

Vedlegg 2: Forslag om NOU av nytt regelverk om viderebruk av offentlige data inkl. plikt til tilgjengeliggjøring av visse offentlige data

Bakgrunn

Dagens regelverk om viderebruk av offentlig informasjon i offentlighetsloven bygger i stor grad på EUs regelverk - viderebruksdirektivet 2003/98 med endringsdirektiv 2013/37. I 2019 ble disse direktivene erstattet av nytt direktiv 2019/1024 om åpne data og viderebruk av informasjon fra offentlig sektor (ODD-direktivet). Her etableres konseptet med gratis tilgang til datasett med høy verdi innen 6 tematiske områder: 1) geografiske data, 2) jordobservasjonsdata og miljødata, 3) metrologiske data, 4) statistikk, 5) selskapsregister og eierskapsregister og 6) mobilitetsdata (transportdata). Arbeidet med hvilke konkrete datasett som skal omfattes, og nærmere vilkår om formater, oppdateringsfrekvens mv., pågår i EU og vil vedtas ved en gjennomføringsrettsakt. Norge deltar i Open Data Committee som forestår arbeidet.

Advokatfirmaet Kluge AS har på oppdrag fra KMD utredet et regulatorisk handlingsrom for en mulig plikt til å tilgjengeliggjøre offentlig informasjon (data). Her omtaler de også mulig nytt regelverk som et tillegg til, og ikke som en erstatning for, offentlighetslovens innsynsbaserte ordning.

Vurderinger

Regelverksutviklingen i EU og også nye teknologiske muligheter, tilsier at det er gode grunner for å vurdere et nytt regelverk om viderebruk av offentlige informasjon (data), der en plikt til å tilgjengeliggjøre offentlig informasjon, eksempelvis utvalgte datasett, inngår.

EUs regelverk på området er i stor grad rettet inn mot å styrke den europeiske dataøkonomien og viderebruk i et næringsutviklingsperspektiv. Fokus er på å redusere markedsadgangsbarrierer, øke tilgjengeligheten av data, minimere risikoen for overdrevne "first-mover" fordeler, og å øke forretningsmulighetene ved å oppmuntre til formidling av dynamiske data via API-er, eller som bulknedlasting der det er hensiktsmessig.

Grunnleggende hensyn bak prinsippene i offentlighetsloven er demokratihensyn, kontrollhensyn og rettsikkerhet, og ved implementeringen av viderebruksdirektivet i 2005 ble særreglene om viderebruk i offentlighetsloven knyttet opp mot virkeområdet til selve direktivet (som også er noe annerledes enn det som ellers gjelder i offentlighetsloven).

Vurderingene rundt et eventuelt nytt regelverk må ses i sammenheng med arbeidet med å implementere EU-direktiv 2019/1024 om åpne data og viderebruk av informasjon fra offentlig sektor (ODD-direktivet), og videre at en ser på viderebruk av offentlig informasjon mer generelt i vurderingene rundt evt. nytt regelverk. I dette ligger også behovet for en vurdering av om enkelte bestemmelser om viderebruk bør tas ut av offentlighetsloven og inn i nytt regelverk. Skranker som følger av offentlighetsloven – personvern, immaterielle rettigheter og sikkerhet – er for øvrig like relevant for eventuelt nytt regelverk.

Å innføre en aktiv tilgjengeliggjøringsplikt av offentlig informasjon, vil være et grunnleggende og prinsipielt brudd med gjeldende innsynsbaserte regelverk. Mens man etter offentlighetsloven kan begrense seg til å vurdere innsynsbegrensningene for hvert enkelt dokument som det kreves innsyn i, vil et regelverk om plikt til aktiv publisering, i prinsippet måtte vurdere alt innhold opp mot de rettslige skrankene for publisering.

I vurderingene av *hva* plikten til aktiv tilgjengeliggjøring eventuelt skal omfatte, må det gjøres en grenseoppgang mellom dokumenter som reguleres av offentlighetsloven og datasett som evt. skal dekkes av et nytt regelverk. I vurderingen av hvilke datasett som skal omfattes, ligger implisitt også spørsmålet om informasjon som allerede er produsert før et nytt regelverk trer i kraft. Klareringsrutiner for tilgjengeliggjøring kan være både administrativt byrdefullt og også kostnadsdrivende, selv om slike prosesser til en viss grad kan automatiseres. Jo større omfang en slik plikt får, jo viktigere blir de vurderingene som gjøres. Gratis tilgang til datasett med høy verdi gjennom API-er som EU nå innfører, vil kunne være et naturlig første steg mht omfang for en slik plikt. Andre forhold som bør ses på, er om det er hensiktsmessig å foreta noen form for kategorisering av informasjon, eksempelvis rådata vs. indekserte data, og om en bør regulere *hvem* plikten bør eller ikke bør omfatte.

Et utvalg bør også se på om deler av digitaliseringsrundskrivet bør inntas i evt. nytt regelverk. Kluge har påpekt på at rundskrivet ikke oppfattes som særlig forpliktende i offentlige etater, at rettskildestatusen er lav, og at det ikke foreligger sanksjoneringsmuligheter. En bør også se på hvordan en kan utforme et generelt pålegg til offentlige organ om hvordan de kan disponere over egne immaterielle rettigheter på en måte som ivaretar forpliktelsen etter ODD-direktivet. Det vil si at et offentlig organ ikke skal utøve sin rett som databaseprodusent til å hindre eller begrense viderebruk utover de grensene som følger av direktivet. En naturlig del av en slik vurdering, er også om en bør åpne for å tillate viderebruk ut over det, uten at dette gir uønskede eller uheldige konsekvenser for organet eller det offentlige mer generelt.

Et nytt regelverk som også omfatter en tilgjengeliggjøringsplikt, vil bidra til mer åpenhet og innsyn i offentlige data som kan og bør deles. Offentlige data er svært etterspurt av næringslivet, og et slikt nytt regelverk vil gi Norge et langt bedre rammeverk for innovasjon og deling av data med både samfunnsmessige og næringsmessige gevinster. Dette vil kunne være et viktig tiltak i den omstillingen vi er inne i, og som vil posisjonere Norge i overgangen til en datadrevet økonomi. Et offentlig oppnevnt utvalg som skal vurdere en helhetlig regulering av viderebruk av offentlig informasjon (data), inkl. tilgjengeliggjøringsplikt for visse offentlige data, bør derfor være et tiltak i den kommende stortingsmeldingen om en datadrevet økonomi og innovasjon.