

Utvalgsmandat – helhetlig regulering av viderebruk av offentlig informasjon (data)

Bakgrunn

Offentlig informasjon (data) er i stor grad allerede betalt for av fellesskapet, og bør så langt som mulig komme fellesskapet til gode. Et førende prinsipp er derfor at slike data bør være så åpne som mulig og så lukkede som nødvendig. Å legge til rette for viderebruk av offentlig informasjon, er et viktig bidrag til innovasjon, næringsutvikling og åpenhet i samfunnet, med potensielt store samfunnsmessige og næringsmessige gevinster.

Betydelig innsats er lagt ned i politikktutforming, og det er etablert flere strategier som omhandler deling og bruk av data, f.eks. strategiene *Én digital offentlig sektor 2019-2025* og *Nasjonal strategi for kunstig intelligens*. Regjeringen har også lagt frem for Stortinget Meld. St. 22 (2020-2021) *Data som Ressurs – datadrevet økonomi og innovasjon* som trekker opp linjene for datapolitikken fremover.

Viderebruk av offentlig informasjon handler primært om å gi næringsliv, forskere og sivilsamfunn tilgang til offentlig informasjon på en måte som gjør at de kan brukes i nye sammenhenger, skape nye tjenester og gi økt verdiskaping. Dette i motsetning til gjenbruk av informasjon som sikter til at forvaltningen skal gjenbruke informasjon i stedet for å spørre brukerne på nytt om forhold de allerede har opplyst om (kun-én-gang-prinsippet). Slik viderebruk er sentralt i utviklingen av en datadrevet økonomi. Derfor har vi også hatt et regelverk for viderebruk av offentlig informasjon i nesten to tiår. Underveis har det vært flere endringer av regelverket, og flere er på gang. Dette har sammenheng med både teknologisk og organisatorisk utvikling, men også samfunnsutviklingen mer generelt og forståelsen av verdiene som ligger i data.

Utviklingen har over tid tydeliggjort et behov for en mer helhetlig regulering av viderebruk av offentlig informasjon (data) som posisjonerer oss i en global datadrevet økonomi. Viderebruk av offentlige data er i dag i hovedsak regulert i offentlighetsloven med forskrift, men det er også enkelte regler om viderebruk i særlovgivningen - eksempelvis geodataloven og miljøinformasjonslova. Regelverket er i stor grad basert på EUs direktiv 2013/98/EF med endringsdirektiv 2013/37/EU, som er erstattet av direktiv om åpne data og viderebruk av informasjon fra offentlig sektor (2019/1024/EU). Dette direktivet skal gjennomføres i norsk lovgivning, og regulerer bl.a. gratis tilgang til datasett med høy verdi på en del utvalgte områder (jordobservasjons- og miljødata, geodata meteorologiske data, statistikk, selskaps- og eierskapsdata, mobilitetsdata). EU har også varslet nye juridiske initiativ som vil påvirke vår egen regulering av området. Forslag til forordning om datastyring ([Data Governance Act](#)), som bl.a. omhandler deling og viderebruk av offentlige data der det foreligger tredjepartsrettigheter, er ett av flere viktige initiativ.

Mens EUs regelverk på området i stor grad er rettet inn mot å styrke den europeiske dataøkonomien og viderebruk i et forsknings- og næringsutviklingsperspektiv, bl.a. ved å øke tilgjengeligheten av data og redusere markedsadgangsbarrierer, og da særlig for SMB-er, så er grunnleggende hensyn bak prinsippene i offentlighetsloven demokratihensyn, kontrollhensyn og rettssikkerhet.

I prinsippet er det to måter offentlig sektor kan dele sine data på. Det er det innsynsbaserte regimet som offentlighetsloven baserer seg på, og det er aktiv tilgjengeliggjøring på eksempelvis nettsted, slik som for en del karttjenester og geografiske data. Data skal tilgjengeliggjøres i samsvar med offentlighetsloven og digitaliseringsrundskrivet.

Advokatfirmaet Kluge AS har på oppdrag fra KMD sett på det [regulatoriske handlingsrommet for en mulig plikt til å aktivt tilgjengeliggjøre visse typer offentlig informasjon](#). De tar som utgangspunkt at en slik plikt til aktiv publisering av offentlig informasjon bør gjøres som et tillegg til, og ikke som en

erstatning for, den innsynsbaserte ordningen etter offentlighetsloven. Dette for å sikre at en ikke griper inn i grunnleggende rettssikkerhetsgarantier som transparens, åpenhet og demokratisk kontroll m.m., som offentlighetsloven ivaretar. Dette igjen vil også gi en større frihet i utforming av et nytt regelverk.

Mandat

Utvalget skal foreslå en mer helhetlig regulering av viderebruk av offentlig informasjon (data). Dette omfatter også en vurdering av om dagens regler om viderebruk i offentlighetsloven og -forskriften bør flyttes til et nytt regelverk, og om enkelte regler ev. bør dupliseres.

Utvalgets forslag til regulering av viderebruksområdet skal ta utgangspunkt i offentlighetsloven og EUs direktiv 2019/1024/EU om åpne data og viderebruk av informasjon fra offentlig sektor. Overnevnte direktiv er et minimumsdirektiv, og utvalget bes derfor vurdere om Norge bør gå utover de tematiske kategoriene som følger av direktivet mht. datasett med høy verdi, og også inkludere andre datasett enn de som vil omfattes av EUs gjennomføringsrettsakt om datasett med høy verdi, som er forventet å foreligge Q2/Q3 2021. Utvalget skal også se hen til EUs foreslåtte og supplerende regelverk på viderebruksområdet, f.eks. datastyringsforordningen ([COM\(2020\) 767 final](#)), som også omhandler tredjepartsrettigheter. Det skal i arbeidet også sees hen til EUs personvernforordning (REG 2016/679) og personopplysningsloven.

Utvalget bes videre vurdere om det for utvalgte typer offentlig informasjon bør innføres en plikt til aktiv tilgjengeliggjøring. En plikt til aktiv publisering vil i prinsippet innebære at en før publisering må vurdere aktuelt innhold opp mot eventuelle rettslige skranker som personvern, immaterielle rettigheter og (rikets) sikkerhet. I vurderingene av virkeområde for en ev. plikt til aktiv tilgjengeliggjøring ligger implisitt også spørsmålet om når en ev. plikt til tilgjengeliggjøring skal inntre for informasjon som allerede er produsert før nytt regelverk trer i kraft. Utvalget bes vurdere behovet for, og omfanget av, klareringsrutiner som vil være nødvendig mht. aktiv tilgjengeliggjøring av informasjon. Utvalget bes også vurdere hvilken informasjon som er mest egnet for en ev. aktiv tilgjengeliggjøringsplikt, i prioritert rekkefølge, da en slik endring antas å måtte skje over noe tid og vil kreve overgangsperiode. Utvalget bør også vurdere grensene for offentlig sektors viderebruk av offentlig informasjon som ikke er gjenbruk (kun-én-gang-prinsippet). Økt digitalisering og deling av offentlige data kan utgjøre sikkerhetsutfordringer både for enkeltpersoner og for nasjonen. Dette skal være en del av utvalgets vurderinger.

Utvalget bes vurdere relevante spørsmål knyttet til avtaler og lisensiering av tilgangen til informasjon/data, der bl.a. bruk av ulike standarder og lisenser er en aktuell problemstilling.

Utvalget skal vurdere om kravene som gjelder viderebruk av data som framgår av digitaliseringsrundskrivet bør inntas i nytt regelverk. Det vises til at Advokatfirmaet Kluge AS har pekt på at rundskrivet i dag ikke oppfattes som særlig forpliktende, at rettskildestatusen er lav, og at det ikke foreligger sanksjoneringsmuligheter.

Åpne data direktivets artikkel 1 (6) slår fast at offentlige organer ikke skal utøve sin rett som databaseprodusent til å hindre/begrense viderebruk utover de grensene som følger av direktivet. Utvalget skal vurdere om det skal utformes, og ev. hvordan, et generelt pålegg til offentlige organ om å disponere over egne immaterielle rettigheter på en måte som ivaretar forpliktelsen etter direktivet.

Utvalgets arbeid

Utvalget skal utforme sitt lovforslag i tråd med reglene i Justisdepartementets veiledning Lovteknikk og lovforberedelse, jf. utredningsinstruksen punkt 4.1. Et vesentlig siktemål med lovarbeidet er å oppnå brukervennlige regler. Lovforslaget bør derfor ha god systematikk og et enkelt og klart språk, som gjør

at også ikke-jurister kan forstå lovforslaget. Regelverket skal være digitaliseringsvennlig og teknologifremmende.

Økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser av utvalgets forslag skal utredes og fremgå av utredningen i samsvar med utredningsinstruksens kapittel 2. Utvalget må gjennomføre nytte-kostnadsanalyser av eventuelle forslag til regelverksendringer. Det vises også til Meld. St. 22 (2020–2021) Data som ressurs – datadrevet økonomi og innovasjon hvor det fremgår at de nasjonale prinsippene for deling og bruk av data ikke er til hinder for at offentlige virksomheter skal kunne ta betalt for data.

Prinsipielle spørsmål skal drøftes på en balansert, systematisk og helhetlig måte.

Utvalget skal se hen til annet relevant utredningsarbeid og kunnskapsgrunnlag. Det gjelder særlig arbeidet med å kartlegge, vurdere og anbefale ulike organiserings- og finansieringsmodeller for deling av data i offentlig sektor, [Forskningsdatalisensutvalget](#) som Forskningsrådet har nedsatt på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet og som skal gi en overordnet anbefaling om bruk av lisenser, samt den tverrfaglige ekspertgruppen for deling av industridata som skal opprettes for å utarbeide retningslinjer for ansvar, eierskap og bruksrettigheter i forbindelse med deling av denne type data. Eventuelle behov for kjøp av eksterne utredninger skal avklares med departementet så tidlig så mulig.

Utvalget vil få et eget sekretariat. Lovutvalget kan ved behov innhente faglig støtte og innspill underveis, blant annet fra ressurs- og kompetansemiljøer og relevante offentlige organer.

Utvalgets budsjett er satt til to millioner kroner. Om godtgjøring gjelder de til enhver tid gjeldene bestemmelser i Statens personhåndbok om godtgjøring mv. til leder, medlemmer og sekretærer i utvalg, samt supplerende retningslinjer fastsatt av Justis- og beredskapsdepartementet. Om arkivordningen gjelder arkivforskriften § 1-2 og eventuelle utfyllende bestemmelser

Lovutvalgets arbeid skal leveres senest 15. februar 2023.