

Saksframlegg – styret i DA

Saksbehandler:	Klaus Kristiansen	Arkiv:	
Arkivsaksnr.:	18/679 - 1		

Offentlighet i et digitalt perspektiv

Vurdering av alternative løsninger

Direktørens sakssammendrag:

Digitaliseringen av samfunnet og utviklingen av et nytt mediebilde går raskt. Både mengden informasjon som er tilgjengelig og forventningen om at informasjon skal være tilgjengelig utvikler seg minst like raskt. Domstolene og Domstoladministrasjonen må forholde seg til denne utviklingen. Offentlighetsreglene er både fragmenterte, vanskelig tilgjengelige og til dels lite tidsmessige. Regelverket styrer behandlingen av offentlighet og innsyn, og dette skaper utfordringer. Domstoladministrasjonen ønsker å iverksette arbeid med tre tiltaksområder for å gi offentligheten bedre tilgang til rettsavgjørelser, sikre mer enhetlig praksis og styrke domstolenes åpenhet. For det første et arbeid med sikte på en ordning for direkteoverføring av avgjørelser fra saksbehandlingssystemet Lovisa til domstolenes pressesider. For det andre å endre ordningen for overføring av avgjørelser til leverandører av rettslige informasjonstjenester, basert på anonymisering og tilgjengeliggjøring for flere aktører. For det tredje et arbeid for å avklare om det kan og bør etableres en sentralisert ordning for behandling av dokumentinnsynskrav i enkeltsaker.

Offentlighet i domstolen i en digital tid

1. Innledning og problemstilling

Digitaliseringen av samfunnet og utviklingen av et nytt mediebilde går raskt. Både mengden informasjon som er tilgjengelig og forventningen om at informasjon skal være tilgjengelig utvikler seg minst like raskt. Domstolene og Domstoladministrasjonen må forholde seg til denne utviklingen. Det gjelder både i behandlingen av enkeltsaker, og som forvalter av store mengder informasjon som av ulike grunner er attraktiv for andre aktører. Etterspørselen etter rettsavgjørelser øker, både fra nyhetsmediene, ulike fagmiljøer og allmennheten. Det rettes også kritikk mot løsningene som tilbys og begrenset tilgjengelighet.

Domstolenes virksomhet er regelstyrt. Dette gjelder også i offentlighetsspørsmål. Måten domstolene forholder seg til offentlighetsspørsmål og systemene som er utviklet, bygger derfor i stor grad på regelverkets løsninger og beskrivelser. Offentlighetsreglene er utfordrende. De er både fragmenterte, vanskelig tilgjengelige og til dels lite tidsmessige. Dette gir utfordringer i domstolenes offentlighetsarbeid. Det kan også påvirke omverdenens oppfatning av domstolenes åpenhet og tilgjengelighet, og følgelig også domstolenes tillit.

Direktøren har derfor iverksatt et arbeid for å vurdere mer overordnede og generelle spørsmål knyttet til offentlighet i domstolene, og forutsetningene for å imøtekomme de nye forventningene fra omgivelsene. Hensikten er å kunne foreslå strategiske og langsiktige tiltak som er nødvendig for å styrke domstolene og Domstoladministrasjonens posisjon i offentlighetsspørsmål. I dette saksframlegget skisseres noen langsiktige tiltak, som direktøren ønsker å arbeide videre med. Tiltakene vil kreve både organisatoriske endringer, teknisk utviklingsarbeid og regelverksutvikling. En vellykket gjennomføring vil kreve både ressurser og prioritering.

2. Bakgrunnen for arbeidet

a. Samfunnets forventninger til offentlighet i en digital tid

Som innbyggere er vi blitt vant til at både informasjon og tjenester finnes tilgjengelige på nett, når vi trenger dem. Det gjelder ikke bare for kommersielle tjenester som banker og handel, men også for det offentlige.

Det er naturlig å spørre hvordan rettsavgjørelser bør offentliggjøres i fremtiden. Vil det være som nå at borgeren henvender seg til en og en domstol for å få ut dokument, som søkes opp og på ulike måter sendes til dem via brev eller epost? Sentrale spørsmål som må vurderes, er blant annet:

- Hvordan skal den interesserte få fatt i en rettsavgjørelse?
- Bør samfunnet legge til rette for bruk av de store datamengdene (Big data) i rettsavgjørelser for innovative løsninger?
- Hvilke forbehold må man ha for personvernet?
- Hvordan skal folk bli kjent med rettsavgjørelser i en tid der færre leser aviser?

b. Domstolene 2025 – og styrets prioriteringer for 2018

Ved behandlingen av «Domstolene 2025» ble noen områder prioritert som tiltak for 2018. Et av dem gjelder mer ensartet praksis når det gjelder publisering av avgjørelser og praktisering av innsyn. Blant annet gjennom å starte opp et arbeid for å se nærmere på regelverket knyttet til å sentralisere innsynsforespørsler i rettsavgjørelser og eventuelt andre dokument.

I strategisk plan «Domstolene 2025» er ett av hovedmålene «En bruker- og utviklingsorientert konfliktløser» med utviklingstiltaket «Tjenester tilpasset brukernes behov». Et annet hovedmål er «Digitalt rettsliv» med utviklingstiltaket «Digital...brukerkommunikasjon».

c. Utfordringer ved dagens løsninger og regelverk

Dagens regelverk er fragmentarisk. De mest sentrale reglene om offentlighet i rettspleien finnes i domstolloven, tvisteloven, straffeprosessloven og offentlighetsforskriften. Strukturen gjør regelverket tungt tilgjengelig for offentligheten og utfordrende å praktisere for domstolene.

Regelverket er på sentrale punkter lite tidsmessig, og i liten grad tilpasset digitale løsninger og en moderne medievirkelighet. Dette er særlig utfordrende i forhold til dokumentoffentlighet, publisering, tilgjengeliggjøring og avlevering til eksterne fagmiljøer. Nye dokumenttyper som lyd- og bildeopptak vil øke utfordringen ytterligere.

Behovet for revisjon av offentlighetsreglene har blitt tatt opp ved en rekke anledninger, og det foreligger ulike forslag til endringer og modernisering. Det er behov for en samlet gjennomgang av regelverket, eller i det minste en ny vurdering av de områdene hvor regelverket blir sterkest utfordret.

d. Ulik praksis.

Når regelverket verken er oversiktlig eller oppdatert for dagens teknologi, gir det rom for store variasjoner i praksis. Berammingslistene blir automatisk overført fra Lovisa til domstol.no, og er dermed til enhver tid oppdaterte. For rettsavgjørelser og tiltalebeslutninger tilbyr domstol.no en løsning for godkjente pressebrukere. Disse publiseres manuelt. Pressesidene blir brukt av alle lagmannsretter og de fleste tingretter for avgjørelser. Mindre enn halvparten bruker pressesidene også for tiltalebeslutninger. Dokument med begrensninger i offentligheten skal settes i fysiske pressemapper i domstolens lokaler. Noen domstoler prøver å legge ut alt de skal på nett, andre i fysiske pressemapper og noen begge steder.

Selv om det gjennom rutiner, opplæring og informasjon er prøvd å få til en mer ensartet praksis, viser det seg likevel at offentlighetsreglene praktiseres forskjellig. Noen domstoler legger ut alle fengslingskjennelser på pressesidene, andre ingen. Ved henvendelser for å få innsyn i enkelte dokument kan praksisen variere betydelig fra domstol til domstol og ut fra hvilken medarbeider som behandler saken.

e. Etterlevelsesutfordringer

Det foregår ingen systematisk kvalitetskontroll av hvorvidt alle avgjørelser som skal i pressemappen faktisk blir lagt ut. Dokumentet publiseres manuelt. For at dokumentet skal bli publisert og tilgjengelig for pressen må det navngis på en bestemt måte. Da de fleste domstoler har sluttet å bruke fysisk pressemappe så betyr det at en del dokumenter aldri blir lagt ut. Det er gode grunner til å tro at mange dokumenter derfor ikke er tilgjengelige for pressen og at forskriften derfor ikke følges fullt ut.

f. Nasjonale innsynsforespørsler

Det er blitt vanligere at større redaksjoner og enkelte forskere etterspør alle avgjørelser i Norge innenfor for eksempel en paragraf i straffeloven. Dette kan gi samfunnsnyttig informasjon om innhold i avgjørelser, hva det legges vekt på, og kan belyse eventuelle forskjeller i rettspraksis.

I utgangspunktet skal mediet eller forskningsinstitusjonen da henvende seg til hver domstol for å spørre om de kan få innsyn i de avgjørelser de har hatt innenfor et slikt felt. Domstoladministrasjonen kan ikke gi ut domstolenes dokument, men har etablert en praksis der slike nasjonale innsynsforespørsler blir vurdert ut fra meroffentlighet. Løsningen kan da være å gi ut nasjonale oversikter over saksnummer på alle slike avgjørelser. Det gjør det betydelig enklere å håndtere innsynsbegjæringene for både mediene og domstolene. Samtidig innebærer det at Domstoladministrasjonen gir ut informasjon, saksnummer, som gjør at den som begjærer automatisk har rett til innsyn dersom avgjørelser ikke er unntatt fra offentligheten.

g. Avgivelser til rettsinformasjonstjenester m.v.

Rettsavgjørelser er i utgangspunktet offentlige dokumenter som det kan begjæres innsyn i. Offentlighet og innsynsrett reguleres blant annet av domstoloven § 124, straffeprosessloven § 28 og tvisteloven kap. 14.

I tillegg til innsyn i enkeltavgjørelser besluttet av den enkelte domstol, publiseres noen utvalgte rettsavgjørelser i rettslige informasjonssystemer. Pr. mai 2018 er dette Lovdata, Gyldendal Rettsdata og DIBkunnskap. Disse har fått særskilt tillatelse fra Domstoladministrasjonen til mottak og publisering av rettsavgjørelser. Tillatelsene som er gitt forutsatte oppfyllelse av en rekke kriterier fastsatt av Domstoladministrasjonen, derunder konsesjon fra Datatilsynet. Endringer i personvernlovgivningen medfører at det nå ikke kan gis konsesjon fra Datatilsynet. Kriteriene må derfor endres.

Rettsavgjørelsene publisert på de rettslige informasjonssystemene er bare tilgjengelige mot betaling til tilbyderne via abonnementsløsninger. Det er bare et lite utvalg som publiseres.

Domstoladministrasjonen drifter domstolenes saksbehandlingssystem (Lovisa). De fleste av domstolenes avgjørelser skrives og lagres i dette systemet. Unntatt er avgjørelser som omhandler skjult etterforskning (f.eks. kommunikasjonsskontroll) eller sikkerhetsgradert informasjon (f.eks. saker som omhandler rikets sikkerhet). Disse publiseres ikke og omhandles ikke nærmere. Avgivelse av avgjørelsene som er produsert i Lovisa gjennomføres ved at alle avgjørelser overføres elektronisk fra Lovisa til de rettslige informasjonssystemene. Avgjørelsene som overføres er ikke anonymisert, men anonymiseres før publisering av mottaker.

Noen av avgjørelsene som produseres av domstolene i Lovisa, kan etter domstoloven § 130 ikke gjengis offentlig eller bare gjengis offentlig i anonymisert form. Overtredelse er straffbart etter domstoloven § 199. Eksempel på dette er hvis forbud mot gjengivelse kreves av hensyn til privatlivets fred, etterforskningshensyn i straffesaker, i saker etter ekteskapsloven, barneloven eller avgjør formuesfordelingen mellom fraskilte eller ektefeller.

Hvis for mange personer har tilgang til de rettsavgjørelsene som beskrives i domstoloven § 130, vil det i lovens forstand være et brudd på forbudet mot å «gjengi offentlig». Alminnelig språkforståelse tilsier at uttrykket viser til det å gjøre rettsavgjørelsen kjent for en ikke ubetydelig krets av personer. Hvor grensen går er det vanskelig å definere.

Justisdepartementets lovavdeling utredet i 2008 om avgivelse av uanonymiserte dommer og kjennelser til rettslige informasjonssystemer var forenlig med domstolloven § 130. De kom til at personkretsen som ble gjort kjent med rettsavgjørelsene i 2008 var så liten at det ikke var problematisk.

Justisdepartementets lovavdeling fremholdt imidlertid at «Med gjenbruksdirektivet og samfunnsutviklingen for øvrig antar vi imidlertid at det er vanskelig å ha en bestemt oppfatning av hvor mange aktører som kan komme til å melde sin interesse. Vi anbefaler således at Domstoladministrasjonen begynner å forberede en utvikling i retning av domstolene/Domstoladministrasjonen selv besørger anonymiseringen.»

Domstoladministrasjonen har ikke fulgt opp anbefalingen fra lovavdelingen.

Dagens praksis begrenser tilgjengeligheten til rettsavgjørelser og forutsetter betaling. Videre bruk av avgjørelsene ved sammenstilling, systematisering og robotisering er i realiteten bare mulig for de etablerte aktørene. Bruk av rettsavgjørelser etterspørres i økende grad i takt med en utvikling i samfunnet der tilgang til informasjon øker og informasjonsteknologi i stadig større grad gir tilgang til informasjon.

Praksisen med avgivelse av uanonymiserte avgjørelser medfører at det er begrenset mulighet til å tillate nye aktører.

3. Overordnede tiltak som vurderes

a. **Automatisk overføring av avgjørelser fra Lovisa til domstolenes presseside**

Med automatisk overføring siktes det til at avgjørelser blir gjort tilgjengelig på de elektroniske pressesidene etter at avgjørelsen er ferdigstilt i domstolenes saksbehandlingssystem Lovisa.

Et forslag om dette er oversendt og delvis utredet i delprosjekt Digitale arbeidsmåter. Det er vurdert som nyttig for domstolenes ansatte. For tiden vurderes det opp mot andre tiltak.

En slik endring kan gjøres innenfor dagens regelverk så lenge løsningen kan skille ut og ikke overfører avgjørelser med begrensninger i offentligheten.

b. **Sentralisering av innsynsforespørsler**

Med sentralisering av innsynsforespørsler siktes det her til at krav om innsyn i dokumenter ikke lenger framsettes for og avgjøres av den enkelte domstol, men sentraliseres til ett eller et fåtall organer. En rekke alternativer kan være aktuelle, fra ett sentralt organ med egne medarbeidere på den ene siden til enkeltdomstoler i en bestemt region på den andre siden. Man kan også se for seg at behandling av innsynskrav fra hele landet behandles av et bestemt utvalg av dommere, som behandler kravene uavhengig av hvilken domstol som har behandlet saken innsynskravet gjelder.

Dagens regelverk bygger på at den domstolen som har eller har hatt en sak til behandling, også er ansvarlig for arkivering og innsynskrav. Dersom avgjørelse av innsynskrav skal sentraliseres, må følgelig reglene om hvem som avgjør innsynskrav endres. Reglene om personell kompetanse er fragmentariske, og endring av modellen forutsetter følgelig at en rekke enkeltbestemmelser må endres.

Offentlighets- og innsynskrav er en del av domstolenes dømmende virksomhet. Dette bør hensyntas ved valg av ny løsning, men dette hindrer ikke at det etableres sentraliserte løsninger. Ved en eventuell sentralisering må ankeordningen tilpasses, eventuelt må det etableres en ny ordning for overprøving av innsynsavgjørrelser.

Fordelene ved sentraliserte innsynsforespørslers er flere. De som skal besvare dem vil være spesialister på henvendelsene og være godt kjent med regelverket. Det vil være ressursbesparende. Det vil gi en felles praksis for innsyn i alle domstolers avgjørrelser. Det kan også være enklere for eksempel for medier å henvende seg et sted istedenfor til mange forskjellige domstoler. Ved nasjonale forespørslers om alle dommer som berører en gitt paragraf innenfor et tidsrom vil det være en åpenbar forenkling.

Spørsmålet om sentralisering av innsynsbehandlingen må vurderes grundig i både et faglig og organisatorisk perspektiv. Endringer kan få betydning for både domstolene som sådan, og for saksbehandlere og dommere.

c. Avgivelse av avgjørrelser til nye aktører

De avgjørrelsene som domstolene produserer er faglig og kommersielt attraktive. Med store nyvinninger innenfor IKT opplever Domstoladministrasjonen økt etterspørsel fra nye aktører. Det kan også komme forespørslers fra utenlandske aktører.

Universitetsforlaget har varslet at de vil søke om tillatelse til å få rettsavgjørrelser og er i ferd med å forberede en søknad. Denne prosessen er kommet så langt at de har innhentet konsesjon fra Datatilsynet.

Dagbladet har rettet en henvendelse om å få generell tilgang til rettsavgjørrelser fra et journalistisk perspektiv. Dette er avslått da de ble vurdert til å ikke å oppfylle våre kriterier for tilgang til rettsavgjørrelser. I tillegg har Domstoladministrasjonen mottatt flere uformelle henvendelser fra andre aktører. De fleste ser ut til å avvente å søke etter at vilkår og fremgangsmåte er formidlet til dem.

Domstoladministrasjonen utredet spørsmål rundt avgivelse av rettsavgjørrelser til rettslige informasjonssystemer i perioden 2004 – 2008. Dette arbeidet resulterte i utformingen av «Kriterier for avgivelse av rettsavgjørrelser til rettslige informasjonssystemer» fra juni 2008. Arbeidet ble igangsatt som følge av vedtakelse av direktiv 2003/98/EF som blant annet fastsatte rett til innsyn i sammenstillinger fra databaser og krav til likebehandling av aktører. En revisjon av dette direktivet ledet frem til vedtakelsen av Direktiv 2013/37/EU som ble vedtatt 26. juni 2013 «gjenbruksdirektivet» (implementert i offentliglova § 9).

Det sentrale for Domstoladministrasjonen i denne sammenheng er at bestemmelsene inneholder forbud mot diskriminering og eksklusive ordninger.

Hensynet til fri konkurranse tilsier at de søkere som oppfyller fastsatte vilkår må likebehandles og trolig gis samme adgang til rettsavgjørelser.

Konsesjon fra Datatilsynet er av Domstoladministrasjonen satt som vilkår for tillatelse til å få tilgang til rettsavgjørelser. Nylige/kommende endringer i personvernlovgivningen medfører at dette kravet ikke kan opprettholdes og at kriteriene for tilgang til rettsavgjørelser må endres.

Situasjonen i dag er som tidligere nevnt at rettsavgjørelser avgis uanonymisert «en bloc» til rettslige informasjonssystem. Avgjørelsene anonymiseres av informasjonssystemene i en kombinasjon av maskinell og manuelt arbeid. Antallet personer som har tilgang til rettsavgjørelsene er begrenset men stadig økende. Ved avgivelse til nye aktører vil dette antallet øke.

Det vises til redegjørelse for problemstillingene knyttet til domstoloven § 130 i pkt. 1 c, der problematikken rundt avgivelse av uanonymiserte avgjørelser til flere aktører behandles.

Det bør utredes om Domstoladministrasjonen selv skal foreta anonymisering av rettsavgjørelser og hvordan dette kan gjennomføres på en betryggende måte. Det bør også utredes hvor og hvordan rettsavgjørelser skal offentliggjøres og hvem som skal dekke kostnadene forbundet med dette.

d) Anonymisering av rettsavgjørelser

Med anonymisering siktes det i denne sammenheng til at navn, adresser og annen informasjon som er egnet til å identifisere en person i en rettsavgjørelse blir fjernet fra dokumentet. Anonymiseringen bør skje på en måte som hindrer reversering («de-anonymisering»), og at personer ikke kan identifiseres gjennom at avgjørelsesdokumentet sammenholdes med andre offentlige tilgjengelige opplysninger.

Reglene om dokumentoffentlighet er utformet med utgangspunkt i en situasjon hvor innsyn vurderes og avgjøres i forbindelse med konkrete innsynsforespørsler. De passer ikke like godt i en situasjon hvor alt skal publiseres med unntak av bestemte dokumenter, deler av dokumenter eller opplysninger. Dagens regelverk forutsetter med andre ord at dokumentet som det kreves innsyn i, gjennomgås og vurderes konkret. Effektiv direkteoverføring til elektroniske pressesider eller andre portalløsninger forutsetter at prosessen kan automatiseres. Dette tilsier at regelverket om hva som skal unntas og hvordan unntak skal besluttes og merkes endres, slik at det blir mer egnet for automatiserte prosesser. Alternativet er å utvikle avanserte teknologibaserte løsninger som kan håndtere dagens mer vurderingsbaserte regler, fortrinnsvis ved bruk av maskinlæring.

Taushetspliktsregler og personvernregler må ivaretas ved automatiserte løsninger. Dette innebærer at løsningen må være sikker og pålitelig. Den må være risikovurdert, godt dokumentert og vedlikeholdes løpende også når det gjelder sikkerhet. Innebygde personvernløsninger og omfattende risiko- og konsekvensvurderinger vil kreves etter den nye personvernlovgivningen.

Anonymiserte avgjørelser kan gjøres tilgjengelig både via domstol.no og/eller via andra offentlige innsynsportaler som for eksempel E-innsyn.

4. Oppfølgingsforslag

Direktøren ønsker å starte et konkret arbeid for å etablere et generelt system for anonymisering av rettsavgjørelser. Et godt system for anonymisering vil gi et solid fundament for tilgjengeliggjøring og utlevering av informasjon i ulike sammenhenger. Det vil gjøre domstolene og Domstoladministrasjonen bedre i stand til å møte forventingene utenfra, samt bidra til åpenhet og tilgjengelighet. Det vil også gjøre domstolene og Domstoladministrasjonen bedre i stand til å løse egne oppgaver, eksempelvis som rettspolitisk premissleverandør og gjennom styrket styringsinformasjon. Etablering av et system for anonymisering vil primært være et IKT-basert arbeid.

Avlevering til tilbydere av rettslige informasjonstjenester bør baseres på et slikt system.

Direktøren ønsker dessuten å prioritere arbeidet med automatisk overføring av avgjørelser fra Lovisa til domstolenes elektroniske pressesider. Dette vil gi mediene bedre tilgang til avgjørelser. Det vil samtidig bidra til standardisering av praksis.

Endelig ønsker direktøren å iverksette et arbeid med sikte på å utrede og avklare mulighetene for sentralisert behandling av innsynskrav i enkeltsaker. Arbeidet skal utrede hvilke alternativer som finnes, hvordan de ulike modellene kan utformes og konsekvensene av de ulike modellene. Hensikten er å sikre et forsvarlig grunnlag for å avgjøre hvorvidt sentralisering er ønskelig og hensiktsmessig. Utredningen skal også danne grunnlag for å velge en modell, og deretter utforme, beslutte og etablere en sentralisert løsning dersom sentralisering blir besluttet.

Direktørens innstilling:

Til orientering

16.05.2018

Sven Marius Urke
direktør

Iwar Arnstad
avdelingsdirektør