbeidsgruppen, som i minimumsløsningen, lagt til grunn 3 minutter per avgjørelse for å hensynta klargjøring og administrasjon. Også dette gir et behov for omtrent 7 årsverk per år.

Kostnadspost 2.2: Tilgjengeliggjøring. Kostnadsposten består av ett årsverk til kontroll og feilretting av tilgjengeliggjorte rettsavgjørelser og metadata. Kostnaden er lik i minimumsløsningen og den utvidede løsningen.

Kostnadspost 2.3: Forvaltning. Kostnadsposten består av ett årsverk til forvaltning av avidentifisering og tilgjengeliggjøring. Kostnaden er lik i minimumsløsningen og den utvidede løsningen.

Kostnadspost 2.4: Teknisk drift og forvaltning. Basert på erfaringstall fra Domstoladministrasjonen, er kostnaden estimert til 15 % av investeringen i systemer (avidentifisering og tilgjengeliggjøring).

Kostnadspost 2.5: Spart tid for henvendelser om innsyn. Ved at flere rettsavgjørelser gjøres tilgjengelig, kan antallet henvendelser til domstolene og Domstoladministrasjonen om innsyn mv. reduseres. En reduksjon i antallet henvendelser kan frigjøre tid til annen saksavvikling.

⁵⁸ Det er lagt til grunn at ett årsverk avidentifiserer 75 % av totalt antall timer i ett årsverk, dvs. 1313 timer av 1750 timer. Tilsvarende er lagt til grunn i beregning av årsverk i den utvidede løsningen.

Denne virkningen vurderes størst i den utvidede løsningen siden antall rettsavgjørelser som publiseres i fulltekst er større enn i minimumsløsningen. Det er stor variasjon mellom domstolene knyttet til hvor mye tid de bruker på henvendelser om innsyn i dag. Enkelte domstoler oppgir at de bruker opp mot ett årsverk, mens andre oppgir at de nesten ikke bruker tid på dette. Basert på en overordnet skjønnsmessig vurdering, er det lagt til grunn en potensiell besparelse på ett årsverk i minimumsløsningen og fire årsverk i den utvidede løsningen.

Kostnadspost 2.5: Spart tid pressetjenesten. Basert på intervjuer med informasjonsmedarbeidere i Oslo tingrett og Borgarting lagmannsrett, har arbeidsgruppen anslått og lagt til grunn en tidsbesparelse sammenlignet med tilgjengeliggjøring på dagens pressetjeneste, på to minutter per avgjørelse. Det er lagt til grunn at 75 % av avgjørelsene skal tilgjengeliggjøres. Dette gir en potensiell årlig gevinst tilsvarende omtrent tre årsverk.

Beregningen bygger på at reglene om pressens utvidede tilgang til avgjørelser i sin helhet gjennomføres elektronisk i stedet for gjennom fysiske pressemapper, slik som foreslått i notatet fra Domstoladministrasjonen som Justis- og beredskapsdepartementet sendte på høring 15. juni 2016. Det er grunn til å tro at dagens regler om fysiske pressemapper og eventuelt tilgjengeliggjøring på elektroniske pressesider ikke praktiseres fullt ut i alle domstoler, slik at gevinstene knyttet til dette ikke er fullt ut realiserbare. Også det faktum at tidsbesparelsene er spredt ut på alle domstolene, gjøre det utfordrende å realisere gevinstene, i alle fall på kort sikt. Like fullt viser beregningene at det vil være god ressursutnyttelse å kanalisere ressursbruk knyttet til elektroniske pressesider – og henvendelser om innsyn mv., jf. ovenfor – over på allmenn offentliggjøring av rettsavgjørelser.

6.4.2 Usikkerhetsanalyse

Det er gjennomført en usikkerhetsanalyse av de estimerte investeringskostnadene. Hensikten er å synliggjøre usikkerheten i kostnadsestimatet. Tabell 8 viser hovedresultatene fra analysen, med basisestimat, forventet kostnad, P85 og relativt standardavvik. Relativt standardavvik er et uttrykk for spredningen i usikkerheten.

Tabell 8 Resultater fra usikkerhetsanalysen av investeringskostnadene

| | A: Minimumsløsning | | B: Utvidet løsning | |
|--------------------------|--------------------|------|--------------------|------|
| Basisestimat | 8 897 000 | | 12 181 000 | |
| Forventet tillegg | 492 000 | 6 % | 560 000 | 5 % |
| Forventet kostnad | 9 389 000 | | 12 741 000 | |
| Usikkerhetsavsetning | 2 240 000 | 24 % | 2 967 000 | 23 % |
| P85 | 11 629 000 | | 15 708 000 | |
| Standardavvik | 2 161 000 | 23 % | 2 863 000 | 22 % |

Tall oppgitt i 2020-kroner avrundet til nærmeste tusen.

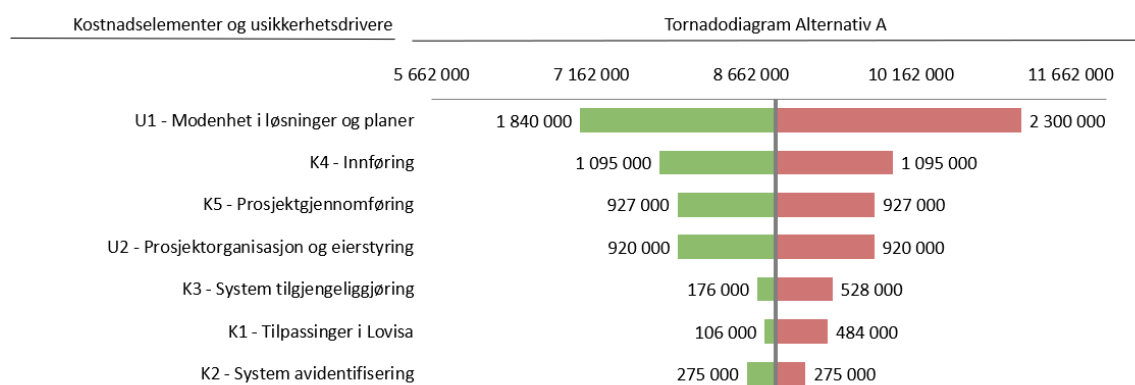
Resultatene fra analysen viser at alternativ A og alternativ B har et forventet tillegg på henholdsvis 6 % og 5 %. Tilleggene kommer i hovedsak fra usikkerhet i usikkerhetsdriveren «Modenhet i løsninger og planer», samt kostnadspostene «Tilpassinger i Lovisa» og «System for tilgjengeliggjøring». Alternativ B har i tillegg et forventet tillegg på kostnadsposten «System for aidentifisering».

Relativt standardavvik er 23 % i alternativ A og 22 % i alternativ B. Arbeidsgruppen vurderer at standardavviket representerer prosjektets reelle usikkerhet, og er på et *normalt* nivå gitt den tidlige fasen prosjektet er i.

Tornadodiagrammet under viser hvilke kostnadsposter og usikkerhetsdrivere som bidrar mest til den totale usikkerhet i investeringskostnaden, og den enkelte kostnadsposts/drivers «skjevhet» med hensyn til utfallsrommet i forhold til prosjektets investeringskostnad (basisestimat).

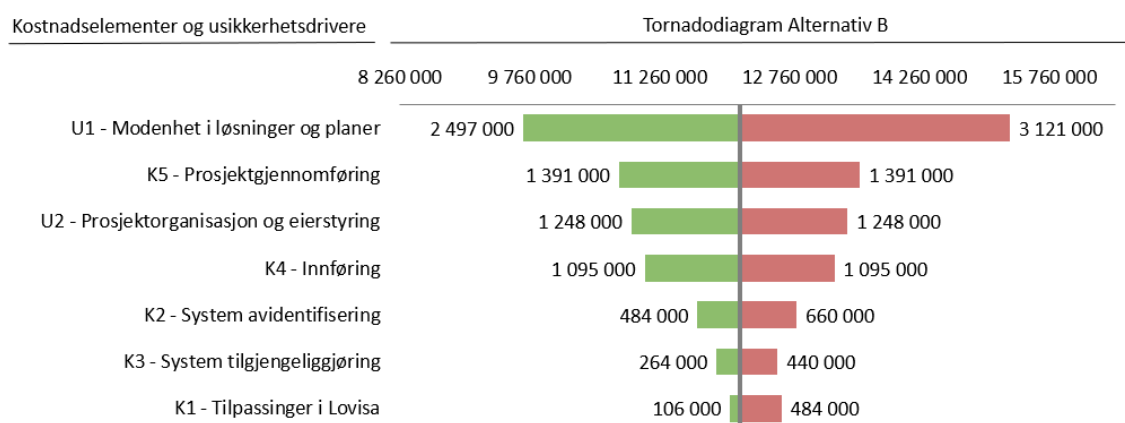
Y-aksen er gitt av basisestimatet. Kostnadspostenes og usikkerhetsdrivernes oppside er markert i grønt, mens nedsiden er markert i rødt.

Figur 6.3 Tornadodiagram Alternativ A



Tall oppgitt i 2020-kroner avrundet til nærmeste tusen.

Figur 6.4 Tornadodiagram Alternativ B



Tall oppgitt i 2020-kroner avrundet til nærmeste tusen.

Tornadodiagrammene viser at usikkerhetsdriver U1 «Modenhet i løsninger og planer» representerer den største usikkerheten i begge alternativene. I et optimistisk scenario medfører løsningsoptimalisering rimeligere og smartere løsninger for avidentifisering og tilgjengeliggjøring. Motsatt, i et pessimistisk scenario øker kostnaden som følger av ny innsikt og informasjon. I begge alternativer er den pessimistiske siden vurdert større enn den optimistiske siden.

Vedlegg 8.1 dokumenterer metode og usikkerhetsvurderinger som ligger til grunn for resultatene.

6.4.3 Netto nåverdi

Tabellen under gir en oversikt over beregningsforutsetningene lagt til grunn for analysen.

Tabell 9 Beregningsforutsetninger for den samfunnsøkonomiske analysen

| Begrep | Beregningsforutsetning |
|--------------------|--|
| Analyseperiode | Analyseperioden er satt til perioden 2021–2035 (15 år). Første driftsår er 2023 i minimumsløsningen og 2024 i den utvidede løsningen. |
| Restverdi | Det er i analysen lagt til grunn en analyseperiode som reflekterer den økonomiske levetiden – det følger av dette at det ikke er gjenværende restverdi ved analyseperiodens slutt. |
| Realprisjustering | Verdien av tid i arbeid prisjusteres med forventet vekst i BNP per innbygger i siste tilgjengelige Perspektivmelding fra Finansdepartementet. |
| Kalkulasjonsrente | Det benyttes en risikojustert rente på 4,0 prosent. |
| Nåverdi | Alle beløp er neddiskontert til 2020, og alle beløp er presentert i 2020-kroner. |
| Skattefinansiering | Samtlige alternativer antas finansiert over offentlige budsjetter og det er beregnet en skattefinansieringskostnad på 20 prosent på relevante kostnadsvirkninger. |

Tabellen under viser nåverdien av de prissatte virkningene. Den utvidede løsningen har lavest nåverdi (lavest kostnader). Effekten av lavere driftskostnader i den utvidede løsningen er større enn effekten av høyere investeringskostnader i den utvidede løsningen. Forskjellen i driftskostnader mellom løsningene, forklares hovedsakelig med at den utvidede løsningen inkluderer spart tid pressetjenesten og henvendelser om innsyn, jf. Tabell 7.

Tabell 10 Nåverdi prissatte virkninger

| | Null | A: Minimumsløsning | B: Utvidet løsning |
|------------------------------------|----------|--------------------|--------------------|
| Nåverdi investering | 0 | 8 662 000 | 11 475 000 |
| Nåverdi drift | 0 | 59 337 000 | 16 286 000 |
| Nåverdi skattefinansieringskostnad | 0 | 13 600 000 | 5 552 000 |
| Sum prissatte virkninger | 0 | 81 599 000 | 33 312 000 |

Tall oppgitt i nåverdi 2020-kroner avrundet til nærmeste tusen

6.5 Ikke-prissatte virkninger

Arbeidsgruppen har vurdert ikke-prissatte virkninger ved bruk av pluss-minusmetoden.

Ikke--prissatte virkninger er vurdert etter betydning (hvor stor betydning virkningen har for samfunnet) og omfang (i hvilken grad alternativet påvirker virkningen), som samlet gir en konsekvens. Alle alternativer sammenlignes med nullalternativet. I vurderingen av konsekvens er det lagt til grunn en nidelt skala, der størst positive konsekvens beskrives med fire plusstegn (+ + + +), nøytral konsekvens (ingen endring fra nullalternativet) beskrives med null (0), og størst negative konsekvens beskrives med fire minustegn (- - - -). Konsekvensmatrise for vurdering av ikke-prissatte virkninger er vist i tabellen under.

Tabell 11 Konsekvensmatrise for vurdering av ikke-prissatte virkninger

| | | Hvilken betydning har virkningen for samfunnet? | | |
|---|-------------------------|---|-------------------|----------------|
| | | Liten betydning | Middels betydning | Stor betydning |
| I hvilken grad påvirker alternativet virkningen? | Stort positivt omfang | ++ | +++ | ++++ |
| | Middels positivt omfang | + | ++ | +++ |
| | Noe positivt omfang | 0 | + | ++ |
| | Intet omfang | 0 | 0 | 0 |
| | Noe negativt omfang | 0 | - | -- |
| | Middels negativt omfang | - | -- | --- |
| | Stort negativt omfang | -- | --- | ---- |

Kilde: Veileder i samfunnsøkonomiske analyser, Direktoratet for økonomistyring (DFØ), 2018

Arbeidsgruppen har identifisert følgende ikke-prissatte virkninger (jf. årsak-virkningsdiagrammet i Figur 6.2):

1. Rettsavgjørelser med høy kvalitet
2. Sikre rettssikkerhet
3. Ivareta tilliten til rettspleien
4. Ressurseffektivitet
5. Rettsinformasjonstjenester med høy kvalitet
6. Databasert verdiskaping gjennom viderebruk
7. Innsikt i samfunnsspørsmål gjennom bedre grunnlag for undersøkende journalistikk
8. Kunnskap i samfunnet gjennom nye muligheter for analyse og forskning
9. Bedre beslutningsunderlag for politiske beslutninger
10. Spredning av personopplysninger

I det følgende gis en vurdering av betydning og omfang for hver av de ikke-prissatte virkningene.

6.5.1 Rettsavgjørelser med høy kvalitet

Denne virkningen handler om at domstolene produserer rettsavgjørelser med høy kvalitet. Med høy kvalitet menes både et rettsriktig resultat og en begrunnelse oppfyller dens formål. Rettsavgjørelser med høy kvalitet vurderes å ha stor betydning i samfunnet. Tilgang til rettsavgjørelser som erfaringsarkiv kan bidra til likeartede saker får likt utfall og at rettsavgjørelser utformes og skrives klart og tilgjengelig.

Vurdering av alternativene. Den utvidede løsningen vurderes som best begrunnet i flere rettsavgjørelser publisert i fulltekst. Tabell 12 oppsummerer vurderingene.

Tabell 12 Avgjørelser med høy kvalitet

| | A: Minimumsløsning | B: Utvidet løsning |
|------------|--------------------|--------------------|
| Betydning | | Stor betydning |
| Omfang | Noe positiv | Middels positiv |
| Konsekvens | ++ | +++ |

Kilde: Utarbeidet av arbeidsgruppen

6.5.2 Sikre rettssikkerhet

Rettssikkerhet vurderes å ha *stor* betydning i samfunnet. Allmenn tilgang til rettsavgjørelser bidrar til å sikre rettssikkerhet, blant annet ved at enhver kan sette seg inn i hva som er gjeldende rett og lese begrunnelsen for en konkret avgjørelse.

Vurdering av alternativene. Den utvidede løsningen vurderes som best begrunnet i mer innhold (fulltekst og metadata). Tabell 13 oppsummerer vurderingene.

Tabell 13 Sikre rettssikkerhet

| | A: Minimumsløsning | B: Utvidet løsning |
|------------|--------------------|--------------------|
| Betydning | | Stor betydning |
| Omfang | Noe positiv | Middels positiv |
| Konsekvens | ++ | +++ |

Kilde: Utarbeidet av arbeidsgruppen

6.5.3 Ivareta tilliten til rettspleien

Tillit til rettspleien vurderes å ha *stor* betydning for samfunnet og ivaretagelse av demokratiet. Allmenn tilgang til rettsavgjørelser bidrar til å opprettholde tilliten til rettspleien, blant annet ved å legge til rette for kunnskap om og kontroll og kritikk av rettspleien.

Vurdering av alternativene. Den utvidede løsningen vurderes som best begrunnet i mer innhold (fulltekst og metadata). Tabell 14 oppsummerer vurderingene.

Tabell 14 Ivareta tilliten til rettspleien

| | A: Minimumsløsning | B: Utvidet løsning |
|------------|--------------------|--------------------|
| Betydning | | Stor betydning |
| Omfang | Middels positiv | Stor positiv |
| Konsekvens | +++ | ++++ |

Kilde: Utarbeidet av arbeidsgruppen

6.5.4 Ressurseeffektivitet

Denne virkningen handler om at domstolene bruker sine ressurser effektivt på saksrelaterte arbeidsoppgaver. Dette bidrar til å sikre at domstolene avvikler saker i henhold til prosesslovgivningens krav og Stortingets kvantitative og kvalitative retningslinjer/mål for domstolene for øvrig. I Riksrevisjonens undersøkelse av saksbehandlingstid og effektivitet i tingrettene og lagmannsrettene, vurderer Riksrevisjonen «det som svært alvorlig at ikke flere domstoler når Stortingets mål for saksbehandlingstid i straffesaker og mener dette kan få konsekvenser for rettssikkerheten til de involverte og tilliten til rettsvesenet».⁵⁹

⁵⁹ Dokument 3:3 (2019–2020) Riksrevisjonens undersøkelse av saksbehandlingstid og effektivitet i tingrettene og lagmannsrettene, 22.10.19

Ressurseffektivitet i domstolene vurderes å ha *middels* betydning for samfunnet.

Realisering av denne effekten avhenger av at dommernes og saksbehandlerens arbeidstid benyttes til arbeidsoppgaver som er direkte knyttet til saksavviklingen. Følgende egenskaper ved alternativene kan bidra til frigjort tid og dermed effektiv ressursutnyttelse:

- Bortfall av dagens manuelle aidentifisering i domstolene.
- Automatisert sortering for tilgjengeliggjøring.
- Tilgang til avgjørelser som erfaringsarkiv.

Det legges til grunn at den frigjorte tiden benyttes effektivt til andre saksavviklingsoppgaver.

Bortfall av dagens manuelle aidentifisering i domstolene. Ved domstolenes publisering på egne nettsider skjer aidentifiseringen manuelt. Høyesterett publiserer alle begrunnede avgjørelser, mens tingrettene og lagmannsrettene kun unntaksvis publiserer avgjørelser på egne nettsider jf. kapittel 2.2.5. Begge alternativer innebærer at domstolen bare skal aidentifisere avgjørelsen selv dersom nyhetsinteressen er så stor at domstolen ønsker å gjøre den tilgjengelig umiddelbart. Aidentifiseringsverktøyet vil også støtte aidentifiseringen i domstolene. På den annen side innebærer arbeidsgruppens syn på omfanget av aidentifisering, at flere avgjørelser enn i dag vil måtte aidentifiseres.

Automatisert sortering for aidentifisering og publisering. Utvelgelsen av hvilke rettsavgjørelser som skal oversendes rettsinformasjonsaktørene, skjer i dag manuelt. Automatisk sortering og tilgjengeliggjøring vil kunne frigjøre en viss tid til saksavvikling. Begge alternativer innebærer automatisert sortering for tilgjengeliggjøring.

Tilgang til avgjørelser som erfaringsarkiv. I begge alternativer vil dommerne få enklere og mer omfattende tilgang til rettsavgjørelser enn ved dagens løsninger. Tilgangen kan medføre spart tid til domsskriving mv., i tillegg til høyere kvalitet, jf. ovenfor.

I tillegg til tidsbesparelsene ovenfor, forventes det marginalt mer tidsbruk til økt registrering av metadata. Netto påvirkning på tidsbruk antas å være redusert tidsbruk.

Vurdering av alternativene. Alternativene vurderes å påvirke ressurseffektivitet i likt omfang. Tabell 15 oppsummerer vurderingene.

Tabell 15 Ressurseffektivitet

| | A: Minimumsløsning | B: Utvidet løsning |
|------------|---------------------------|---------------------------|
| Betydning | Middels betydning | |
| Omfang | Noe positiv | Noe positiv |
| Konsekvens | + | + |

Kilde: Utarbeidet av arbeidsgruppen

6.5.5 Rettsinformasjonstjenester med høy kvalitet

Denne virkningen handler om å legge til rette for at eksterne aktører – herunder Lovdata, Gyldendal Rettsdata og DIBKunnskap som mottar avgjørelser fra domstolene i dag – kan tilby rettsinformasjonssystemer av høy kvalitet, som i dag. Virkningen handler også om å legge til rette for at flere rettsinformasjonsaktører kan etablere seg. I et samfunnsperspektiv vurderes

det som sentralt at jurister, advokater, revisorer og andre profesjonelle aktører har tilgang til gode tjenester for rettsinformasjon. Rettsinformasjonstjenester vurderes å ha *middels* betydning i samfunnet.

Følgende egenskaper ved alternativene kan bidra til realisering av denne virkningen:

- Tilgang til flere rettsavgjørelser.
- Tilgang til mer metadata.
- Bortfall av dagens arbeid knyttet til aidentifisering.
- Tilgang til informasjon på maskinlesbare og standardiserte formater.

Tilgang til flere rettsavgjørelser. Minimumsløsningen innebærer at avgjørelser gjøres tilgjengelig i omtrent samme omfang som i dag, men slik at utvalget er komplett innenfor fastsatte grupper av avgjørelser, slik at det også vil være mer interessant å publisere avgjørelser fra første instans. Den utvidede løsningen innebærer at betydelig flere avgjørelser gjøres tilgjengelig.

Tilgang mer metadata. Både minimumsløsningen og den utvidede løsningen innebærer at det gjøres tilgjengelig betydelig mer metadata. Dette er informasjon som tilbyderne av rettsinformasjon i dag til dels samler sammen manuelt.

Bortfall av arbeid knyttet til aidentifisering. I dag aidentifiseres rettsavgjørelsene av aktørene selv. Både minimumsløsningen og den utvidede løsningen innebærer at aidentifiseringen utføres av én domstol eller Domstoladministrasjonen, eller kjøpes av en ekstern aktør. I interessentanalysen er det avdekket at aidentifiseringen er ressurskrevende for aktørene, og at det ikke er vesentlig for aktørene å utføre aidentifiseringen selv. Bortfall av arbeidet knyttet til aidentifisering vil legge bedre til rette for å inkludere flere avgjørelser fra første instans.

Tilgang til informasjon på maskinlesbare og standardiserte formater. Både minimumsløsningen og den utvidede løsningen innebærer at informasjonen tilgjengeliggjøres på maskinlesbare og standardiserte formater. I interessentanalysen er det avdekket at dette i noen grad vil forenkle arbeidet til aktørene og vil kunne bidra til bedre tjenester.

Vurdering av alternativene. Den utvidede løsningen vurderes som best begrunnet i mer innhold (fulltekst og metadata) og bedre funksjonalitet. Tabell 16 oppsummerer vurderingene.

Tabell 16 Rettsinformasjonstjenester med høy kvalitet

| | A: Minimumsløsning | B: Utvidet løsning |
|------------|---------------------------|---------------------------|
| Betydning | | Middels betydning |
| Omfang | Middels positiv | Stort positiv |
| Konsekvens | ++ | +++ |

Kilde: Utarbeidet av arbeidsgruppen

6.5.6 Databasert verdiskaping gjennom viderebruk

Denne virkningen handler om at tilgjengeliggjøring av rettsavgjørelser og metadata til næringslivet åpner for viderebruk slik at data kan brukes i nye sammenhenger, skape nye tjenester og virksomheter, og gi økt verdiskaping.

Menon Economics har estimert at norsk dataøkonomi vil gi en årlig verdiskaping på ca. 150 milliarder kroner og en sysselsetting tilsvarende 100 000 arbeidsplasser i 2020.⁶⁰ I årene fremover mot 2030 vil Norge kunne realisere store økonomiske verdier fra ressursen data. Menon Economics har videre estimert at potensialet for databasert verdiskaping vil kunne nå ca. 300 milliarder kroner i 2030. Det legges til grunn at allmenn tilgang til rettsavgjørelser kan bidra i databasert verdiskaping.

Databasert verdiskaping vurderes å ha *middels* betydning for samfunnet. Alternativene kan bidra til denne verdiskapingen gjennom å gjøre fulltekst og metadata tilgjengelig.

Vurdering av alternativene. Den utvidede løsningen vurderes som best begrunnet i mer innhold (fulltekst og metadata) og bedre funksjonalitet. For å kunne gjennomføre avansert analyse, inkludert trening av kunstig intelligens, er mengden data avgjørende. Tabell 17 oppsummerer vurderingene.

Tabell 17 Databasert verdiskaping

| | A: Minimumsløsning | B: Utvidet løsning |
|------------|--------------------|--------------------|
| Betydning | | Middels betydning |
| Omfang | Middels positiv | Stort positiv |
| Konsekvens | + | +++ |

Kilde: Utarbeidet av arbeidsgruppen

6.5.7 Innsikt i samfunnsspørsmål gjennom bedre grunnlag for undersøkende journalistikk

Virkningen handler om å ivareta pressens viktige oppgaver som å informere om det som skjer i samfunnet, skape en fri og åpen samfunnsdebatt og avdekke kritikkverdige forhold innen rettspleien. Åpen tilgang til rettsavgjørelser med god søkefunksjonalitet legger blant annet til rette for at pressen kan drive undersøkende journalistikk på store mengder data. Eksempelvis kan mulige geografiske og demografiske forskjeller i straffenivå i tilsynelatende «like» saker undersøkes.

Innsikt i samfunnsspørsmål, som pressen bidrar til, vurderes å ha *middels* betydning for samfunnet. Den utvidede løsningen kan bidra til å realisere denne virkningen ved å gi pressen utvidet tilgang til plattform for domstoldata.

Vurdering av alternativene. Den utvidede løsningen vurderes som best grunnet utvidet tilgang for pressen. Minimumsløsningen innebærer at pressen får tilgang til mer metadata og aidentifiserte avgjørelser enn i dag, og vurderes derfor som bedre enn nullalternativet. Tabell 18 oppsummerer vurderingene.

⁶⁰ «Er verdiskaping med data noe Norge kan leve av?», Menon Economics, desember 2019

Tabell 18 Innsikt i samfunnsspørsmål

| | A: Minimumsløsning | B: Utvidet løsning |
|------------|--------------------|--------------------|
| Betydning | Middels betydning | |
| Omfang | Middels positiv | Stort positiv |
| Konsekvens | ++ | +++ |

Kilde: Utarbeidet av arbeidsgruppen

6.5.8 Kunnskap i samfunnet gjennom nye muligheter for analyse og forskning

Virkingen handler om å frembringe kunnskap om rettspleien gjennom analyse og forskning. Forskning kan bidra til økt forståelse av og innsikt i både selve rettsprosessen, den dømmende virksomhet og brukeratferd, samt bidra til å løse samfunnsutfordringer.

Kunnskap om rettspleien vurderes å ha *middels* betydning for samfunnet. Alternativene kan bidra til å realisere denne effekten gjennom enklere og raskere tilgang til rettsavgjørelser og metadata.

Vurdering av alternativene. Den utvidede løsningen vurderes som best begrunnet i mer innhold (fulltekst og metadata) og bedre funksjonalitet. Tabell 19 oppsummerer vurderingene.

Tabell 19 Kunnskap i samfunnet

| | A: Minimumsløsning | B: Utvidet løsning |
|------------|--------------------|--------------------|
| Betydning | Middels betydning | |
| Omfang | Middels positiv | Stor positiv |
| Konsekvens | ++ | +++ |

Kilde: Utarbeidet av arbeidsgruppen

6.5.9 Bedre beslutningsunderlag for politiske beslutninger

Virkingen handler om å styrke beslutningsunderlaget for politiske beslutninger og føringer. Et godt beslutningsunderlag kan bidra til å styrke mulige handlingsvalg eller strategier for utvikling og iverksetting av offentlige tiltak for løsning av samfunnsmessige problemer og utfordringer.

Godt beslutningsunderlag for politiske beslutninger vurderes å ha *middels* betydning for samfunnet. Alternativene kan bidra til å styrke beslutningsunderlaget ved å gjøre informasjon enklere tilgjengelig for Justisdepartementet og andre offentlige styringsorganer.

Vurdering av alternativene. Den utvidede løsningen vurderes som best begrunnet i mer innhold (fulltekst og metadata). Tabell 20 oppsummerer vurderingene.

Tabell 20 Bedre beslutningsunderlag for politiske beslutninger

| | A: Minimumsløsning | B: Utvidet løsning |
|------------|--------------------|--------------------|
| Betydning | Middels betydning | |
| Omfang | Middels positiv | Stor positiv |
| Konsekvens | ++ | +++ |

Kilde: Utarbeidet av arbeidsgruppen

6.5.10 Spredning av personopplysninger

Tilgjengeliggjøring av rettsavgjørelser medfører spredning av personopplysninger i større eller mindre grad. Spredningen reduseres ved at personopplysningene aidentifiseres.

Spredning av personopplysninger vurderes å ha stor betydning i samfunnet.

Vurdering av alternativene. Begge løsningene bygger på at alle avgjørelser skal aidentifiseres, noe som er en innstramning sammenlignet med dagens regelverk og praksis for publisering på domstolenes nettsider og i rettsinformasjonssystemene. På den annen side inkluderer begge løsningene flere avgjørelser enn det som i dag publiseres, og tilgangen og mulighetene for viderebruk vil bli videre. Den utvidede løsningen vurderes å ha størst negativ virkning fordi den inkluderer flest avgjørelser. Tabell 21 oppsummerer vurderingene.

Tabell 21 Spredning av personopplysninger

| | A: Minimumsløsning | B: Utvidet løsning |
|------------|--------------------|--------------------|
| Betydning | | Stor betydning |
| Omfang | Intet omfang | Stort negativt |
| Konsekvens | 0 | ---- |

Kilde: Utarbeidet av arbeidsgruppen

6.6 Realopsjoner

6.6.1 Innledning

Ved beslutning under usikkerhet er det verdifullt med fleksibilitet. Økt fleksibilitet i form av realopsjoner kan gi betydelige merverdier ved at tiltaket blir bedre tilpasset ny informasjon og andre endringer i situasjonen. Det som en realopsjon dersom alternativet som velges, har fleksibilitet til å kunne tilpasses nye behov og løsninger underveis i utviklingen.

DFØs veiledning i samfunnsøkonomiske analyser peker på fire hovedgrupper av realopsjoner: opsjonen om å utsette beslutning og oppstart, opsjonen om trinnvis eller gradvis gjennomføring, opsjonen om å variere produksjonen eller produksjonsmetodene og opsjonen om å avslutte et tiltak. Arbeidsgruppen vurderer at opsjonen om trinnvis eller gradvis gjennomføring og opsjonen om å variere produksjonsmetoden er relevante for alternativene.

6.6.2 Opsjon om gradvis gjennomføring

6.6.2.1 Gradvis innføring av funksjonalitet og avgjørelser

Innenfor alternativene kan funksjonalitet og kategorier av avgjørelser ut over det som oversender rettsinformasjonsaktørene i dag, gradvis innføres etter en kost-/nyttevurdering. Nyttevirkningene vil gradvis realiseres etter hvert som funksjonalitet lanseres og avgjørelser gjøres tilgjengelig.

Den utvidede løsningen dekker også pressens utvidede tilgang til rettsavgjørelser, og avhjelper utfordringer ved dagens elektroniske pressesider. Løsningen vil kunne innføres på et tidlig tidspunkt, før et verktøy for aidentifisering er utviklet og rullet ut. Det samme gjelder tilgjengeliggjøring av metadata.

Aidentifiseringsverktøyet i den utvidede løsningen vil kunne piloteres. Piloten vil kunne gi informasjon om hvor egnet den teknologiske løsningen er. Erfaringen med piloten vil dermed kunne si noe om potensialet ved å rulle ut løsningen i full skala.

Det antas at den utvidede løsningen har mer fleksibilitet enn minimumsløsningen når det gjelder fremtidige endringer i saksvolum. En manuell løsning vil kreve større opp- eller nedbemanning av menneskelige ressurser ved endringer i saksvolum, sammenlignet med en automatisert løsning.

6.6.2.2 Inkludere andre typer domstoldata på et senere tidspunkt.

Den anbefalte arkitekturen er fleksibel og legger til rette for at det i fremtiden vil kunne gjøres tilgjengelig mer og annen data enn rettsavgjørelser.

6.6.2.3 Videreutvikle aidentifiseringsverktøyet til et skrivestøtteverktøy for dommere og utredere

Ved å knytte aidentifiseringsverktøyet til plattformen med rettsavgjørelser og andre datasett for rettskilder, vil aidentifiseringsverktøyet kunne utvikles til et mer fullstendig skrivestøtteverktøy for dommere og utredere, som i tillegg til å kontrollere skrivemåte på partsnavn og andre strukturerte data, kontrollerer rettskildehenvisningene.

6.6.3 Opsjon om å variere produksjonsmetoden

Delt aidentifisering i minimumsløsningen gir fleksibilitet ved ikke å låse seg til kun ekstern eller intern aidentifisering. Det gir mulighet til å tilpasse arbeidsfordeling og -metode i henhold til kapasitet og kompetanse i markedet og i Domstoladministrasjonen. Delt aidentifisering bidrar også til at Domstoladministrasjonen opparbeider seg kunnskap og erfaring med aidentifisering, noe som kan være verdifullt og gi fleksibilitet i eventuelle senere løsninger.

6.6.4 Vurdering

Oppsummert vurderes den utvidede løsningen å ha noe mer fleksibilitet enn minimumsløsningen, særlig fordi den har større fleksibilitet med tanke på endringer i saksvolum og mulighet for videreutvikling av aidentifiseringsverktøyet til et skrivestøtteverktøy.

6.7 Fordelingsvirkninger

Den samfunnsøkonomiske analysen vurderer den samlede effekten for samfunnet som helhet. Fordelingsvirkninger beskriver hvordan enkelte grupper i samfunnet kan komme bedre eller dårligere ut enn andre i de ulike alternativene. Dersom aidentifisering og/eller tilgjengeliggjøring settes ut til eksterne aktører, vil den eksterne aktøren som påtar seg arbeidet komme bedre ut enn i dag. Motsatt vil det kunne bety reduserte arbeidsplasser hos de aktørene som i dag gjennomfører aidentifisering, men ikke får jobben i fremtiden.

Arbeidet har ikke avdekket noen ytterligere fordelingsvirkninger.

6.8 Virkninger ved bruk av eksterne aktører

6.8.1 Utgangspunkter for vurderingen

Bruk av eksterne aktører til aidentifisering inngår i alternativene under minimumsløsningen. Når det gjelder tilgjengeliggjøringen, inngår bruk av eksterne aktører i alternativene både under minimumsløsningen og den utvidede løsningen.

Ifølge Perspektivmeldingen 2017⁶¹ vil offentlige utgifter øke raskere enn offentlige inntekter fra slutten av 2020-tallet. Handlingsrommet i offentlige finanser blir derfor betydelig lavere i årene fremover. Perspektivmeldingen peker på at konkurranse og bruk av private aktører kan være et virkemiddel for å oppnå en mer effektiv offentlig sektor. Produksjon av tjenester i privat regi med offentlig finansiering vil gi innsparinger på offentlige budsjetter dersom privat sektor produserer tjenestene mer effektivt enn de offentlige tjenesteprodusentene. Positive samfunnsøkonomiske effekter oppnås da ved at samfunnets samlede ressursbruk reduseres.

For å vurdere om det er gevinster ved konkurranse og bruk av markedsaktører som tjenestetilbydere av aidentifisering og/eller tilgjengeliggjøring, er det tatt utgangspunkt i fire vurderingskriterier:

1. Potensiell konkurranse
2. Komplementaritet
3. Etterprøvbarehet⁶²
4. Kapasitet, kompetanse og systemer internt i Domstoladministrasjonen

Potensiell konkurranse. De potensielle samfunnsøkonomiske gevinstene av eksterne aktører er større hvis det eksisterer mange tilbydere, slik at konkurransen er reell og følgelig disiplinere den enkelte tilbyder. Innen aidentifisering og tilgjengeliggjøring av rettsavgjørelser er det, så vidt arbeidsgruppen kjent, kun to mulige private aktører med erfaring og kompetanse, nemlig de to største rettsinformasjonsaktørene. Arbeidsgruppen har kjennskap til at Trygderetten kun mottok ett tilbud da de lyste ut konkurranse i 2020 om å utføre aidentifisering av deres kjennelser. På den andre siden vurderes inngangsbarrierene i markedet som relativt lave, slik at det kan være mulig å stimulere til et marked.

Komplementaritet. Gevinsten ved bruk av markedsaktører er spesielt stor hvis det eksisterer aktører som produserer komplementære og relaterte tjenester. Årsaken er at markedsaktørene da gjerne har erfaring og kompetanse som gjør at tjenestene produseres mer kostnadseffektivt. Rettsinformasjonsaktørene vurderes å tilby komplementære tjenester og vil kunne ha synergieffekter ved å tilby aidentifisering og tilgjengeliggjøring. Rettsinformasjonsaktørene har

⁶¹ https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/norsk_okonomi/perspektivmeldingen-2017/id2484715/

⁶² De tre første vurderingskriteriene er basert på metode for vurdering av gevinster ved bruk av markedsaktører utarbeidet av Oslo Economics: «Samfunnsøkonomiske gevinster ved økt bruk av private tjenesteytere», 2017, Oslo Economics.

både erfaring og relevant systemstøtte. Det understrekes at det for tilgjengeliggjøringen vil være behov for skreddersøm sammenlignet med de tjenestene markedsaktørene tilbyr i dag.

Etterprøvnbarhet. Kommerseuell drift kan gi noen uheldige insentiver. Eksempelvis kan insentivet til å redusere kostnader være sterkere enn insentivet til å levere god kvalitet. Problemet med at bruk av markedsaktører kan gi uheldige insentiver reduseres imidlertid hvis de relevante delene av tjenesteproduksjonen er observerbare og etterprøvbare. Avidentifisering og tilgjengeliggjøring er et relativt begrenset tjenestoområde som lar seg måle og verifisere gjennom tydelige og presise kontrakter. Mulige kvalitetsindikatorer kan være en kombinasjon av objektive kvalitetsindikatorer som innfrielse av regelverk for avidentifisering og subjektive kvalitetsindikatorer som tilbakemeldinger fra brukerne. Dette kan tale for at det eksisterer gevinster ved konkurranseutsetting. Det antas at etterprøving uansett vil beslaglegge noe tid og ressurser i Domstoladministrasjonen.

Kapasitet, kompetanse og systemer internt i Domstoladministrasjonen. Arbeidsgruppen vurderer at Domstoladministrasjonen gjennom kompetansen knyttet til blant annet personvern og nærheten til domstolene har gode forutsetninger for å gjennomføre avidentifiseringen. Domstoladministrasjonen har også erfaring gjennom blant annet utviklingen av tjenesten webINNSYN for tinglyste rettsavgjørelser fra jordskifterettene, som kan komme til nytte i etablering av plattform for domstoldata.

Det legges derimot til grunn at Domstoladministrasjonen har liten mulighet til å frigjøre kapasitet til å gjennomføre avidentifiseringen, slik at det vil være behov for nyrekruttering. Den økonomiske ressursituasjonen har bare betydning i vurderingen av alternativene dersom det ut fra kriteriene ovenfor, kan legges til grunn økonomiske gevinster ved bruk av eksterne aktører.

En forutsetning for å realisere eventuelle gevinster ved konkurranseutsetting, er at innkjøpskompetansen til Domstoladministrasjonen er tilstrekkelig. Arbeidsgruppen vurderer at Domstoladministrasjonen har erfaring med sammenlignbare innkjøp, men at det kan bli behov for å tilegne seg mer kompetanse.

6.8.2 Avidentifiseringen

Under minimumsløsningen – der det ikke er en forutsetning at avidentifiseringen er automatisert i grad av betydning – mener arbeidsgruppen at særlig kriteriet om komplementaritet taler for tjenesteutsetting. Det som først og fremst taler mot dette, er den svært begrensede konkurransen.

Arbeidsgruppen vil derfor under dette alternativet anbefale at avidentifiseringen skjer dels internt og dels eksternt, og slik at fordelingen kan tilpasses blant annet markedssituasjonen og intern kapasitet. Løsningen har den ulempen at arbeidsprosessen deles, men den vil på den annen side sikre intern kompetanse til oppfølging av den eksterne aktøren.

6.8.3 Tilgjengeliggjøringen

Når det gjelder tilgjengeliggjøringen, vil det være behov for skreddersøm sammenlignet med de tjenestene markedsaktørene tilbyr i dag. Arbeidsgruppen anser derfor tilgjengeliggjøring gjennom Arkiverket, som er i ferd med å utvikle Digitalarkivet til en tjeneste også for løpende tilgjengeliggjøring av informasjon, som mer aktuell enn alminnelig tjenesteutsetting.

Til tross for at det ofte vil være gevinster ved å bygge på fellesløsninger for offentlig sektor, og at det kan være gevinster ved å se tilgjengeliggjøringen i sammenheng med arkivering og avlevering, fremstår disse fordelene likevel som små for den typen data som det her er tale om, sammenlignet med hvordan gjennomføringsrisikoen må vurderes i dag.

Samtidig er det mulig å bygge på arkitekturen som Domstoladministrasjonen har etablert for webINNSYN også for tilgjengeliggjøringen.

Arbeidsgruppen anbefaler derfor at tilgjengeliggjøringen ikke overlates til andre.

6.9 Rangering av alternativene

Tabellen under gir en rangering av alternativene basert på prissatte virkninger, ikke-prissatte virkninger og realopsjoner.

Tabell 22 Samlet vurdering av prissatte og ikke-prissatte virkninger.

| | Null | A: Minimumsløsning | B: Utvidet løsning |
|--|----------|-----------------------|-----------------------|
| Prissatte virkninger (nåverdi) | | | |
| Investering | 0 | 8 662 000 | 11 475 000 |
| Drift | 0 | 59 337 000 | 16 286 000 |
| Skattefinansieringskostnad | 0 | 13 600 000 | 5 552 000 |
| Sum prissatte virkninger | 0 | 81 599 000 | 33 312 000 |
| Ikke-prissatte virkninger | | | |
| Rettsavgjørelser med høy kvalitet | 0 | ++ | +++ |
| Sikre rettsikkerhet | 0 | ++ | +++ |
| Ivareta tilliten til rettspleien | 0 | +++ | ++++ |
| Ressurseffektivitet | 0 | + | + |
| Rettsinformasjonstjenester med høy kvalitet | 0 | ++ | +++ |
| Databasert verdiskaping gjennom viderebruk | 0 | + | +++ |
| Innsikt i samfunnsspørsmål gjennom bedre grunnlag for undersøkende journalistikk | 0 | ++ | +++ |
| Kunnskap i samfunnet gjennom nye muligheter for analyse og forskning | 0 | ++ | +++ |
| Bedre beslutningsunderlag politiske beslutninger | 0 | ++ | +++ |
| Spredning av personopplysninger | 0 | ---- | ---- |
| Samlet vurdering ikke-prissatte virkninger (rangering) | 3 | 2 | 1 |
| Realopsjoner | | | |
| Realopsjon om gradvis gjennomføring | 0 | 2 | 1 |
| Realopsjon om å variere produksjonsmetoden | 0 | 1 | 2 |
| Samlet rangering av alternativene | 3 | 2 | 1 |

Samlet rangeres Alternativ B: Utvidet løsning som det beste alternativet. Alternativ B vurderes som best både begrunnet i prissatte og ikke-prissatte virkninger. Når det gjelder fleksibilitet (realopsjoner) vurderes alternativ A og B likt.

6.10 Anbefaling

Arbeidsgruppen anbefaler den utvidede løsningen, altså løsningen som inkluderer flest rettsavgjørelser, som innebærer utvikling av et aidentifiseringsverktøy, og som blant annet omfatter funksjonalitet for understøttelse av informasjonsvirksomheten i domstolene ny løsning for elektroniske pressesider.

Alternativanalysen viser at både vurderingen av prissatte og ikke-prissatte virkninger klart taler for den utvidede løsningen.

Den utvidede løsningen kan skaleres noe ned i antallet rettsavgjørelser uten at minimumsløsningen ville ha komme bedre ut i alternativanalysen. En reduksjon i antallet avgjørelser vil spare årsverk knyttet til manuell kontroll av aidentifisering. Ved betydelig nedskalering vil imidlertid den redusere de ikke-prissatte virkningene og gevinsten knyttet til spart tid for håndtering av henvendelser mv.

7 Føringer for neste fase og vurdering av konsekvenser

7.1 Oversikt

I en oppfølging av arbeidsgruppens rapport vil det både være nødvendig å ta stilling til om det er grunnlag for å gå videre og etablere et prosjekt for allmenn offentliggjøring av rettsavgjørelser, hvilken eller hvilke løsninger som bør legges til grunn for det videre arbeidet, gjøre ytterligere avklaringer for å reduseres risikoen, og avklare finansiering, jf. kapittel 7.2 om økonomiske konsekvenser.

Det er nødvendig å gjøre en nærmere vurdering av hvordan tidligere avgjørelser bør samles inn og gjøres tilgjengelig på bakgrunn av den eller de løsningene som legges til grunn, jf. kapittel 7.3.

Videre forutsetter allmenn offentliggjøring av rettsavgjørelser på tvers av domstolene, at det gis et særskilt rettslig grunnlag for dette, jf. kapittel 7.4.

Arbeidsgruppen har kommet til at det bør bygges på arkitekturen som Domstoladministrasjonen allerede har etablert for tjenesten webINNSYN, som omfatter tinglyste rettsavgjørelser fra jordskifterettene, og som er under utvikling. webINNSYN synes i stor grad å være overlappende med en tjeneste for tilgjengeliggjøring av rettsavgjørelser generelt, og det bør vurderes om den bør inkorporeres i samme tjeneste. En slik avklaring bør antakelig skje på et tidlig tidspunkt.

7.2 Økonomiske konsekvenser

Den anbefalte løsningen har en beregnet forventet investeringskostnad på 12,7 mill. kroner og årlig brutto driftskostnad på 6,9 mill. kroner. Beregningene omfatter ikke tidligere avgjørelser.

Arbeidsgruppen har beregnet en årlig gevinst i form av sparte driftskostnader på 5,1 mill. kroner i tilknytning til anbefalte løsningen. Gevinsten er i form av spart tid til håndtering av forespørsler om innsyn mv., særlig i forbindelse med undersøkende journalistikk hvor det kan være snakk om svært mange avgjørelser, samt spart tid på tilgjengeliggjøring av avgjørelser på dagens elektroniske pressesider.

Det er grunn til å tro at dagens regler om fysiske pressemapper og eventuelt tilgjengeliggjøring på elektroniske pressesider ikke praktiseres fullt ut i alle domstoler, slik at gevinstene knyttet til dette ikke er fullt ut realiserbare. Også det faktum at tidsbesparelsene er spredt ut på alle domstolene, gjør det utfordrende å realisere gevinstene, i alle fall på kort sikt. Like fullt viser beregningene at det vil være god ressursutnyttelse å kanalisere ressursbruk knyttet til elektroniske pressesider over på allmenn offentliggjøring av rettsavgjørelser.

Netto nåverdi er beregnet til 33,3 mill. kroner.

Den anbefalte – utvidede – løsningen kan skaleres noe ned i antallet rettsavgjørelser uten at minimumsløsningen vil komme bedre ut i en alternativanalyse. En reduksjon i antallet avgjørelser vil spare årsverk knyttet til manuell kontroll av aidentifisering. Ved betydelig nedskalering vil imidlertid den redusere de ikke-prissatte virkningene og gevinsten knyttet til spart tid for håndtering av henvendelser mv.

7.3 Nærmere vurdering for tidligere avgjørelser

Det er behov for å gjøre en nærmere vurdering av hvordan tidligere avgjørelser bør samles inn og gjøres tilgjengelig. Vurderingen bør gjøres på bakgrunn av den eller de løsningene som legges til grunn for det videre arbeidet.

Som nevnt i kapittel 5.3.2 er det fra et samfunnsøkonomisk ståsted mer ressurseffektivt å ta utgangspunkt i de rettsavgjørelsene som allerede er publisert i rettsinformasjonssystemene, enn å samle og aidentifisere informasjonen på nytt. Dette må imidlertid baseres på avtale så langt rettsinformasjonsaktørens immaterielle rettigheter strekker seg, det vil si i alle fall 15 år tilbake i tid på grunnlag av databasevernet. Arbeidsgruppen har ikke foretatt noen nærmere vurdering dette.

Dersom det ikke er mulig å bygge på rettsavgjørelsene som allerede er publisert i rettsinformasjonssystemene, vil det for avgjørelser som finnes elektronisk – altså omtrent tilbake til årtusenskiftet – være mulig å aidentifisere disse med aidentifiseringsverktøyet som er foreslått utviklet. Dette vil være det foretrukne alternativet for eventuell tilgjengeliggjøring av avgjørelser som ikke er publisert i rettsinformasjonssystemene. Når det gjelder avgjørelser fra Høyesterett, kan det derimot tas utgangspunktet i avgjørelsene som allerede er publisert på Høyesteretts nettsider. Arkivverket har etter det opplyste et prosjekt som knytter seg til aidentifisering av papirdokumenter. Det kan være aktuelt å vurdere dette verktøyet dersom det er aktuelt å gjøre tilgjengelig avgjørelser forut for årtusenskiftet, som kun finnes i papirversjon.

Det følger av dette at det også må vurderes nærmere hvilken informasjon som bør gjøres tilgjengelig for tidligere avgjørelser. For metadata vil dette først og fremst være et spørsmål om hva som er tilgjengelig. Arbeidsgruppen mener imidlertid at det bør vurderes å generere avgjørelsesreferanse for alle avgjørelser som finnes elektronisk, i alle fall for de avgjørelsene som gjøres tilgjengelig.

7.4 Regelendringer

7.4.1 Rettslig grunnlag for allmenn offentliggjøring av rettsavgjørelser

Som nevnt i kapittel 3.3.3 krever personopplysningsloven § 2 første ledd andre punktum og personvernforordningen artikkel 86 at regler om tilgjengeliggjøring av rettsavgjørelser gis i eller i medhold av lov. Også sammenhengen med dagens regler om publisering mv. av rettsavgjørelser tilsier det.

Arbeidsgruppen har i kapittel 3.3.4 vurdert at det bør stilles krav om at alle nye avgjørelser som skal gjøres tilgjengelig, både i straffesaker og i sivile saker, aidentifiseres, og skissert en utforming av bestemmelse.

Domstolenes adgang til å publisere avgjørelser på åpne nettsider, bør begrenses på samme måte. Arbeidsgruppen mener at det ikke er grunn til å åpne for at avgjørelser kan publiseres uten aidentifisering i tre måneder etter avsigelsen, siden en publisering i seg selv innebærer en stor risiko for spredning av personopplysninger selv om den publiserte avgjørelsen fjernes etter en tid.

Ved informasjon om avgjørelsen på egne nettsider, bør domstolene likevel på samme måte som i dag ha adgang til å identifisere siktede dersom siktelsen er allment kjent. Det samme gjelder navn på fornærmede dersom det finnes ubetenkelig. Domstolene bør også kunne identifisere parter i sivile saker dersom navnene ville ha fremgått av berammingslistene på nett. I disse tilfellene vil publiseringen i liten grad innebære en videre spredning av personopplysningene. På samme måte som for berammingslistene, bør det imidlertid stilles krav om at navn på parter og fornærmede fjernes senest to uker etter at avgjørelsen ble avsagt.

Rettslig sett skiller ikke slik tilgjengeliggjøring av rettsavgjørelser og metadata som det her er tale om, seg fra mer tradisjonell publisering av rettsavgjørelser på internett. Arbeidsgruppen mener derfor at det rettslige grunnlaget kan gis i medhold av tvisteloven § 14-7 og straffeprosessloven § 28 åttende ledd på samme måte som forskrift om offentlighet i rettspleien § 11 om domstolenes publisering på egne nettsider.

Siden domstolene bør ha samme adgang til å publisere rettsavgjørelser på egne nettsider, kan reguleringen skje i samme bestemmelse, ved at forskrift om offentlighet i rettspleien § 11 endres slik:

Domstoladministrasjonen kan gjøre rettsavgjørelser og opplysninger om avgjørelsene offentlig tilgjengelig på en elektronisk plattform så langt det ikke gjelder begrensninger i adgangen til offentlig gjengivelse.

Direkte identifiserende personopplysninger kan bare gjøres tilgjengelig

- 1. om dommere,*
- 2. om forsvarere og aktorer i straffesaker,*
- 3. om prosessfullmektiger og rettslig medhjelpere i sivile saker,*
- 4. om rettsoppnevnte sakkyndige og sakkyndige vitner,*
- 5. ved henvisning til rettskilder,*
- 6. ved henvisning til litteratur og*
- 7. om andre enn siktede og fornærmede i straffesaker, når det er nødvendig for forståelsen av rettsavgjørelsen og hensynet til personvern ikke taler avgjørende imot.*

For rettsavgjørelser som er offentlig gjengitt på domstolenes egne nettsider eller i et rettsinformasjonssystem før [ikrafttredelsesdato], gjelder begrensningene i andre ledd bare når det kreves av den registrerte.

Domstolene kan legge ut rettsavgjørelser på egne nettsider med de begrensningene som følger av første og andre ledd. Ved informasjon om avgjørelser på domstolens egne nettsider kan siktedes navn oppgis dersom siktelsen er allment kjent. Fornærmedes navn kan oppgis dersom det finnes ubetenkelig. Navn på parter i sivile saker kan oppgis med mindre et rettsmøte i saken uten særskilt beslutning skulle ha vært holdt for lukkede dører. Navn på parter og fornærmede skal fjernes senest to uker etter at avgjørelsen ble avsagt.

Selv om arbeidsgruppen mener bestemmelsen kan gis i medhold av tvisteloven § 14-7 og straffeprosessloven § 28 åttende ledd, bør det vurderes om det slik som i offentleglova § 10 tredje ledd, bør gis uttrykkelig lovhjemmel for at rettsavgjørelser kan gjøres tilgjengelig og publiseres på nett. En slik bestemmelse kan for eksempel gis sammen med offentlighetsreglene i domstolloven kapittel 7 eventuelt i kapittel 1 A om Domstoladministrasjonen.

7.4.2 Pressens utvidede tilgang til rettsavgjørelser

Den konkrete anbefalingen, og beregningene som ligger til grunn for dette, bygger på at reglene om pressens utvidede tilgang til avgjørelser i sin helhet gjennomføres elektronisk i stedet for gjennom fysiske pressemapper, slik som foreslått i et notat fra Domstoladministrasjonen som Justis- og beredskapsdepartementet sendte på høring 15. juni 2016.

Også utformingen av bestemmelsen ovenfor bygger på dette siden forskrift om offentlig i rettspleien § 11 i dag er grunnlaget for de elektroniske pressesidene, mens reglene om pressens utvidede tilgang i notatet fra Domstoladministrasjonen er samlet i § 11.

Forskrift om offentlighet i rettspleien § 10 har i dag slik ordlyd:

«Domstolene skal sette dommer i en særskilt mappe hvor pressen har rett til innsyn. Det samme gjelder kjennelser som avgjør anker og kjennelser om habilitet, avvisning, gjenåpning og erstatning i anledning forfølgning.

Når det foreligger forbud mot å gi utskrift av en rettsavgjørelse, skal bare avgjørelsens slutning settes inn i mappen.

Pressen skal gjøres kjent med forbud mot offentlig gjengivelse.

Rettsavgjørelser skal stå i pressemappen i minst fire uker. Mappen skal ikke inneholde rettsavgjørelser som er eldre enn tre måneder.

Plikten til å ha pressemappe gjelder ikke for forliksrådet.»

Notatet fra Domstoladministrasjonen hadde slikt forslag til § 10 første til sjette ledd:

«Domstolene skal legge dommer og kjennelser på lukkede nettsider for pressen. Det samme gjelder tiltaler og siktelsener i tilståelsessaker etter straffeprosessloven § 248 fra det tidspunkt saken er berammet. Beslutninger om samtykke eller nektelse av fremme av anke skal også legges på de elektroniske pressesidene.

Når det foreligger forbud mot å gi utskrift av en rettsavgjørelse, skal bare avgjørelsens slutning legges på pressesidene.

Pressen skal gjøres kjent med forbud mot offentlig gjengivelse.

Rettsavgjørelser skal ligge på pressesidene i to måneder.

Plikten til å ha elektroniske pressesider gjelder ikke for forliksrådene.

Den enkelte domstol kan i tillegg til å legge avgjørelsen ut på pressesidene, ha en særskilt fysisk mappe over avgjørelser hvor pressen har rett til innsyn.»

Som det fremgår, var varigheten av pressens utvidete rett til innsyn i fjerde ledd redusert fra tre til to måneder. Dette ligger utenfor arbeidsgruppens arbeid, jf. kapittel 1.4.2. Notatet hadde videre i forslaget til syvende til niende ledd regler om reguleringen av tilgangen til pressesidene, som en del av høringsinstansene uttalte seg om, men som ikke har betydning for dette arbeidet.

Det er derfor tilstrekkelig for arbeidsgruppens forslag at forskrift om offentlighet i rettspleien § 10 endres i samsvar med forslaget i notatet fra Domstoladministrasjonen til § 10 første til sjette ledd, men slik at «Domstoladministrasjonen» erstatter «[d]omstolene» innledningsvis i

første ledd. Siden arbeidsgruppen ikke vurderer varigheten av pressens utvidete rett til innsyn i fjerde ledd, bygger arbeidsgruppen her på dagens regel om tre måneder.

Forskrift om offentlighet i rettspleien § 10 bør etter dette endres slik:

«Domstoladministrasjonen skal legge dommer og kjennelser på lukkede nettsider for pressen. Det samme gjelder tiltaler og siktelser i tilståelsessaker etter straffeprosessloven § 248 fra det tidspunkt saken er berammet. Beslutninger om samtykke eller nektelse av fremme av anke skal også legges på de elektroniske pressesidene.

Når det foreligger forbud mot å gi utskrift av en rettsavgjørelse, skal bare avgjørelsens slutning legges på pressesidene.

Pressen skal gjøres kjent med forbud mot offentlig gjengivelse.

Rettsavgjørelser skal ligge på pressesidene i tre måneder.

Plikten til å ha elektroniske pressesider gjelder ikke for forliksrådene.

Den enkelte domstol kan i tillegg til å legge avgjørelsen ut på pressesidene, ha en særskilt fysisk mappe over avgjørelser hvor pressen har rett til innsyn.»

7.4.3 Vurdering av den utvidede innsynsretten i slutningen

Som fremholdt i kapittel 3.3.5 vil allmenn offentliggjøring av rettsavgjørelser som er forbudt offentlig gjengitt uten anonymisering, og retten til innsyn i slutningen uten anonymisering i slike avgjørelser fem år tilbake i tid, i kombinasjon medføre at enhver kan gjøre seg kjent med innholdet i avgjørelsen i sin helhet dersom personnavn fremgår av slutningen, noe som oftest er tilfellet. Det er svært uheldig at personer kan identifiseres og sensitive opplysninger spres, på denne måten.

Det bør derfor vurderes om den særlige retten til innsyn i slutningen bør begrenses innenfor de menneskerettslige rammene, for å unngå identifisering.

Dette kan for eksempel skje i forbindelse med oppfølgingen av professor ph.d. Ragna Aarlis utredning av reglene for allmennhetens innsyn i straffesaksdokumenter, selv om problemet i minst like stor grad gjelder avgjørelser i sivile saker. Spørsmålet bør vurderes uavhengig av annen oppfølging av arbeidet her.

7.4.4 Regulering av rettsinformasjonssystemene og «legal tech»

Det er behov for å regulere viderebruken av informasjonen i rettsinformasjonssystemene og «legal tech»-sektoren, jf. kapittel 3.3.6

Rettsinformasjonssystemene bør reguleres særskilt i lov eller forskrift i stedet for å måtte baseres på konsesjonsordningen etter tidligere personopplysningslov. Hensynene til en helhetlig regulering av offentliggjøringen av rettsavgjørelser og etableringsmuligheten for nye aktører tilsier dette.

Arbeidsgruppen nevner i denne sammenheng at i Danmark er rettsinformasjonssystemene regulert i lov om supplerende bestemmelser til forordning om beskyttelse af fysiske personer i

forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (databeskyttelsesloven)⁶³ § 9.

Reguleringen bør skje i lys av at rettsavgjørelser og metadata forutsettes gjort tilgjengelig av Domstoladministrasjonen i avidentifisert form. Aktørene bør involveres i den nærmere utformingen av reguleringen.

Når det gjelder regulering for å legge til rette for utvikling innenfor «legal tech», antar arbeidsgruppen at dette kan skje innenfor Datatilsynets arbeid med «regulatorisk sandkasse» som ble lansert i mai 2020.⁶⁴

7.5 Øvrige konsekvenser

7.5.1 Konsekvenser for dagens tilbydere av rettsinformasjonssystemer

Som lagt til grunn i kapittel 2.4, synes en sentral årsak til at det ikke allerede er etablert en løsning for allmenn offentliggjøring av rettsavgjørelser å være at rettsinformasjonssystemene i høy grad har ivaretatt behovene til de profesjonelle brukerne. Det er svært viktig både for dommere og andre ansatte i domstolene og for rettslivet for øvrig, at det finnes rettsinformasjonssystemer av høy kvalitet, som i dag. Løsningen for allmenn offentliggjøring av rettsavgjørelser skal ikke ha som ambisjon å dekke de profesjonelle brukernes behov for rettsinformasjonssystemer, jf. kapittel 4.3.1.13.

Etter arbeidsgruppens syn vil løsningen legge bedre til rette for rettsinformasjonssystemer av høy kvalitet ved at det gjøres tilgjengelig mer og bedre data. Likebehandlingskravet vil kunne ivaretas og gi grunnlag for innovasjon og konkurranse på grunnlag av tjenestene og ikke på tilgangen til data.

Anbefalingen innebærer at det offentlige overtar ansvaret for at informasjonen som gjøres tilgjengelig er i samsvar med kravene til beskyttelse av personvernet, gjennom avidentifiseringen. Dette antas å være en forutsetning for at det, også med en innstramning av kravene om avidentifisering, kan publiseres et stort antall avgjørelser i rettsinformasjonssystemene.

7.5.2 Konsekvenser for domstolenes egen publisering av rettsavgjørelser, inklusive pressetjenestene

Anbefalingen innebærer at pressens særlige tilgang til avgjørelser uten avidentifisering fullt ut automatiseres og at ansvaret flyttes til Domstoladministrasjonen. Dette vil ressurseffektivt, sikre lik praksis på tvers av domstolene og styrke det faktiske grunnlaget for utøvelsen av pressens samfunnsoppdrag i tilknytning til rettspleien. Tiltaket forutsetter regelendringen som redegjort for i kapittel 7.4.2.

⁶³ <https://www.retsinformation.dk/eli/lt/2018/502>

⁶⁴ <https://www.datatilsynet.no/aktuelt/aktuelle-nyheter-2020/regulatorisk-sandkasse-for-utvikling-av-ansvarlig-kunstig-intelligens/>

Anbefalingen omfatter ikke ny løsning for pressens særlige tilgang til berammingslister og tiltalebeslutninger. Det legges til grunn at det er mulig å benytte eksisterende løsning, og at tjenestene lenkes mot hverandre og ha felles autentisering gjennom ID-porten.

Den foreslåtte løsningen innebærer at den enkelte domstol kan basere publiseringen av avgjørelser på egne nettsider på den informasjonen er gjort tilgjengelig på plattformen, og at denne kan automatiseres ved bruk av funksjonaliteten for RSS-feed eller tilsvarende.

7.5.3 Konsekvenser for sentral produksjon av statistikk og analyse

En del av de metadata som foreslås gjort allment tilgjengelig, inngår i datagrunnlaget for sentral produksjon av statistikk og analyse. Det er grunn til å tro at tilgjengeliggjøringen ytterligere vil øke bevisstheten om god datakvalitet i domstolene og Domstoladministrasjonen.

Ved at metadata gjøres allment tilgjengelig også for statistikk og analyse, vil Domstoladministrasjonen kunne få færre henvendelser knyttet til dette.

8 Vedlegg

8.1 Usikkerhetsanalyse

Tabellene under dokumenterer tripplestimater og scenariobeskrivelser (optimistisk og pessimistisk) for kostnadsposter og usikkerhetsdrivere.

| K1 - Tilpassinger i Lovisa | | | | | |
|--|-------|---------------------|---|--------------|-------|
| Kostnadsposter | | | Alternativ A | Alternativ B | |
| Tilpassinger i Lovisa | | | 220 000 | 220 000 | |
| Grunnkalkyle NOK | | | 220 000 | 220 000 | |
| Uspesifisert | | | 10 % | 10 % | |
| Basiskostnad NOK | | | 242 000 | 242 000 | |
| Forutsetninger | | | | | |
| Optimistisk | | Mest sannsynlig | Pessimistisk | | |
| Generell pris- og mengdeusikkerhet. Tilpassingene tar omtrent 125 timer: - Tilgjengeliggjøring av metadata 4 timer. - Sortering for aidentifisering 40 timer. - Overføring av informasjon fra Lovisa 80 timer. | | Som lagt til grunn. | Generell pris- og mengdeusikkerhet. Tilpassingene tar omtrent 660 timer: -Tilgjengeliggjøring av metadata 60 timer. - Sortering for aidentifisering 80 timer. - Overføring av informasjon fra Lovisa 520 timer. Timeprisen blir mer enn 1000 kr. | | |
| A | -44 % | 136 400 | 242 000 | 726 000 | 200 % |
| Lik som Alternativ A | | | Lik som Alternativ A | | |
| B | -44 % | 136 400 | 242 000 | 726 000 | 200 % |

| K2 - System aidentifisering | | | | | |
|---|-------|---------------------|---|--------------|------|
| Kostnadsposter | | | Alternativ A | Alternativ B | |
| System aidentifisering | | | 500 000 | 1 400 000 | |
| Grunnkalkyle NOK | | | 500 000 | 1 400 000 | |
| Uspesifisert | | | 10 % | 10 % | |
| Basiskostnad NOK | | | 550 000 | 1 540 000 | |
| Forutsetninger | | | | | |
| Optimistisk | | Mest sannsynlig | Pessimistisk | | |
| Generell pris- og mengdeusikkerhet. Umodent estimat. | | Som lagt til grunn. | Generell pris- og mengdeusikkerhet. Umodent estimat. | | |
| A | -50 % | 275 000 | 550 000 | 825 000 | 50 % |
| Generell pris- og mengdeusikkerhet. Redusert antall timer til utvikling (totalt 960 timer) | | Som lagt til grunn. | Generell pris- og mengdeusikkerhet. Økt antall timer til utvikling (totalt 2000 timer) Timeprisen blir mer enn 1000 kr. | | |
| B | -31 % | 1 056 000 | 1 540 000 | 2 200 000 | 43 % |

| K3 - System tilgjengeliggjøring | | | | |
|---|---------------|---------------------|---|------|
| Kostnadsposter | | Alternativ A | Alternativ B | |
| Overføring av avgjørelser for aidentifisering til ekstern aktør | | 160 000 | - | |
| Mottakelse av aidentifiserte avgjørelser | | 160 000 | - | |
| Tilgjengeliggjøring av anonymiserte avgjørelser | | 240 000 | 240 000 | |
| Tilgjengeliggjøring av avgjørelser uten anonymisering for pressen | | - | 480 000 | |
| Funksjon for innsynsbegjæring | | - | 160 000 | |
| RSS-feed/varsling | | - | 80 000 | |
| Brukertestning | | 120 000 | 120 000 | |
| Grunnkalkyle NOK | | 680 000 | 1 080 000 | |
| Uspesifisert | | 10 % | 10 % | |
| Basiskostnad NOK | | 748 000 | 1 188 000 | |
| Forutsetninger | | | | |
| | | | | |
| Optimistisk | | Mest sannsynlig | Pessimistisk | |
| Generell pris- og mengdeusikkerhet. Redusert antall timer til utvikling (520 timer) | | Som lagt til grunn. | Generell pris- og mengdeusikkerhet. Økt antall timer til utvikling (1160 timer) Timeprisen blir mer enn 1000 kr. | |
| A | -24 % 572 000 | 748 000 | 1 276 000 | 71 % |
| Generell pris- og mengdeusikkerhet. Redusert antall timer til utvikling (840 timer) | | Som lagt til grunn. | Generell pris- og mengdeusikkerhet. Økt antall timer til utvikling (1480 timer) Timeprisen blir mer enn 1000 kr. | |
| B | -22 % 924 000 | 1 188 000 | 1 628 000 | 37 % |

| K4 - Innføring | | | | |
|---|-----------------|---------------------|--|------|
| Kostnadsposter | | Alternativ A | Alternativ B | |
| Innføring | | 3 317 526 | 3 317 526 | |
| Grunnkalkyle NOK | | 3 317 526 | 3 317 526 | |
| Uspesifisert | | 10 % | 10 % | |
| Basiskostnad NOK | | 3 649 279 | 3 649 279 | |
| Forutsetninger | | | | |
| | | | | |
| Optimistisk | | Mest sannsynlig | Pessimistisk | |
| - Det blir behov for flere årsverk til aidentifisering og tilgjengeliggjøring - gir reduserte kostnader til IT, utstyr, rekruttering - Mer gjenbruk av eksisterende IT-utstyr, kapasitet og kompetanse enn lagt til grunn - Erfaringstall fra DRL er høyere enn behovet i dette prosjektet - Lavere priser på IT-utstyr og inventar enn lagt til grunn | | Som lagt til grunn. | - Det blir behov for flere årsverk til aidentifisering og tilgjengeliggjøring - gir økte kostnader til IT, utstyr, rekruttering - Erfaringstall fra DRL er lavere enn behovet i dette prosjektet - Høyere priser på IT-utstyr og inventar enn lagt til grunn | |
| A | -30 % 2 554 495 | 3 649 279 | 4 744 063 | 30 % |
| Lik som Alternativ A | | | Lik som Alternativ A | |
| B | -30 % 2 554 495 | 3 649 279 | 4 744 063 | 30 % |

| K5 - Prosjektgjennomføring | | | | |
|---|----------------------|---------------------|---|------|
| Kostnadsposter | | Alternativ A | Alternativ B | |
| Prosjektgjennomføring | | 3 370 926 | 5 056 389 | |
| Grunnkalkyle NOK | | 3 370 926 | 5 056 389 | |
| Uspesifisert | | 10 % | 10 % | |
| Basiskostnad NOK | | 3 708 019 | 5 562 028 | |
| Forutsetninger | | | | |
| | | | | |
| Optimistisk | | Mest sannsynlig | Pessimistisk | |
| - Generell pris- og mengdeusikkerhet - Det blir behov for færre timer enn lagt til grunn - Lavere lønnskostnader enn lagt til grunn (mindre andel dommere enn saksbehandlere) | | Som lagt til grunn. | - Generell pris- og mengdeusikkerhet - Det blir behov for mer timer enn lagt til grunn - Høyere lønnskostnader enn lagt til grunn (større andel dommere enn saksbehandlere) | |
| A | -25 % 2 781 014 | 3 708 019 | 4 635 023 | 25 % |
| Lik som Alternativ A | | | Lik som Alternativ A | |
| B | -25 % 4 171 521 | 5 562 028 | 6 952 535 | 25 % |

| U1 - Modenhet i løsninger og planer | | | | |
|---|-------|---------------------|---|--|
| Beskrivelse av usikkerhetsdriver | | | | |
| Driveren omfatter usikkerhet som følger av modenheten i løsningene som er tenkt for tilpasninger i Lovisa, aidentifisering og tilgjengeliggjøring. Usikkerhetsdriveren kan beskrives som differansen mellom de faktiske, ferdige løsningene i fremtiden, og løsningene som i dag er planlagt. Mulighetssiden omfatter løsningsoptimalisering, mens nedsiden omfatter kostnadsøkninger som følge av ny informasjon og innsikt. | | | | |
| Relevante forutsetninger | | | | |
| | | | | |
| Virker på | | | | |
| Hele prosjektkostnaden | | | | |
| Optimistisk | | Mest sannsynlig | Pessimistisk | |
| - Løsningsoptimalisering gir rimeligere og smartere løsninger Mer gjenbruk av eksisterende løsninger i Domstoladministrasjonen enn lagt til grunn | | Som lagt til grunn. | - Ny informasjon og innsikt gir kostnadsøkninger | |
| A | -20 % | 0 % | 25 % | |
| - Løsningsoptimalisering gir rimeligere og smartere løsninger | | Som lagt til grunn. | - Det viser seg at det er mer utfordrende å utvikle løsning for aidentifisering enn lagt til grunn. Det avdekkes feil og mangler, og det blir behov for feilretting og mer utvikling. - Det oppstår utfordringer knyttet til drift i ulike soner | |
| B | -20 % | 0 % | 25 % | |

| U2 - Prosjektorganisasjon og eierstyring | | | |
|---|---|--|-----------------------|
| Beskrivelse av usikkerhetsdriver | | | |
| <p>Driveren omhandler usikkerheten knyttet til prosjektorganisasjonens og eiers evne til å fortsette en god prosess for interessentinvolvering, velge gode prosjektstrategier, planlegge og styre de videre fasene av prosjektet på en god måte, og ta riktige beslutninger til rett tid. Kostnadsdriveren omhandler kapasiteten, bemanningen, arbeidsmetodikken og kompetansen til både prosjektets (Domstoladministrasjonen og DA) og eventuelle leverandørers organisasjon, hvordan de styrer og kommuniserer med sine aktører og interessenter, samt hvordan de evner å levere prosjektet i henhold til dets mål.</p> | | | |
| Relevante forutsetninger | | | |
| Virker på | | | |
| Hele prosjektkostnaden | | | |
| Optimistisk | Mest sannsynlig | Pessimistisk | |
| <ul style="list-style-type: none"> - God eierstyring som bidrar til å støtte prosjektet, tar tidsriktige beslutninger og tilrettelegger for gode rammebetingelser - God kostnads- og fremdriftstyring - Prosjektorganisasjonen evner å planlegge og styre prosjektet enda bedre enn hva som er lagt til grunn - God kommunikasjon mellom prosjektet og eventuelle leverandører <p>Hendelsene over medfører kortere gjennomføringstid.</p> | <ul style="list-style-type: none"> - God prosjektgjennomføring og eierstyring. | <ul style="list-style-type: none"> -Prosjektorganisasjonen har lavere kapasitet og kompetanse enn det som er nødvendig for å gjennomføre som planlagt - Tap av nøkkelressurser medfører tap av kontinuitet og verdifull kompetanse - Manglende evne til å ta riktige beslutninger til riktig tid - Dårlig kommunikasjon, involvering, ledelse, planlegging og styring <p>Hendelsene over medfører forsinket fremdrift.</p> | |
| A | -10 % | 0 % | 10 % |
| | Lik som Alternativ A. | Lik som Alternativ A. | Lik som Alternativ A. |
| B | -10 % | 0 % | 10 % |

Postadresse:

Domstoladministrasjonen

Postboks 5678 Torgarden

7485 Trondheim

Telefon: +47 73 56 70 00

Faks: +47 73 56 70 01

E-post: postmottak@domstoladministrasjonen.no
www.domstol.no