



Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet
Postboks 8004 Dep.
0030 OSLO

Saksbehandler: Kristine Bielke Djupvik
Direkte telefon:
Dato: 06.12.2024
Saksnummer: 24/3400 - 1
Arkivkode:
Deres referanse:

Høringssvar - NOU 2024:14 - Med lov skal data deles

Høringsuttalelse – NOU 2024:14 - Med lov skal data deles

Vi viser til høringsbrev 18. september 2024 fra Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet med høringsfrist 9. desember 2024. Nedenfor følger Borgarting lagmannsretts høringsuttalelse.

Når det i denne høringsuttalelsen vises til loven, viser vi til utvalgets forslag til ny lov om datadeling (datadelingsloven). Når det gjelder forslag til ny lov om dataforvaltning (dataforvaltningsloven)¹, har lagmannsretten ingen innspill utover at det er uklart om forslaget vil medføre økt ressursbehov for lagmannsretten.

1. Lovens virkeområde – lovforslaget § 2

Av lovforslaget § 2 fremgår det at loven blant annet skal gjelde for «staten». Det fremgår av utvalgets merknad til bestemmelsen at «staten» også omfatter domstolene:²

«Videre vil loven gjelde for domstolene. Med dette menes dømmende myndigheter når det i eller med hjemmel i lov er gitt rett til allment innsyn.»

Rett til innsyn i Borgarting lagmannsretts dømmende virksomhet er i hovedsak regulert av domstolloven, tvisteloven og straffeprosessloven, i tillegg til enkelte andre særlover. Offentleglova gjelder ikke for den dømmende virksomheten, jf. offentliglova § 2 fjerde ledd. En fullstendig oversikt over de lovene som regulerer den dømmende virksomheten som er unntatt fra offentliglova, følger av offentligforskrifta § 3 første punktum.³ Av offentligforskrifta § 3 andre punktum fremgår det at offentliglova gjelder for saker om gebyrfastsetting og om salærfastsetting til forsvarer, prosessfullmektig og sakkyndige.

Offentliglova gjelder imidlertid for domstolenes øvrige virksomhet, som omfatter virksomhet av administrativ art. Vi kommenterer ikke denne delen av vår virksomhet opp mot lovforslaget utover å bemerke at lovforslaget antagelig vil ha betydelige økonomiske og administrative konsekvenser også for denne delen av virksomheten.

¹ NOU 2024:14 side 256

² NOU 2024:14 side 222

³ Domstolloven, straffeprosessloven, tvisteloven, voldgiftsloven, tvangsfullbyrdelsesloven, skjønnsprosessloven, gjeldsordningsloven, konkursloven, skifteloven (opphævet) og jordskiftelova

Allmenhetens innsyn i lagmannsrettens dømmende virksomhet er som nevnt regulert i ulike lover, for eksempel tvisteloven kapittel 14, straffeprosessloven § 28 tredje ledd og domstoloven kapittel 7. Forskrift om offentlighet i rettspleien regulerer også innsyn i domstolenes dømmende virksomhet. I de nevnte reguleringene gjelder det en rekke begrensninger i adgangen til allmenn innsynsrett, for eksempel knyttet til sakstype eller ved at den konkrete saken helt eller delvis er unntatt offentlighet.

Borgarting lagmannsrett gjør i dag tilgjengelig dokumenter på ulike måter, enten ved oversendelse til Lovdata, eller etter konkrete innsynsbegjæringer. I tillegg utarbeider lagmannsretten lister over berammede rettsmøter som publiseres på domstol.no, jf. forskrift om offentlighet i rettspleien kapittel 1. Pressen er også gitt en særlig rett til innsyn i tiltalebeslutninger etter forskrift om offentlighet i rettspleien § 7, og pressen har tilgang til særskilte mapper som domstolene plikter å sette dommer og enkelte kjennelser i, jf. forskrift om offentlighet i rettspleien § 10.

Borgarting lagmannsrett forstår lovforslaget slik at domstolene bare er omfattet av loven der allmennheten har full innsynsrett. Vi viser til lovforslaget § 3 – «loven gjelder for data fra offentlig virksomhet som kan *gjøres allment tilgjengelig*». For de tilfeller det gjelder begrensninger i adgangen til allmenhetens innsyn, forstår vi at loven ikke kommer til anvendelse. I tillegg legger vi til grunn at loven ikke kommer til anvendelse der lovgivningen gir innsynsrett i spesielle situasjoner, i en spesiell type informasjon eller for spesielle grupper personer. Dette gjelder for eksempel særskilt innsynsrett for pressen eller for parter i saker.⁴ Slik vi leser lovforslaget, kan det imidlertid oppstå uavklarte spørsmål om når loven kommer til anvendelse for domstolenes dømmende virksomhet.

2. Krav om formater ved tilgjengeliggjøring av data – lovforslaget § 5

Bestemmelsen stiller krav om at offentlige virksomheter skal gjøre tilgjengelig data med tilhørende metadata i eksisterende format og språkversjoner, jf. lovforslaget § 5 første ledd. Ifølge utvalgets forslag gjelder bestemmelsen «uavhengig av hvorvidt dataene gjøres tilgjengelig på bakgrunn av et konkret krav om data, en lov eller forskriftspålagt forpliktelse til å tilgjengeliggjøre data, eller frivillig tiltak i den offentlige virksomheten om å tilgjengeliggjøre data».⁵ Lagmannsretten legger til grunn at kravet til tilgjengeliggjøring av metadata sammen med data ikke gjelder for lagmannsrettens interne vurderinger og foreløpige versjoner av et dokument (utkast) som allmennheten ikke har innsyn i. Det fremgår av utvalgets forslag at tilgjengeliggjøringskravet gjelder «alle formater og alle språkversjoner som eksisterer hos relevante offentlige virksomheter»⁶, noe vi mener kan være misvisende dersom det legges til grunn at metadata til interne vurderinger og tidligere versjoner av dokumenter ikke er omfattet av plikten som bestemmelsen oppstiller. Lagmannsretten ber departementet klargjøre dette.

Lagmannsretten ser det som fornuftig at utvalget har inntatt begrensninger i forpliktelsene som lovforslaget § 5 andre og tredje ledd pålegger offentlige virksomheter.

Når det gjelder § 5 fjerde ledd – som departementet særskilt har bedt høringsinstansene om innspill til – støtter vi betraktningene om at det ikke er ønskelig å eksponere interne driftssystemer fra virksomheten direkte ut til det offentlige internett (synet til utvalgsleder

⁴ NOU 2024:14 side 44

⁵ NOU 2024:14 side 229-230

⁶ NOU 2024:14 side 229

Selman, Clementsen, Koerner, Rana og Welle).⁷ Slik eksponering vil være problematisk av hensyn til personvern og til taushetsbelagt data.

Vi bemerker videre at fjerde ledd uansett vil medføre økte kostnader og tidsbruk knyttet til utviklingen av domstolenes systemer. Det er Domstoladministrasjonen som er nærmest til å anslå utviklingskostnadene, men Borgarting lagmannsrett mener det kan legges til grunn som sikkert at både utviklings- og driftskostnader vil bli betydelige. Borgarting lagmannsrett er også bekymret for om slik tilrettelegging som begge forslagene innebærer, i tilstrekkelig grad vil kunne ivareta sikkerheten for taushetsbelagte data.

3. Aktiv tilgjengeliggjøring av data for viderebruk

Borgarting lagmannsrett støtter utvalgets forslag⁸ om at offentlige virksomheter ikke skal ha en generell plikt til aktivt å tilgjengeliggjøre åpne data.

4. Krav til oversikt over og publisering av data - lovforslaget § 6

Departementet har også særlig bedt om innspill til lovforslaget § 6. Bestemmelsens første ledd pålegger en plikt for offentlige virksomheter til å publisere en oversikt i nasjonal datakatalog over data som er gjort allment tilgjengelig, sammen med metadata. I dag publiseres nasjonal datakatalog på data.norge.no.⁹ Et sentralt spørsmål etter første ledd er når data «er gjort allment tilgjengelig». Ordlyden kan tyde på at det er all data som allmennheten har innsynsrett i, og som er delt fra den offentlige virksomheten, uavhengig av måten dataen er delt på. I utvalgets forslag fremgår imidlertid at:¹⁰

Utvalget går derfor inn for at plikt til å tilgjengeliggjøre metadata i nasjonal datakatalog bare skal gjelde data som gjøres allment tilgjengelig, for eksempel data som virksomheten publiserer på egne nettsider, dataportaler eller lignende. For data som leveres i enkeltleveranser (for eksempel etter innsynskrav) er det tilstrekkelig at de metadataene som trengs for å bruke dataene følger med leveransen, det er ikke nødvendig at de følger DCAT-APNO-standarden eller publiseres på nasjonal datakatalog.

Vi forstår derfor forslaget slik at første ledd ikke pålegger offentlige virksomheter en plikt til å publisere en oversikt over data med tilhørende metadata som er delt etter et konkret innsynskrav fra en eller flere personer.

Lagmannsretten leser videre utvalgets forslag slik at det ikke vil være en plikt for domstolene til å publisere en oversikt over rettslige avgjørelser som sendes til Lovdata og/eller som tilgjengeliggjøres i pressemappe, jf. forskrift om offentlighet i rettspleien § 10. Slik vi leser forslaget, er data i disse tilfeller bare gjort tilgjengelig for en aktør eller en begrenset gruppe aktører, og dermed ikke «gjort allment tilgjengelig» i lovforslagets forstand. Etter vårt syn kommer imidlertid ikke dette tilstrekkelig klart frem av lovforslaget, og lovteksten bør klargjøres på dette punkt.

⁷ NOU 2024:14 side 232

⁸ NOU 2024:14 kapittel 14.4.2

⁹ NOU 2024:14 side 233

¹⁰ NOU 2024:14 side 136

Lagmannsretten tilføyer at den per i dag ser betydelige utfordringer knyttet til å publisere en oversikt over rettslige avgjørelser som oversendes Lovdata, og/eller som gjøres tilgjengelig i pressemappen, sammen med metadata. I dag er det Lovdata som anonymiserer rettslige avgjørelser, der dette er påkrevd, før avgjørelsen publiseres på Lovdata. Det er videre pressen som har i oppgave ikke å dele mer fra rettslige avgjørelser enn det som er nødvendig og tillatt.

Lagmannsretten har per i dag ikke tekniske løsninger eller administrativt apparat for å anonymisere avgjørelser, og andre dokumenter, i den grad det er påkrevd av hensyn til sakstypen, personvern eller taushetsplikt.

Lagmannsretten peker også på at det kan være behov for å avklare hvilke plikter bestemmelsen, og loven for øvrig, oppstiller vedrørende metadata knyttet til blant annet videoopptak fra rettsmøter i lagmannsretten. Her vises det til den någjeldende regulering i forskrift om opptak i retten (FOR-2018-09-28-1471).

Bestemmelsens andre ledd pålegger en plikt for offentlige virksomheter til å vedlikeholde og publisere en oversikt over de metadata og data som virksomheten forvalter i *nasjonal datakatalog*. Vi legger til grunn at en slik oversikt kun må inneholde de metadata som er gjort allment tilgjengelig, og som derfor skal publiseres i nasjonal datakatalog. Oversikt over all annen data sammen med metadata som lagmannsretten forvalter, må det ikke føres en oversikt over i medhold av andre ledd, slik lagmannsretten oppfatter utkastet. I tillegg gjelder det en begrensning i at offentlige virksomheter kun skal vedlikeholde og publisere en oversikt dersom det er *mulig og hensiktsmessig*. Av utvalgets forslag skal dette forstås som:¹¹

Når det gjelder spørsmålet om hva som er mulig og hensiktsmessig må dette vurderes konkret og i lys av hvilke data og metadata det vil være samfunnsnyttig å publisere en liste over. Utvalget foreslår derfor å etablere et nasjonalt prioriteringsråd som kan ta stilling til disse spørsmålene, se utvalgets omtale av et slikt råd i kapittel 14.

Vi har ikke merknader til utvalgets forslag om å etablere et nasjonalt prioriteringsråd for å vurdere hvilke data og metadata som allmennheten bør få tilgang til.

5. Forbud mot enerettsavtaler – lovforslaget § 12 – om Lovdata

Hovedregelen i utvalgets forslag § 12 første ledd er at offentlig virksomheter ikke skal gi noen enerett til data eller på andre måter forskjellsbehandle krav om og tilgang på data. Andre ledd gjør unntak fra hovedregelen. I den forbindelse har utvalget kommentert Stiftelsen Lovdata:¹²

Når det er inngått en enerettsavtale som angitt over, skal det regelmessig evalueres om det fortsatt foreligger gyldig grunn til å opprettholde den. Slik evaluering skal gjøres minst hvert tredje år. Marked og teknologi kan i mellomtiden ha utviklet seg slik at eksklusivitet ikke lenger er nødvendig for å opprettholde den aktuelle tjenesten. Videre kan salget av tjenester basert på eksklusiviteten ha vært så godt, at investeringen har blitt tjent inn. Da vil det ikke lenger være grunnlag for å opprettholde eksklusiviteten, hvis tjenesten i allmennhetens interesse kan leveres av markedet uten at noen gis eller opprettholder en enerett. Stiftelsen Lovdata er ett eksempel på dette, se boks 13.2.

¹¹ NOU 2024:14 side 137

¹² NOU 2024:14 side 165

Når dette avsnittet leses sammen med boks 13.2, oppfatter Borgarting lagmannsrett at utvalget ikke tar stilling til muligheten til å opprettholde dagens avtale med Lovdata. Som nevnt ovenfor, oversender Borgarting lagmannsrett en stor del rettslige avgjørelser til Lovdata. Dette utgjør en viktig del av offentliggjøring og tilgjengeliggjøring av den rettskilden avgjørelser fra lagmannsretten utgjør. En eventuell endring av dagens ordning bør utredes bredt.

6. Saksbehandling – krav om viderebruk - § 15

Lagmannsretten forstår lovforslaget slik at datadelingsloven ikke i seg selv gir hjemmel for tilgang til data.¹³ Et slikt krav må være hjemlet i annen lov, typisk offentleglova, eller for domstolene for eksempel tvisteloven eller straffeprosessloven. Lagmannsretten etterlyser at det tydeligere fremgår av loven om loven pålegger en plikt for den offentlige virksomheten å vurdere om en innsynsbegjæring også innebærer en begjæring om tilgang til metadata etter datadelingsloven, selv om et slikt krav ikke er nevnt i begjæringen.

7. Egen forskriftshjemmel for den dømmende makt

Domstolenes rolle som produsent av data står i en særstilling sammenlignet med mange andre offentlige organer. Domstolene behandler saker innenfor alle samfunns- og livsområder, og en betydelig del av sakene er helt eller delvis av en art som både faller på siden av hovedformålet med direktivet, og der deling av data vil kunne være i strid med andre og tyngre hensyn.

Norsk rettsprosess og rettslige avgjørelser er i stor grad åpen for allmennheten, noe som er grunnleggende positivt. Borgarting lagmannsrett er likevel bekymret for at en generell anvendelse av lovforslaget på domstolene vil kunne ha uheldige konsekvenser, både når det gjelder sikkerhet, personvern og kostnader.

Det bør etter Borgarting lagmannsretts syn foretas en konkret vurdering av i hvilken grad forslagene kan og bør anvendes for domstolene, herunder for hvilke typer data.

Borgarting lagmannsrett foreslår derfor at domstolene tas ut av det generelle virkeområdet, men at det gis en egen forskriftshjemmel som gir departementet adgang til å fastsette at deler av loven skal gjelde for hele eller deler av domstolenes dømmende virksomhet, og hvilke begrensninger som i tilfelle skal gjelde.

Dette vil gi mulighet til å vurdere konsekvensene innenfor begrensede områder og samtidig evaluere både de sikkerhetsmessige og kostnadsmessige følgene løpende.

Med hilsen

Marianne Vollan
førstelagmann

Ida Skirstad Pollen
lagmann

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur.

¹³ NOU 2024:14 side 241

