

Presentasjon – Faglig arena for informasjonsforvaltning

13. Januar 2021 – Thomas Rieber-Mohn






Kontaktdata:



Thomas Rieber-Mohn
Partner, Kluge Advokatfirma AS

+47 93 46 45 04

trm@kluge.no



**Utredning – rettslig
handlingsrom for et generelt
pålegg mot offentlige organer
og virksomheter om aktivt å
tilgjengeliggjøre offentlig
informasjon**

Innledende opplysninger

- Vurderingen utformet på oppdrag fra KMD
- Arbeid utført januar-mars 2020
 - Advokat Christian Galtung
 - Advokat Thomas Rieber-Mohn
- Endelig rapport overgitt departementet 13. mai 2020

Mandat

- Utrede spørsmål knyttet til hvilket handlingsrom norske myndigheter har for å pålegge offentlige organer og virksomheter en plikt til aktivt og av eget initiativ å tilgjengeliggjøre offentlig informasjon for gjen- eller viderebruk av andre offentlige eller private etater eller virksomheter.





Innledende begrepsavklaringer

viser vei

«offentlig informasjon»

- Kan forstås som *all informasjon det offentlige er i besittelse av*
- Kan forstås som informasjon *som er klarert for, eller oppfyller vilkårene for, offentliggjøring* – altså data som, med eller uten restriksjoner, *kan offentliggjøres etter offentlighetsloven eller annet relevant regelverk*
 - Et stykke på vei samsvar med offentlighetsloven § 7 første ledd: «*Informasjon som det er gitt tilgang til etter lova her eller anna lovgiving som gir ålmenta rett til innsyn i offentlig verksemd*»
- → Førstnevnte forståelse lagt til grunn

- At data gjøres tilgjengelig fra en kilde som er åpen for enhver uten noen form for tilgangsbegrensning
- At datasett gjøres tilgjengelig fra en kilde med tilgangskontroll
 - der brukeren må identifisere og evt. autentisere seg før bruk kan foretas
- I begge tilfeller kan dataene gjøres tilgjengelig med eller uten avtalte eller tekniske bruksrestriksjoner
- I begge tilfeller kan dataene tilgjengeliggjøres i mer eller mindre tilrettelagt og bearbeidet format
- → Ikke valgt noen definisjon, klargjøres gjennom drøftelsene

Metodisk tinærmning



Vurderingene basert på

- Relevante regelverk
- Samtaler med berørte interessehavere
 - Senter for rettsinformatikk v/ professor Dag Wiese Schartum
 - Justisdepartementets lovavdeling
 - Digitaliseringsdirektoratet
 - Abelia
 - Brønnøysundregistrene
 - KMD
- Øvrige faktumundersøkelser, bl.a.
 - Felles datakatalog
 - Nettstedet [Data.norge.no](https://data.norge.no)



Regelverk og presisering av problemstillingen

viser vei

Vurderingen er bl.a. basert på

- Direktiv 2019/1024/EF om åpne data og viderebruk av den offentlige sektors informasjon (ODD)
- Direktiv 2003/98/EF om viderebruk av den offentlige sektors informasjon (PSI-direktivet)
 - Med endringsdirektiv 2013/37/EF
 - 2003/98/EF og 2013/37/EF gjennomført i norsk rett (offl.)
- Offentlighetsloven
- Andre relevante regelverk





Nærmere om problemstillingen

- Et (stort) skritt lenger enn gjeldende regelverk
 - Innsynsbasert regime → aktiv tilgjengeliggjøringsplikt
 - Den praktiske forskjellen bare i klareringsarbeidet
 - Også ODD og PSI er innsynsbaserte regimer
- Spm. er *hvor langt* myndighetene kan og bør gå
- Påpekning av mulige rettslige skranker
 - Opphavsrett og andre eksklusive rettigheter
 - GDPR
 - Annet
- Mulig grunnholdning - føre var
 - Utrede grundig, begrense omfanget til det man er trygg på

Drøftelse



Spørsmål som drøftes - oversikt

- Mulige grunner for et pålegg om aktiv tilgjengeliggjøring av offentlige data
- Egnede grunnbegreper for en ny regulering
- Anbefalt reguleringsmåte
- Pliktojekt – hva virksomheten bør ha plikt til å publisere
- Pliktsubjekt – hvem en publiseringsplikt bør gjelde for
- Pliktens innhold – hvordan en tilgjengeliggjøringsplikt nærmere kan utformes
- Oppsummering – det juridiske handlingsrommet for en mulig ny regulering





Mulige grunner for et pålegg om aktiv tilgjengeliggjøring av offentlige data

- Tilrettelegge for / stimulere til ny bruk av offentlige data
 - **Gjenbruk** – ny bruk i det offentlige, av andre eller samme organ, til andre formål som også ligger innenfor organets samfunnsoppdrag
 - **Viderebruk** – bruk av private virksomheter eller enkeltpersoner, for eksempel i innovative prosesser som ved utvikling av nye tjenester
 - **Autonom gjenbruk** (foreslått ny kategori) – bruk av personrelaterte data for andre formål enn de opprinnelig var samlet inn for, der slik bruk er initiert av den person som dataene gjelder
 - Eks.: Samtykkebasert lånesøknad
- Anbefalt at departementet tar stilling til hvilke typer ny bruk man ønsker å tilrettelegge for + for hvilke formål

Egnede grunnbegreper for en ny regulering

- Datasett?
- Databaser?
- Informasjon?
- Datastrøm?
- Datsjø?
- Konklusjon
 - Alle begreper er vage og overlapper
 - F eks. er ODDs dokumentbegrep i realiteten definert som informasjon
 - Dermed er mange nokså likeverdige som mulige grunnbegreper
 - Viktigere er hvordan tilgjengeliggjøringsplikten *ellers* utformes





Anbefalt reguleringsmåte

- Problemet med dagens regelverk – oppleves ikke (fullt ut) som forpliktende
 - «anbefalinger» og «retningslinjer», f.eks. Digitaliseringsrundskrivet
 - Ikke sanksjonert
- En regulering bør derfor skje i lov eller forskrift
- Bør gjøres i tillegg til – ikke til erstatning for – dagens innsynsbaserte regime (jf. offl.)
- Kan gjøres i egen lov/forskrift eller som et «tilbygg» til offl.
 - Signaleffekt størst ved egen lov
- Kan også vurderes å etablere en tilsynsmyndighet/klageorgan

Pliktojekt – hva virksomheten bør ha plikt til å publisere

- Data i et anvendbart elektronisk format
 - Samlet i datasett, maskinlesbart format, tilgang på API'er/metadata, kjente og så lang mulig åpne formater, massenedlasting
- Mulig å differensiere plikten etter type data
 - Jf. til illustrasjon at ODD har klart strengere krav for *høyverdige datasett* enn ellers
- Mulig å differensiere plikten etter bearbeidingsgrad, f.eks.;
 - • Nivå 1 – rådata, som datastrømmer fra sensorer som ennå ikke er strukturert på et semantisk nivå
 - • Nivå 2 – strukturerte data i det offentliges databaser/fagsystemer
 - • Nivå 3 – innhold skapt gjennom menneskelig kognitiv aktivitet (typisk klassiske dokumenter)



Pliktojekt – hva virksomheten bør ha plikt til å publisere (2)

- Mulig å pålegge en plikt til å bearbeide
- Mulig å pålegge at private parter skal gis tilgang på det offentliges strukturer for data
 - For bl.a. å gi private muligheter for selv å bearbeide data på nivå 1
- Anbefaling:
 - At en tilgjengeliggjøringsplikt i hvert fall i første omgang begrenses til data på nivå 1 og 2 (rådata + data i det offentliges databaser/fagsystemer)
 - Etter mønster av ODD, å begrense plikten til datasett av høy verdi





Pliktsubjekt – hvem en publiseringsplikt bør gjelde for

- Bør styres av hvilken informasjon som omfattes av plikten
- Og bør gjelde *enhver* som besitter slik informasjon
 - En slik løsning er valgt i den estiske offentlighetsloven

Pliktens innhold – hvordan en tilgjengeliggjøringsplikt nærmere kan utformes

- Åpen publisering vs. tilgangskontroll
 - Anbefales at et regelverk *åpner for* at dataene kan tilgjengeliggjøres på slik måte at brukeren må identifisere og autentisere seg som vilkår for tilgang – altså ikke ubetinget plikt til åpen publisering
- Klarering av innhold for publisering (opphavsrett, GDPR, ...)
 - Praktisk byrde vil bero på bearbeidelsesgrad (rådata vs. dokumenter)
 - Anbefaler at departementet får utredet muligheten for automatisert klarering av dokumenter
 - Også mulig å bygge klarering inn i etableringsrutinen for dokumenter (saksbehandler bedømmer og klarerer som ledd i skriveprosessen)



Pliktens innhold – hvordan en tilgjengeliggjøringsplikt nærmere kan utformes(2)

- Bearbeidelse før publisering – plikt til å gjøre tilgjengelig i bestemte formater
 - Ikke like viktig der man slipper private til for selv å bearbeide offentlige data
 - Vil ofte kunne være relevant å stille krav om tilgjengeliggjøring i maskinlesbart format – f.eks. mtp. autonom gjenbruk
- Anvendelse av bruksvilkår (lisens)
 - Anbefaling: et nytt regelverk kan og bør *åpne for* at tilgang gjøres betinget av at brukeren vedtar et sett med bruksvilkår





Oppsummering av det rettslige handlingsrommet

viser vei

Highlights

- Norske myndigheter står som utgangspunkt fritt til å etablere et regelverk som pålegger offentlige organ og virksomheter aktivt og av eget initiativ å tilgjengeliggjøre offentlig informasjon.
- Norske myndigheter står også temmelig fritt til å *ikke* etablere plikt til slik aktiv tilgjengeliggjøring.
- En tilgjengeliggjøringsplikt komme i konflikt med regelverk som av ulike grunner verner informasjon
 - Må tas høyde for. Men skrankene er ikke andre eller mer omfattende enn for et innsynsbasert regime
- Klareringsprosesser blir mye mer omfattende, og dette området bør utredes/utvikles
- Et føre var-prinsipp kan tilsi å starte med de minst problematiske kategorier (rådata, strukturerte data i databaser), og begrense plikten til høyverdige data





Takk for oppmerksomheten!



trm@kluge.no



KLUGE