

NOU

Norges offentlige utredninger 2024: 14

Med lov skal data deles

Ny lovgivning om viderebruk av offentlige data



Norges offentlige utredninger 2024

Seriens redaksjon:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Teknisk redaksjon

1. Definisjon og registrering av ideelle velferdsaktører – Første delutredning
Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet
2. I samspill med naturen
Klima- og miljødepartementet
3. Felles innsats mot ekstremisme: Bedre vilkår for det forebyggende arbeid
Arbeids- og inkluderingsdepartementet
4. Voldtekt – et uløst samfunnsproblem
Justis- og beredskapsdepartementet
5. Maktens ansikt
Justis- og beredskapsdepartementet
6. Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2024
Arbeids- og inkluderingsdepartementet
7. Norge og EØS: Utvikling og erfaringer
Utenriksdepartementet
8. Likestillingens neste steg
Kultur- og likestillingsdepartementet
9. Ny lov om offentlige anskaffelser – Andre delutredning
Nærings- og fiskeridepartementet
10. Ny motorferdsellov
Klima- og miljødepartementet
11. Lavlønn i Norge
Arbeids- og inkluderingsdepartementet
12. Håndheving av mindre narkotikaovertrедelser
Justis- og beredskapsdepartementet
13. Lov og frihet
Arbeids- og inkluderingsdepartementet
14. Med lov skal data deles
Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet

Med lov skal data deles

Ny lovgivning om viderebruk av offentlige data

Utredning fra et utvalg oppnevnt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet
6. oktober 2021

Avgitt til Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet 26. juni 2024

ISSN 0806-2633 (online)
ISSN 0333-2306 (trykt utg.)

Aksell AS

Til Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet

Viderebruksutvalget ble oppnevnt av daværende Kommunal- og moderniseringsdepartementet 6. oktober 2021 for å foreslå en mer helhetlig regulering av viderebruk av offentlig informasjon (data). Utvalget gir med dette sin utredning.

Oslo 26. juni 2024

Camilla Selman
Leder

Hilde Austlid

Birger S. Clementsen

Ina Lindahl Nyrud

Heather Broomfield

Torger Kielland

Shahzad Rana

Lee A. Bygrave

Dörthe Koerner

Johnny Welle

Arve Føyen
Sekretariatsleder

Silje Røshol Johansen

Janicke Weum

Dag Høgvard

Baran Farsijani

Innhold

Del I	Innledning	11	4.3	Retten til viderebruk av offentlig informasjon (data)	44
1	Innledning og sammendrag	13	4.3.1	PSI-direktivet er implementert i norsk lov gjennom offentleglova	44
1.1	Innledning	13			
1.2	Generelt om utvalgets forslag	13			
1.3	Sammendrag	14	4.3.2	Prinsippet om fri rett til viderebruk av offentlig informasjon (data) og forbudet mot forskjellsbehandling når det gis innsyn	45
2	Utvalgets arbeid	21			
2.1	Oppnevning og sammensetning ...	21			
2.2	Mandat	21			
2.3	Om utredningen	23	4.3.3	Krav til hvordan informasjon skal gjøres tilgjengelig for viderebruk	46
2.4	Arbeidet i utvalget	24			
3	Bakgrunn og status	25	4.3.4	Gratisprinsippet og vilkår for når det offentlige kan ta betalt	47
3.1	Innledning	25			
3.2	Digitaliserings- og datapolitikken i Norge	25	4.4	Digitaliseringsrundskrivet om viderebruk av offentlig informasjon (data)	48
3.2.1	Nasjonal ambisjon om økt verdiskaping med offentlige data som ressurs	25	5	Endringer med åpne data-direktiv	50
3.2.2	Viktige sektorer for tilgjengelig-gjøring av åpne offentlige data	25	5.1	Innledning	50
3.3	EUs digitaliserings- og datapolitikk	26	5.2	Åpne data-direktivet, formål og kontekst	50
3.3.1	EUs sentrale strategier og programmer	26	5.3	Virkeområdet i direktivet i forhold til gjeldende norsk rett	51
3.3.2	Regulatoriske rammer for datapolitikken	28	5.3.1	Offentlige foretak	51
3.4	Status og sentrale utviklingstrekk	30	5.3.2	Offentlig finansierte forskningsdata	53
3.4.1	Norge i et internasjonalt perspektiv	30	5.4	Særregler om viderebruk i åpne data-direktivet	54
3.4.2	Utviklingen i antall datasett-beskrivelser på data.norge.no	31	5.4.1	Nye regler om dynamiske data	54
3.4.3	Etterspørsel etter og bruk av offentlige data til nye formål	32	5.4.2	Forholdet mellom direktivets regler om dynamiske data og gjeldende norsk rett	55
Del II	Gjeldende rett og nye krav	37	5.4.3	Strengere regler om eneretts-avtaler og transparens	56
4	Gjeldende nasjonal rett	39	5.4.4	Strengere gebyrregler for offentlige dokumenter	56
4.1	Innledning	39	5.4.5	Forholdet mellom åpne data-direktivet og databaservernet	57
4.2	Offentlighetsprinsippet og innsynsretten	39	5.5	Datasett med høy verdi	57
4.2.1	Offentlighetsprinsippet	39	5.5.1	Innledning	57
4.2.2	Innsyn etter offentleglova	40	5.5.2	Lovmekanisme for utpeking av konkrete datasett med høy verdi	58
4.2.3	Innsyn etter EMK artikkel 10	43			
4.2.4	Allmenn innsynsrett etter andre bestemmelser	44	5.5.3	HVD-forordningen	58

6	Endringer med dataforvaltningsforordningen	60	6.8	Delegert myndighet til å vedta utfyllende rettsakter (kapittel VIII)	84
6.1	Innledning	60	6.9	Avslutnings- og overgangsbestemmelser (kapittel IX)	84
6.1.1	Generelt om forordningen	60	6.9.1	Innledning	84
6.1.2	Oppbyggingen av forordningen	61	6.9.2	Fastsetting av nasjonale sanksjonsbestemmelser	85
6.1.3	Definisjoner	61	6.9.3	Endringer i forordning (EU) 2018/1724	85
6.2	Tilrettelegging for viderebruk av beskyttede data (kapittel II)	63	6.9.4	Avsluttende bestemmelser	86
6.2.1	Innledning og saklig virkeområde	63	7	Rettsstilstanden i andre land	87
6.2.2	Forbud mot tildeling av eksklusive rettigheter	64	7.1	Innledning	87
6.2.3	Vilkår for tilgjengeliggjøring	65	7.2	Sverige	87
6.2.4	Vederlag for tilgang til data for viderebruk	68	7.3	Danmark	88
6.2.5	Nasjonale kompetente organer for deling av beskyttede data fra det offentlige	69	7.4	Finland	88
6.2.6	Opprettelse av sentralt informasjonspunkt	70	7.5	Island	89
6.2.7	Saksbehandling og klageadgang	70	Del III	Utvalgets vurderinger og anbefalinger	91
6.3	Dataformidlingstjenester (kapittel III)	70	8	Lovstruktur	93
6.3.1	Innledning og saklig virkeområde	70	8.1	Innledning	93
6.3.2	Meldeplikt for tilbydere av dataformidlingstjenester	71	8.2	Grunnleggende hensyn	93
6.3.3	Krav til tilbyder dataformidlingstjenester	73	8.3	Forholdet til EU-retten	94
6.3.4	Tilsyn med dataformidlingstjenester	74	8.4	Åpne data-direktivet og forholdet til offentliglova	94
6.4	Dataaltruisme (kapittel IV)	75	8.5	Tidligere utredninger, høring i 2022 om gjennomføring av åpne data-direktivet	95
6.4.1	Innledning	75	8.6	Alternative måter å strukturere lovgivningen	95
6.4.2	Registreringsordning for anerkjente dataaltruismeorganisasjoner	76	8.6.1	Innledning	95
6.4.3	Krav om transparens	77	8.6.2	Ny lov eller dagens løsning	96
6.4.4	Sikring av interessene til registrerte og datainnehavere	78	8.6.3	Åpne data-direktivet og dataforvaltningsforordningen reguleres i én felles lov	96
6.4.5	Regler om dataaltruisme	78	8.6.4	Åpne data-direktivet og dataforvaltningsforordningen reguleres i hver sine lover	97
6.4.6	Tilsynsmyndigheter for registrering av anerkjente dataaltruismeorganisasjoner	79	8.6.5	Forskrift til lov om datadeling (datadelingsforskriften)	98
6.4.7	Europeisk skjema for samtykke til dataaltruisme	80	8.6.6	Utvalgets vurderinger	98
6.5	Tilsynsmyndigheter (kapittel V)	80	8.7	Lovgivningens oppbygning	99
6.6	Europeisk datainnovasjonsråd (kapittel VI)	81	8.7.1	Innledning	99
6.7	Internasjonal deling av data (kapittel VII)	82	8.7.2	Lov om datadeling (datadelingsloven)	99
			8.7.3	Lov om dataforvaltning (dataforvaltningsloven)	99

9	Formål, virkeområde og definisjoner	101	11.4	Krav til oversikt over og publisering av data og metadata ...	135
9.1	Innledning	101	11.4.1	Krav i direktivet til et nasjonalt tilgangspunkt for åpne data	135
9.2	Ny lov – navn og formålsbestemmelse	101	11.4.2	Vurdering av plikt til å publisere metadata	136
9.2.1	Lovens navn	101	11.4.3	Utvalgets anbefaling	137
9.2.2	Lovens formål	101	11.5	Forslag til forskrift om bruk av standard for metadata	137
9.3	Begreper og virkeområde for ny lov om datadeling	102	11.5.1	Behov for å konkretisere kravet til metadata	137
9.3.1	Data	102	11.5.2	Utvalgets vurdering	138
9.3.2	Virkeområde – Offentlige virksomheter	106	11.5.3	Utvalgets anbefaling	138
9.3.3	Viderebruk	110	11.6	Særregler om dynamiske data	138
9.3.4	Metadata	112	11.6.1	Direktivet om dynamiske data	138
9.3.5	Tekniske begrep knyttet til datautveksling	113	11.6.2	Utvalgets vurdering	140
9.3.6	Dynamiske data	115	11.6.3	Utvalgets anbefaling	140
9.3.7	Forskningsdata	117	11.7	Særregler om forskningsdata	140
9.3.8	Datasett med høy verdi	119	11.7.1	Direktivet om forskningsdata	140
9.3.9	Anonymisering	119	11.7.2	Utvalgets vurdering	141
9.3.10	Andre begreper	120	11.7.3	Utvalgets anbefaling	142
			11.8	Krav om bruk av åpne standardlisenser	142
10	Åpne data og skjermingsverdig informasjon	121	11.8.1	Direktivet om åpne standardlisenser	142
10.1	Innledning	121	11.8.2	Utvalgets vurdering	144
10.2	Hovedregel om bruk av data	121	11.8.3	Utvalgets anbefaling	145
10.3	Problemstilling – sikkerhet og sårbarhet	122	11.9	Oppfordring til å ha ordninger for bevaring av åpne data	146
10.4	Utvalgets vurderinger	125	11.9.1	Direktivets bestemmelse om bevaring av åpne data	146
10.4.1	Forholdet til sikkerhetsloven	125	11.9.2	Utvalgets vurdering og anbefaling	147
10.4.2	Fremgangsmåte for unntak – eksempler på hjemmel for unntak	126			
10.4.3	Beslutninger om data som skal unntas	127	12	Gebyrer	148
			12.1	Innledning	148
11	Krav til hvordan offentlige virksomheter skal gjøre data tilgjengelig for viderebruk	129	12.2	Bakgrunn	148
11.1	Innledning	129	12.3	Høringen av direktivet i 2022	150
11.2	Krav til formater ved tilgjengelig-gjøring av offentlige data	129	12.3.1	Høringsforslaget	150
11.2.1	Direktivets hovedregel om bruk av formater og språkversjoner	129	12.3.2	Høringsuttalelser	152
11.2.2	Utvalgets vurdering	129	12.4	Utvalgets vurderinger	154
11.2.3	Utvalgets anbefaling	132	12.4.1	Generelt	154
11.3	Innebygd åpenhet som prinsipp ...	132	12.4.2	Nærmere om de enkelte kostnadselementene	155
11.3.1	Direktivets prinsipp om innebygd åpenhet	132	12.4.3	Begrepet marginalkostnad	157
11.3.2	Utvalgets vurderinger	132	12.4.4	Nærmere om adgang til å ta betalt for ikke-offentlige oppgaver	157
11.3.3	Utvalgets anbefaling	135	12.5	Utvalgets anbefaling	158
			12.6	Transparens og innsyn i beregningsgrunnlaget	158
			12.6.1	Innledning, høringen av direktivet i 2022	158

12.6.2	Utvalgets vurderinger og anbefaling	159	14	Aktiv tilgjengeliggjøring av data for viderebruk	175
12.7	Brukerbetaling knyttet til kart- og eiendomsdata	159	14.1	Innledning	175
12.7.1	Innledning	159	14.2	Direktivets bestemmelser om aktiv tilgjengeliggjøring	176
12.7.2	Høringen av direktivet i 2022	160	14.3	Status nasjonalt	176
12.7.3	Utvalgets vurderinger	162	14.3.1	Dagens rettslige situasjon	176
13	Åpne data-direktivets bestemmelser om ikke-diskriminering og enerettsavtaler	164	14.3.2	Rettslige skranker for en aktiv tilgjengeliggjøringsplikt	178
13.1	Innledning	164	14.3.3	Tilgjengeliggjøring av åpne data varierer mellom sektorer	178
13.2	Forbudet mot forskjellsbehandling	164	14.4	Vurdering av en generell plikt til aktiv tilgjengeliggjøring av åpne offentlige data	179
13.3	Forbudet mot enerettsavtaler	165	14.4.1	Innledning	179
13.3.1	Unntak for levering av tjenester i offentlighetens interesse	165	14.4.2	Utvalgets vurdering og anbefaling	181
13.3.2	Unntak for digitalisering av kulturelle ressurser	165	14.5	Vurdering av en plikt til aktiv tilgjengeliggjøring av nærmere definerte datasett	181
13.3.3	Særlige regler for juridiske eller praktiske ordninger som implisitt gir enerett	167	14.5.1	Innledning	181
13.3.4	Overgangsperioder	167	14.5.2	Høringsinnspill om konkrete datasett som egner seg for aktiv tilgjengeliggjøring	182
13.4	Nasjonal gjennomføring av åpne data-direktivets bestemmelser om ikke-diskriminering og enerettsavtaler	167	14.5.3	Utvalgets vurdering	184
13.4.1	Innledning	167	14.6	Forslag om etablering av et nasjonalt prioriteringsråd for deling og viderebruk av offentlige data	184
13.4.2	Forbudet mot forskjellsbehandling, jf. artikkel 11	168	14.6.1	Behovet for en nasjonal prioriteringsfunksjon	184
13.4.3	Forbud mot enerettsavtaler	169	14.6.2	Vurdering av utvelgelses-kriterier for data som kan omfattes av plikt til aktiv tilgjengeliggjøring	186
13.4.4	Rettsvirkninger ved brudd på forbudet mot ikke-diskriminering og enerettsavtaler	169	14.6.3	Vurdering av krav til hvordan data som gjøres til gjenstand for en plikt til aktiv tilgjengeliggjøring skal tilgjengeliggjøres	187
13.4.5	Unntak – levere en tjeneste i allmennhetens interesse	170	14.6.4	Tilgjengeliggjøring av metadata	188
13.4.6	Unntak – digitalisering av kulturressurser	171	14.6.5	Utvalgets anbefaling	188
13.4.7	Særlige regler for juridiske og praktiske ordninger med formål og virkning å begrense viderebruk	171	14.7	Vurdering av plikt til tilgjengeliggjøring av beskyttede data	189
13.4.8	Overgangsperiode for avvikling av eksisterende avtaler om enerett	172	14.8	Vurdering av plikt til tilgjengeliggjøring av data ovenfor enkelte grupper	189
13.4.9	Forskriftshjemmel	173	14.9	Særlig om ikrafttredelse av offentligforskrifta § 6	190
13.4.10	Om forholdet til konkurranseretten	173			
13.4.11	Utkast til lovbestemmelse om ikke-diskriminering og enerett	174			

<p>15 Nasjonal organisering for viderebruk av offentlige data 193</p> <p>15.1 Innledning 193</p> <p>15.2 Nasjonalt tilgangs- og informasjonspunkt for offentlige data 193</p> <p>15.2.1 Krav til felles tilgangspunkt for åpne data 193</p> <p>15.2.2 Krav om etablering av et sentralt informasjonspunkt for beskyttede data 193</p> <p>15.2.3 Dagens organisering 194</p> <p>15.2.4 Utvalgets vurdering og anbefaling 196</p> <p>15.3 Nasjonale kompetente organer for deling av beskyttede data fra det offentlige 197</p> <p>15.3.1 Krav om å utpeke nasjonale kompetente organer 197</p> <p>15.3.2 Dagens organisering 197</p> <p>15.3.3 Utvalgets vurdering 199</p> <p>15.3.4 Utvalgets anbefaling 199</p> <p>15.4 Kompetente myndigheter for dataformidlingstjenester og dataaltruismeorganisasjoner 199</p> <p>15.4.1 Felles krav til kompetente myndigheter på nasjonalt nivå 199</p> <p>15.4.2 Krav om nasjonal godkjenning- og tilsynsfunksjon for dataformidlingstjenester 200</p> <p>15.4.3 Krav om nasjonal tilsynsfunksjon for registrering og overvåking av dataaltruismeorganisasjoner 200</p> <p>15.4.4 Dagens organisering 201</p> <p>15.4.5 Utvalgets vurdering 202</p> <p>15.4.6 Utvalgets anbefaling 203</p> <p>16 Saksbehandling og klage 204</p> <p>16.1 Innledning 204</p> <p>16.2 Høringen av åpne data-direktivet i 2022 204</p> <p>16.3 Krav om tilgang til data 204</p> <p>16.4 Innsynsrett med begrensninger i viderebruksretten 205</p> <p>16.5 Frivillig brukerregistrering for tilgang til åpne data 205</p> <p>16.6 Klage etter datadelingsloven 206</p>	<p>Del IV Utvalgets forslag til ny helhetlig regulering av viderebruk av offentlig informasjon (data) 207</p> <p>17 Forholdet til annen lovgivning 209</p> <p>17.1 Innledning 209</p> <p>17.2 Offentleglova og andre regelverk om allmenn innsynsrett 209</p> <p>17.2.1 Virkeområdet til offentliglova 209</p> <p>17.2.2 Definisjoner 209</p> <p>17.2.3 Særlig om sammenstillinger etter offentliglova § 9 211</p> <p>17.2.4 Behov for endringer i offentliglova om innsyn i databaser 212</p> <p>17.2.5 Forbud mot forskjellsbehandling 212</p> <p>17.2.6 Fri viderebruk av informasjon som det er gitt innsyn i 212</p> <p>17.2.7 Regler om betaling 213</p> <p>17.2.8 Aktiv tilgjengeliggjøring på Internett 214</p> <p>17.2.9 Ytterligere regler om tilgjengeliggjøring 215</p> <p>17.2.10 Andre regler om saksbehandling og klage 216</p> <p>17.2.11 Behov for endringer i offentligforskrifta og andre forskrifter gitt i medhold av offentliglova 216</p> <p>17.2.12 Miljøinformasjonsloven 217</p> <p>17.3 Arkivloven 218</p> <p>17.4 Personopplysningsloven og personvernforordningen 219</p> <p>17.4.1 Generelt om forholdet mellom offentlig informasjon og personvernet 219</p> <p>17.4.2 Særskilt om pressens tilgang til og rett til viderebruk av data som inneholder personopplysninger 220</p> <p>17.5 Om forholdet mellom viderebruk og databasevernet 220</p> <p>18 Merknader til de enkelte paragrafene i datadelingsloven 221</p> <p>19 Merknader til de enkelte paragrafene i lov om dataforvaltning 246</p>
--	---

20	Administrative og økonomiske konsekvenser	247	20.3.5	Særkrav til dynamiske data	249
20.1	Konsekvenser for samfunn og næringsliv	247	20.3.6	Aktiv tilgjengeliggjøring av data på nasjonalt grunnlag	249
20.2	Administrative konsekvenser	247	20.3.7	Felleseuropeiske krav til datasett med høy verdi	249
20.3	Økonomiske konsekvenser for offentlige virksomheter	248	21	Lovutkast til lov om datadeling (datadelingsloven)	252
20.3.1	Opprettelse av nye organer m.m.	248	22	Lovutkast til lov om dataforvaltning (dataforvaltningsloven)	256
20.3.2	Reduserte gebyrer	248			
20.3.3	Dokumentasjon av data (metadata)	248			
20.3.4	Generelle krav om tilrettelegging av data	249		Kilder og litteratur	257

Del I
Innledning

Kapittel 1

Innledning og sammendrag

1.1 Innledning

Viderebruksutvalget ble oppnevnt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet 6. oktober 2021 for å foreslå en mer helhetlig regulering av viderebruk av offentlig informasjon (data). Det framgår av mandatet for utvalget at forslaget skal ta utgangspunkt i offentleglova med forskrift, åpne data-direktivet (EU) 2019/1024), gjennomføringsrettsakten om datasett med høy verdi (EU) 2023/138), og dataforvaltningsforordningen (EU) 2022/868). Åpne data-direktivet er en omarbeiding av det tidligere viderebruksdirektivet 2003/98/EF (PSI-direktivet). Se boks 1.1 for en nærmere beskrivelse av de fire sentrale rettsaktene i utvalgets arbeid.

Viderebruk handler om å gi næringslivet, forskere, journalister og andre aktører tilgang til data fra offentlige virksomheter på en måte som gjør at de kan brukes i nye sammenhenger. Offentlige data som bearbeides eller kobles sammen med andre data kan bidra til bedre tjenester, ny innsikt eller andre verdiskapende aktiviteter og produkter. Å legge til rette for deling og bruk av offentlige data, er derfor et viktig bidrag til økt innovasjon, næringsutvikling og åpenhet i samfunnet.

Meld. St. 22 (2020–2021) *Data som ressurs – Datadrevet økonomi og innovasjon* trekker opp linjene for den nasjonale datapolitikken der ambisjonen er at Norge skal utnytte mulighetene som ligger i data til økt verdiskaping, flere nye arbeidsplasser og en effektiv offentlig sektor.

Nye teknologier som kunstig intelligens og stordataanalyser, gjør det mulig å få mer ut av dataene enn det som tidligere har vært mulig, og legger grunnlaget for verdiøkende aktiviteter. Samtidig beror utviklingen av kunstig intelligens og andre muliggjørende teknologier på tilgang til store datamengder av god kvalitet.

Utvalgets forslag til ny helhetlig lovgivning om viderebruk gir felles regler for hvordan offentlige virksomheter skal gjøre data tilgjengelig på en måte som skaper verdi for andre og bidrar til et åpent og demokratisk samfunn.

1.2 Generelt om utvalgets forslag

I tråd med mandatet har utvalget vært opptatt av å ivareta helhetsperspektivet så langt som mulig, og det har vært viktig å foreslå lovbestemmelser som sikrer riktig nasjonal gjennomføring av EU-rettsaktene, samtidig som utvalget på enkelte punkter har foreslått bestemmelser som går ut over de minimumskravene som følger av åpne data-direktivet.

Utvalget har vurdert om det kunne la seg gjøre å regulere gjennomføringen av de tre rettsaktene innenfor rammen av én felles lov. De tre rettsaktene er imidlertid forskjellige i sine nedslagsfelt. Utvalget har derfor valgt å foreslå en egen lov, *lov om datadeling (datadelingsloven)*, som gjennomfører åpne data-direktivet og gir departementet hjemmel til å gjennomføre gjennomføringsrettsakten om datasett med høy verdi som forskrift. Utvalget foreslår å flytte gjeldende bestemmelser om viderebruk ut av offentleglova til den nye *datadelingsloven*.

Det foreslås en separat lov om gjennomføring av dataforvaltningsforordningen med nasjonale tilpasninger, *lov om dataforvaltning (dataforvaltningsloven)*.

Åpne data-direktivet, dataforvaltningsforordningen og gjennomføringsrettsakten om datasett med høy verdi er en del av et større lovgivnings- og politikkinisiativ i EU på digitaliseringsområdet. Lovgivningen skal samvirke med flere tilgrensende reguleringer. Utvalget anser det dermed som sentralt å legge opp til en struktur som letter arbeidet med å regulere helheten. Samtidig må dette hensynet balanseres opp mot behovet for en lovgivning som er tilgjengelig, praktisk, lett å forstå og enkel å bruke.

Utvalget har forsøkt å legge opp til en enhetlig og felles begrepsbruk i tilknytning til redegjørelsen for rettsaktene og lovforslagene, slik at lovgivningen skal være enklest mulig å praktisere.

Forslaget til ny *lov om datadeling* består av 20 paragrafer fordelt på seks kapitler. Utvalget foreslår også endringer i offentleglova og i miljøinfor-

Boks 1.1 Fire sentrale EU-rettsakter

Følgende fire rettsakter står sentralt i utvalgets arbeid:

PSI-direktivet (viderebruksdirektivet)

Med det menes europaparlaments- og rådsdirektiv 2003/98/EF av 17. november 2003 om viderebruk av informasjon fra offentlig sektor. Når ikke annet er angitt menes det her den konsoliderte utgaven av rettsakten, dvs. med endringer som fastsatt i europaparlaments- og rådsdirektiv 2013/37/EU av 26. juni 2013 om endring av direktiv 2003/98/EF om viderebruk av informasjon fra offentlig sektor.

Rettsakten betegnes på engelsk gjerne som «Public Sector Information Directive», derav «PSI-direktivet».

Rettsakten ble tatt inn i EØS-avtalen med EØS-komiteens beslutning nr. 105/2005, og endringene med beslutning nr. 59/2017.

Åpne data-direktivet

Med det menes europaparlaments- og rådsdirektiv (EU) 2019/1024 av 20. juni 2019 om åpne data og viderebruk av informasjon fra offentlig sektor.

Rettsakten betegnes på engelsk gjerne som «Open Data Directive», derav «ODD».

Rettsakten er en omarbeiding av PSI-direktivet og erstatter dette direktivet. Rettsakten er

tatt inn i EØS-avtalen med EØS-komiteens beslutning nr. 190/2022. Beslutningen er ikke satt i kraft i påvente av konstitusjonell godkjenning.

Gjennomføringsrettsakten om datasett med høy verdi (HVD-forordningen)

Med det menes Kommisjonens gjennomføringsforordning (EU) 2023/138 av 21. desember 2022 om fastsettelse av en liste over særlige datasett med høy verdi og ordninger for offentliggjøring og viderebruk av dem.

Rettsakten betegnes på engelsk gjerne som «Implementing Act on High Value Datasets», derav «HVD-forordningen».

Rettsakten er en gjennomføringsrettsakt vedtatt av EU-kommisjonen med hjemmel i åpne data-direktivet. Rettsakten er til vurdering i EØS/EFTA.

Dataforvaltningsforordningen

Med det menes europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2022/868 av 30. mai 2022 om europeisk dataforvaltning og endring av forordning (EU) 2018/1724 (forordning om dataforvaltning).

Rettsakten betegnes på engelsk gjerne som «Data Governance Act» eller «DGA».

Rettsakten er til vurdering i EØS/EFTA.

masjonsloven som følge av direktivet og at bestemmelser om datadeling og viderebruk flyttes inn i en ny lov.

Dataforvaltningsforordningen skal som forordning innføres som den er. Forslaget til lov om dataforvaltning inneholder derfor bare en bestemmelse om innlemmelse av forordningen i norsk lov, og enkelte bestemmelser som forordningen angir skal reguleres i nasjonal rett. Dataforvaltningsloven inneholder derfor bare 5 paragrafer fordelt på to kapitler.

1.3 Sammendrag

Utredningen inneholder 22 kapitler fordelt på fire hoveddeler (del I – IV) som til sammen begrunner utvalgets forslag til nye lovgivning.

Kapittel 1 inneholder innledning og sammendrag.

Kapittel 2 gis en oversikt over utvalgets mandat, oppnevning av utvalget og utvalgets arbeid.

Kapittel 3 beskriver bakgrunn og status. Kapitlet har til hensikt å gi et bakteppe for utvalgets forslag til ny regulering for deling og bruk av åpne offentlige data til nye formål, forstått som *viderebruk* i denne rapporten. Det gis en overordnet beskrivelse av gjeldende datapolitikk i Norge og i EU, og hvordan utviklingen i EU henger sammen med og påvirker nasjonale forhold. Videre gis det en overordnet beskrivelse av status og utviklingstrekk nasjonalt når det gjelder tilgjengeliggjøring av åpne offentlige data.

Kapittel 4 beskriver gjeldende nasjonal rett om innsyn i og viderebruk av offentlig informasjon (data) fra offentlig virksomhet, med utgangspunkt

i den allmenne innsynsretten som fremgår av offentleglova, og innføring av bestemmelser om viderebruk ved gjennomføring av PSI-direktivet (Public Sector Information). Avslutningsvis belyses det hvilke føringer og krav digitaliseringsrundskrivnet har om tilgjengeliggjøring av offentlige data til viderebruk.

Kapittel 5 redegjør for hvilke endringer i krav til regler om tilgjengeliggjøring og deling av offentlige data som følger av åpne data-direktivet sett i forhold til PSI-direktivet og gjeldende rett. Åpne data-direktivet er en videreutvikling som erstatter PSI-direktivet. Flere deler av direktivet er derfor allerede implementert i offentleglova. Kapitlet redegjør for de mest sentrale endringene i åpne data-direktivet sammenlignet med PSI-direktivet, og hvorvidt dette krever endringer i gjeldende norsk rett. Videre drøftes noen særregler om viderebruk, om dynamiske data sett i forhold til gjeldende norsk rett, innføring av strengere regler om enerettsavtaler og transparens for slike avtaler, strengere gebyrregler for tilgang til data fra offentlig virksomhet, og særlig om forholdet mellom direktivet og databasevernet. Til sist redegjør kapitlet for «datasett med høy verdi», en datakategori direktivet introduserer innenfor tematiske områder. Denne kategorien anses for å være av særlig stor verdi for samfunnet, og er underlagt særlige og strengere regler om tilgjengeliggjøring. Det redegjøres for hvilke kriterier og mekanismer EU har etablert for utpeking av slike datasett.

Kapittel 6 redegjør for dataforvaltningsforordningen. Det er viktig å være bevisst på at dette er en *forordning*, som skal gjennomføres i norsk rett «som den er». Forordningen inneholder krav om noen nasjonale tilpasninger som det redegjøres nærmere om i kapittel 15.

Dataforvaltningsforordningen regulerer fire ulike forhold. For det første omhandler den vilkår for viderebruk av visse kategorier av «beskyttede data» (artikkel 3 nr. 1) som innehas av offentlige organer. For det andre omhandler forordningen regler for og tilsyn med dataformidlingstjenester. For det tredje omhandler den en ramme for frivillig registrering av virksomheter som samler inn og behandler data som gjøres tilgjengelig for altruistiske formål (anerkjente dataaltruismeorganisasjoner), og til sist beskrives en ramme for etablering av et europeisk datainnovasjonsråd.

Kapittel 7 beskriver rettstilstanden i henholdsvis Sverige, Danmark, Finland og Island som det er naturlig å se hen til, for å vurdere innføringen av de aktuelle rettsaktene i Norge.

Kapittel 8 redegjør for hvilken lovstruktur utvalget anbefaler for innlemmelse av åpne data-

direktivet med HVD-forordningen, og dataforvaltningsforordningen.

Først drøftes noen grunnleggende hensyn for å ivareta helhetsperspektivet. Deretter drøftes alternative måter å strukturere lovgivningen på. Utvalget konkluderer med at en løsning med to separate lover vil fungere best. Videre behandles oppbygning og struktur av de to lovutkastene, og en forskrift om deling av åpne data.

Datadelingsloven gjennomfører åpne data-direktivet, og gjelder tilrettelegging for deling av åpne data. *Dataforvaltningsloven* gjennomfører dataforvaltningsforordningen. Lovene vil gjelde side om side, og inneholder henvisninger til hverandre der utvalget har ansett dette som hensiktsmessig.

Kommunal- og distriktsdepartementet sendte i 2022 på høring et forslag til gjennomføring av åpne data-direktivet i offentleglova basert på en videreføring av gjeldende lovstruktur. Høringen er omtalt i kapittel 8.5 og ellers en rekke steder der den er relevant. Høringen danner et viktig grunnlag for utvalgets arbeid.

Kapittel 9 drøfter formål, virkeområde og definisjoner. Det redegjøres for høringen i 2022 om gjennomføringen av åpne data-direktivet og utvalgets vurderinger som konkluderte med at direktivet bør innføres i en egen lov. Kapitlet omfatter også en nærmere drøfting av navnet til datadelingsloven.

Utvalget drøfter i delkapittel 9.4 sentrale begreper. Utvalget konkluderer med å bruke «data» som gjennomgående begrep framfor «dokument». Videre klargjør utvalget bruk av de beslektede betegnelseinformasjon, dokument, datasett, datafil og opplysninger. Utvalget skiller også mellom «åpne data» og «beskyttede data».

Utvalget foreslår å videreføre gjeldende norsk rett slik at alle organer som er omfattet av plikten til å gi innsyn etter offentleglova, skal være omfattet av reglene om viderebruk. Det innebærer en større krets enn minimumskravene i direktivet og er en videreføring av gjeldende rett og praksis. Utvalget foreslår begrepet «offentlig virksomhet» som felles betegnelse både på det som etter åpne data-direktivet betegnes som «offentlig organ» og det som betegnes som «offentlig foretak». Kapitlet inneholder også en redegjørelse for hvorfor loven også skal omfatte Stortinget og Stortingets organer, og domstolene.

Begrepet «viderebruk» defineres som bruk av data til annen bruk enn til offentlig forvaltning og myndighetsoppgaver. Begrepet viderebruk drøftes også i relasjon til bruk av begrepene «innsyn», «datadeling» og «gjenbruk».

Utvalget drøfter videre begrepet «metadata», og videre noen begreper knyttet til enkelte tekniske krav, som begrepene «maskinlesbart format», «åpent format», «programmeringsgrensesnitt» (API) og «massenedlasting». Videre har utvalget drøftet begrepene «dynamiske data», «forskningsdata», «datasett med høy verdi», «anonymisering», «universitet/høyskole», «standardlisens», «formell åpen standard», «rimelig avkastning på investeringer», og «tredjepart», slik disse benyttes i utredningen.

Utvalget konkluderer her med at bruk av legaldefinisjoner må ha en egenverdi, og at man i stedet for legaldefinisjoner kan henvise til direktivets relevante bestemmelser. Det har derfor kun foreslått noen sentrale legaldefinisjoner i loven.

Kapittel 10 omhandler forholdet mellom åpne data og skjermingsverdig informasjon. Utvalget tar utgangspunkt i hovedregelen etter gjeldende rett at data som det er gitt åpen tilgang til, kan brukes til ethvert formål dersom ikke annen lovgivning eller retten til tredjeperson er til hinder for det. Dernest drøftes (nasjonale) sikkerhetsutfordringer knyttet til deling av åpne data og hvordan slike sikkerhetsutfordringer kan håndteres i en avveining mot kravene til åpenhet og deling. Det fremkommer tydelig fra direktivet at data som medlemsstatene bestemmer at skal vernes av hensyn til nasjonal sikkerhet, aldri vil omfattes av åpne data-direktivet eller HVD-forordningen. Det samme gjelder for datadelingsloven. En sentral problemstilling i denne sammenheng, er å vurdere behovet for å skjerme eventuelle åpne data, fordi man ikke vet hvordan data kan brukes og av hvem, eller hvordan data kan sammenstilles til ny informasjon.

Kapittel 11 handler om krav til hvordan data fra offentlige virksomheter skal gjøres tilgjengelig for viderebruk. Utvalget redegjør for direktivet artikkel 5, 8, 9 og 10 i kapittel III i lys av gjeldende nasjonal rett, og basert på utvalgets vurderinger, foreslås det hvordan disse kravene kan gjennomføres i ny *lov om datadeling*. Kapittelet er avgrenset mot direktivets vilkår om gebyrer som behandles separat i kapittel 12.

Hovedregelen etter direktivet artikkel 5 nr. 1, jf. artikkel 5 nr. 3, er at offentlige virksomheter skal gjøre data tilgjengelig i eksisterende format og språkversjoner. Hvis det er praktisk mulig og formålstjenlig, skal data med tilhørende metadata gjøres tilgjengelig i et digitalt format som er åpent, maskinlesbart, gjenfinnbar, og mulig å viderebruke. Der det er mulig skal formatet og metadata være i overensstemmelse med etablerte åpne standarder. Utvalget forslår denne bestem-

melsen gjennomført i datadelingsloven § 5 første, andre og tredje ledd.

Åpne data-direktivet artikkel 5 nr. 2 introduserer prinsippet om «innebygd åpenhet og åpenhet som standardinnstilling» (på engelsk «open by design and by default»). Offentlige virksomheter skal etter direktivet oppmuntres til å legge dette til grunn når de produserer og tilgjengeliggjør data som omfattes av direktivets virkeområde. Utvalget delte seg fem mot fem med hensyn til lovfesting av dette som prinsipp, der den ene gruppen vil ha en ordlyd som lovfester prinsippet, mens den andre gruppen vil ha en ordlyd om at offentlige virksomheter ved anskaffelser skal stille krav og designe egne systemer slik at det letter deling av data for økt viderebruk, men uten å referere til prinsippet, som de mener har et uklart innhold. Det foreligger derfor to forslag til hvordan artikkel 5 nr. 2 skal gjennomføres i datadelingsloven § 5 *fjerde ledd*.

Utvalget behandler temaet metadata særskilt i delkapittel 11.4 og 11.5. Direktivet artikkel 9 nr. 1 er en videreføring av gjeldende rett og stiller krav om en praktisk ordning eller et nasjonalt tilgangspunkt, som skal gjøre det enklere å søke og finne data og metadata tilgjengeliggjort for viderebruk. Etter utvalgets vurdering oppfylder Norge allerede direktivets krav i artikkel 9 ved etableringen av den nasjonale datakatalogen på «data.norge.no» som forvaltes av Digitaliseringsdirektoratet. Videre, drøfter utvalget behovet for en eventuell plikt til å publisere metadata. Utvalget forstår direktivet slik at kravet om å publisere metadata eller beskrivelser av datasett først vil gjelde *når* data faktisk gjøres tilgjengelig for viderebruk, jf. direktivets artikkel 5 nr. 1. Det er altså ikke et krav om å publisere metadata for alle dataene den offentlige virksomheten forvalter og er ansvarlig for. Utvalget drøfter derfor spørsmålet om Norge skal gå lenger enn direktivet og innføre en generell plikt for offentlige virksomheter til å publisere en oversikt over metadata for alle data den forvalter i nasjonal datakatalog, og ikke bare for de dataene virksomheten faktisk tilgjengeliggjør for viderebruk, se delkapittel 11.4.2. Basert på utvalgets vurderinger, foreslås det å etablere en plikt for offentlige virksomheter til å publisere en nasjonal oversikt over data som er gjort allment tilgjengelig, sammen med metadata, i nasjonal datakatalog, jf. datadelingsloven § 6 første ledd. Utvalget foreslår også at offentlige virksomheter skal vedlikeholde og publisere en oversikt over data og metadata de forvalter i den nasjonale datakatalogen, dersom det er mulig og hensiktsmessig, jf. datadelingsloven § 6 andre ledd.

Videre ser utvalget behovet for å konkretisere hva som skal menes med «metadata» i forbindelse med gjennomføringen av direktivet i norsk lov. Dette for å tydeliggjøre hvilke krav offentlige virksomheter er rettslig forpliktet til når de skal publisere metadata sammen med data de gjør tilgjengelig i nasjonal datakatalog. Utvalget foreslår derfor at det stilles krav om å ta i bruk standarden DCAT-AP-NO i forskrift med hjemmel i forslag til datadelingsloven § 6 tredje ledd.

Åpne data-direktivet artikkel 5 nr. 5 og nr. 6 inneholder krav til hvordan dynamiske data skal gjøres tilgjengelig. Offentlige organer er etter denne bestemmelsen pålagt å gjøre dynamiske data tilgjengelig for viderebruk umiddelbart etter innsamling, enten via API-er (Application Protocol Interface), eller dersom relevant gjennom massedlasting (bulknedlasting). Et av direktivets formål ved å øke bruken av API-er er å få en mer proaktiv publisering av dynamiske data på nett. Direktivets artikkel 5 nr. 6 presiserer at dersom det å gi umiddelbar tilgang til dynamiske data vil overskride organets tekniske eller økonomiske kapasitet, og dermed utgjøre en uforholdsmessig stor innsats, så skal dataene gjøres tilgjengelig innen en frist eller med midlertidige tekniske begrensninger som gjør det mulig å utnytte dataenes økonomiske og sosiale potensial fullt ut. Vurderingen skal se hen til det offentlige organet eller offentlige foretaks størrelse og driftsbudsjett. Utvalget foreslår bestemmelsen gjennomført i datadelingsloven § 7.

Deling og viderebruk av forskningsdata er ikke tidligere regulert i EU-lovgivningen, og er dermed nytt som følge av åpne data-direktivet. Bakgrunnen for utvidelsen av direktivets virkeområde til å omfatte offentlig finansierte forskningsdata er at de allerede er betalt for av fellesskapet og at dataene derfor bør gjøres allment tilgjengelig for viderebruk. Direktivet artikkel 10 er den sentrale bestemmelsen for å fastslå om forskningsdata er omfattet eller ikke av åpne data-direktivet. Artikkel 10 nr. 1 handler om krav til statenes politikk og tiltak for tilgang til offentlig finansierte forskningsdata, mens artikkel 10 nr. 2 handler om *når* slike forskningsdata er omfattet av reguleringen og kan viderebrukes etter direktivets kapittel III. Utvalget foreslår artikkel 10 gjennomført i datadelingsloven § 8.

I delkapittel 11.8 drøftes bruk av åpne standardlisenser ved tilgjengeliggjøring av data. Det følger av åpne data-direktivet artikkel 8 nr. 1 og fortalepunkt 44 at offentlige data som gjøres tilgjengelig ikke skal være underlagt vilkår for viderebruk med mindre disse er objektive, forholds-

messige, ikke-diskriminerende og begrunnet i at det vil være samfunnstjenlig. Når offentlige virksomheter gjør data åpent tilgjengelig etter kapittel III av direktivet, skal viderebruk av dataene omfatte så få restriksjoner som mulig, og det skal helst tas i bruk åpne lisenser. Utvalgets forslag til § 9 i ny lov om datadeling, svarer til direktivet artikkel 8 om bruk av standardlisenser. Utvalget foreslår at det gis en forskriftshjemmel i § 9 tredje ledd til å kunne påby lisensiering av bestemte typer data under en åpen standardlisens samt gi nærmere regler for bruk av standardlisenser.

Kapittel 12 gjelder adgangen til å ta gebyr for tilgang til data. Utvalget foreslår å videreføre gjeldende hovedregel etter dagens lovgivning om at offentlig informasjon skal være gratis. Eventuelle unntak fra hovedregelen, og dermed adgangen til å kreve gebyr, må ha hjemmel i forskrift til loven eller i en annen lov. Reglene i direktivet innskrenker adgangen til å ta betalt i forhold til gjeldende rett etter offentligforskrifta § 4. Ut over det som følger av direktivet, foreslår utvalget ingen ytterligere innstramninger, jf. utvalgets forslag til § 12. De enkelte kostnadselementene som kan inngå ved beregningen av lovlige gebyrer er nærmere omtalt i kapittel 12.4.2. Tilgang til forskningsdata alltid skal være gratis. Det samme gjelder datasett med høy verdi, men for slike data gjelder det begrensede unntak.

Utvalget foreslår at nærmere regler om betaling for tilgang til data, kan gis i forskrift.

Kart- og eiendomsdata er i dag i stor grad basert på ulike former for brukerbetaling og samfinansiering med brukerbetaling som et bærende element. Endringene i åpne data-direktivet reiser særlige utfordringer dels på grunn av innskrenkningene direktivet setter for å ta betalt ut over marginalkostnadene knyttet til tilgjengeliggjøring av dataene, dels at kart- og eiendomsdata i stor grad omfattes av hva som regnes som datasett med høy verdi. Dette er nærmere omtalt i kapittel 12.7.

Utvalget foreslår å ta inn en bestemmelse om transparens og innsyn i grunnlaget for beregning av eventuelle gebyrer som en egen bestemmelse i den nye loven om datadeling, jf. forslag til § 13. Bestemmelsen gjennomfører åpne data-direktivet artikkel 7. Utvalget foreslår at bestemmelser om plikt til å publisere liste over virksomheter som kan ta gebyr, reguleres i forskrift til loven.

Kapittel 13 omhandler åpne datadirektivets forbud mot forskjellsbehandling og enerettsavtaler, og utvalgets vurderinger og forslag til gjennomføring av disse reglene i datadelingsloven § 12. Gjennomføringen innebærer flytting av nåvæ-

rende bestemmelser om forbud mot forskjellsbehandling og enerettsavtaler i § 6 av offentleglova.

Utvalget drøfter også adgangen til å inngå enerettsavtaler når det blir gjort for å levere en tjeneste av allmenn økonomisk betydning, og direktivets unntaksadgang for enerettsavtaler om digitalisering av kulturressurser.

Kapittel 14 drøfter aktiv tilgjengeliggjøring av data for viderebruk med utgangspunkt i åpne data-direktivet og i gjennomføringsrettsakten om datasett med høy verdi (HVD-forordningen). Utvalget er i mandatet bedt om å vurdere om Norge bør gå utover de tematiske kategoriene som følger av direktivet mht. datasett med høy verdi. Ved aktiv tilgjengeliggjøring for viderebruk, må datainnehaveren forhåndsvurdere opplysningene opp mot rettslige skranker som hindrer at data tilgjengeliggjøres. Utvalget konkluderer med at en generell plikt til aktiv tilgjengeliggjøring av data ikke er ønskelig eller mulig, og at en plikt til aktiv tilgjengeliggjøring må gjelde nærmere angitte data. Utvalget anbefaler at det lovfestes å opprette et nasjonalt prioriteringsråd sammensatt av representanter fra offentlig, privat og frivillig sektor, som kan gi råd til nasjonale myndigheter og til regjeringen i spørsmål om hvilke nasjonale datasett utover det som følger av EUs krav som skal tilgjengeliggjøres for viderebruk. Utvalget drøfter hvilke særnasjonale kriterier som skal benyttes for å velge ut nasjonale data som aktivt skal tilgjengeliggjøres, og på hvilke vilkår disse dataene skal gjøres tilgjengelig. Når det gjelder vilkår for tilgjengeliggjøring anbefaler utvalget at det tas utgangspunkt i direktivet kapittel III, og ikke vilkårene for data sett med høy verdi etter direktivet artikkel 14. Dette for å ivareta behovet for en viss fleksibilitet i vurderingen av de konkrete dataene. Utvalget mener også at dette er noe det nasjonale prioriteringsrådet må vurdere i forbindelse med tilrådingene som gis.

Utvalget har også vurdert om en eventuell aktiv tilgjengeliggjøringsplikt også skal gjelde for beskyttede data. Utvalget har tolket mandatet dithen at det først og fremst bes om en utredning av spørsmålet om plikt til aktiv tilgjengeliggjøring av åpne data. Mandatet ble imidlertid fastsatt omtrent samtidig med at dataforvaltningsforordningen ble vedtatt. Det står i mandatet at utvalget «skal se hen til dataforvaltningsforordningen». Tilgjengeliggjøring av slike data kan imidlertid ikke skje på samme måte som for åpne data. Beskyttede data kan blant annet bare gjøres tilgjengelig i et sikkert behandlingsmiljø stilt til rådighet av eller kontrollert av spesielt angitte offentlige organ. En eventuell beslutningsmekani-

nismene for tilgjengeliggjøring av slike data må også være annerledes enn for åpne data, jf. dataforvaltningsforordningen kapittel II. Dataforvaltningsforordningen fastslår i artikkel 1 nr. 2 at den ikke etablerer noen plikt for offentlige organer til å tillate viderebruk av de dataene forordningen omfatter. Forordningen inneholder da med nødvendighet heller ingen regler om aktiv tilgjengeliggjøringsplikt for beskyttede data. Forordningen er imidlertid ikke til hinder for at det nasjonalt fastsettes regler om at beskyttede data skal prioriteres og tilrettelegges for viderebruk (via eksempelvis finansiering og infrastruktur). Ved en slik eventuell prioritering av beskyttede data for viderebruk, må det gjøres på en slik måte at dataene fortsetter å være beskyttet når de viderebrukes, jf. dataforvaltningsforordningen artikkel 5. Utvalget legger til grunn at det nasjonale prioriteringsrådet (se omtale i kapittel 14.6) også skal kunne vurdere og gi tilråding om prioritering for tilrettelegging av eventuelle beskyttede data, så lenge kravene i dataforvaltningsforordningen er oppfylt.

I delkapittel 14.7.7 drøfter utvalget innføring av en mulig plikt til tilgjengeliggjøring (på vilkår) av data som omfattes av dataforvaltningsforordningen (beskyttede data). Utvalget foreslår en bestemmelse om at det nasjonale prioriteringsrådet også bør kunne behandle spørsmål om aktiv tilgjengeliggjøring og fastsettelse av vilkår for tilgjengeliggjøring av beskyttede data, og en mulig plikt til aktiv tilgjengeliggjøring av visse typer data ovenfor enkelte grupper, typisk media.

Kapittel 15 handler om nasjonal organisering for viderebruk av offentlige data. I dette kapitlet redegjør utvalget for hvilke nasjonale løsninger og myndighetsfunksjoner den enkelte stat må ha på plass for å tilfredsstille krav i henholdsvis åpne data-direktivet og dataforvaltningsforordningen. Utvalget har ikke foretatt en fullstendig utredning av spørsmålet om plassering av funksjonene på nasjonalt nivå, men peker på hvor Norge allerede har nasjonale ordninger på plass, og hvor det eventuelt vil være nødvendig å videreutvikle, etablere eller utpeke nye nasjonale funksjoner eller løsninger.

I delkapittel 15.2 anbefaler utvalget at nasjonal datakatalog «data.norge.no» forblir nasjonalt tilgangspunktet for åpne data i Norge, jf. åpne data-direktivet artikkel 9 nr. 1. Videre anbefaler utvalget at det nasjonale informasjonspunktet etter dataforvaltningsforordningen artikkel 8 også legges til nasjonal datakatalog på data.norge.no, forutsatt at dagens ordning videreutvikles og styrkes.

I delkapittel 15.3 gjennomgår utvalget krav etter dataforvaltningsforordningen artikkel 7 om å utpeke ett eller flere nasjonale kompetente organer som skal bistå offentlige virksomheter i forbindelse med viderebruk av *beskyttede data* etter forordningens kapittel II. Utvalget anbefaler at Digitaliseringsdirektoratet og SSB utpekes til å være nasjonale kompetente organer for deling av beskyttede data etter dataforvaltningsforordningen artikkel 7. Veiledningen om beskyttede data bør være koordinert og samordnet. Myndighet til å gi tilgang til beskyttede data følger sektorprinsippet.

I delkapittel 15.4 redegjør utvalget for dataforvaltningsforordningens krav i kapittel III og IV om nasjonale myndighetsfunksjoner. Dataforvaltningsforordningen oppstiller både et rammeverk for godkjenning av og tilsyn med dataformidlingstjenester (forordningen kapittel III) og et rammeverk for datadeling av altruistiske grunner (forordningen kapittel IV). Det skal blant annet utpekes en eller flere nasjonale myndigheter som skal godkjenne og overvåke dataformidlingstjenester (artikkel 13) og registrere dataaltruistiske organisasjoner (artikkel 23). Den enkelte stat står fritt til å plassere begge funksjonene til det samme myndighetsorganet. Myndigheten skal være uavhengig og ha tilstrekkelig juridisk og teknisk kompetanse til å utføre oppgavene (artikkel 26). Utvalget kommer kun med noen overordnede betraktninger og vurderinger om dette, og anbefaler at Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet utreder nasjonal organisering av en uavhengig nasjonal tilsynsfunksjon for dataformidlingstjenester og altruismeorganisasjoner. Videre, anbefaler utvalget at departementet gjennomfører en mer helhetlig gjennomgang av den nasjonale tilsynsorganiseringen på det digitale området i lys av endrede og nye krav fra EU. Formålet med gjennomgangen bør være å vurdere alternative modeller for organisering, der ett av alternativene er etableringen av et nasjonalt tilsyn på det digitale området.

Kapittel 16 omhandler saksbehandling og klage. Både åpne data-direktivet og dataforvaltningsforordningen fastsetter minimumskrav til saksbehandling og klageadgang i forbindelse med anmodninger (requests) om viderebruk, jf. direktivet artikkel 4 og forordningen artikkel 9. Etter utvalgets vurdering oppfyller forvaltningsloven med de supplementene som følger av offentliglova, kravene om saksbehandling og klage etter åpne data-direktivet og dataforvaltningsforordningen.

Utvalget foreslår bestemmelser om å kunne fremsette krav om viderebruk i datadelingsloven kapittel 5. Bestemmelsene er utformet i tråd med

tilsvarende bestemmelser i offentliglova §§ 28, 29, 31 og 32.

Kapittel 17 omhandler forholdet mellom datadelingsloven og annen gjeldende lovgivning i et praktisk samspill med offentliglova, forvaltningsloven og arkivloven. Utvalget påpeker derfor at departementet må vurdere om det er behov for endringer i lovutkastet etter at høringsprosesser er utført. Først beskrives forholdet til offentliglova med forskrift og annen nasjonal innsynslovgivning, og hvilke konkrete bestemmelser som bør flyttes ut av offentliglova og forskriften og av miljøinformasjonsloven, og hvilke som dupliseres. Deretter redegjøres det for forholdet til arkivloven, personvernregelverket, og immaterialretten.

Kapittel 18 inneholder merknader til de enkelte paragrafene i datadelingsloven (norsk gjennomføring av åpne data-direktivet).

Kapittel 19 inneholder merknader til de enkelte paragrafene i dataforvaltningsloven (norsk gjennomføring av dataforvaltningsforordningen).

Kapittel 20 redegjør for administrative og økonomiske konsekvenser av de forslag som fremmes i utredningen. Her understrekes først at forslaget vil styrke den praktiske tilgangen til offentlige data (opplysninger, dokumenter, informasjon m.m.), og legge til rette for en åpen og gjennom-siktig offentlig virksomhet. Praktisk tilrettelegging av data i elektronisk format gir grunnlag for innovasjon og utvikling av nye informasjonsprodukter og -tjenester i næringslivet. Utvalget har ikke gjort egne beregninger for hvor stor verdiskapingen vil kunne bli, men henviser til studier gjort av EU-kommisjonen og en analyse utført av Menon Economics på oppdrag av NHO i 2019.

Utvalgets forslag vil ha budsjettmessige konsekvenser for staten og kommunene og offentlige virksomheter for øvrig. Utvalget har ikke utført egne beregninger av disse konsekvensene, men tar utgangspunkt i høringen i 2022 om gjennomføringen av åpne data-direktivet.

Forslaget har administrative konsekvenser. Det må for det første utarbeides utfyllende forskrifter til datadelingsloven og dataforvaltningsloven før lovene kan tre i kraft, og det må fattes vedtak og lages forskrifter til datadelingsloven og dataforvaltningsloven som inkorporerer slike rettsakter som norsk forskrift.

Det må tas beslutning om utpeking eller opprettelse av kompetente organ og tildeling av ansvar etter de to lovene, og de organene som tilføres ansvar må opprustes med tilstrekkelig ekspertise og midler.

Opprettelse og drift av publiseringsorgan for gebyrer og nasjonalt prioriteringsråd etter datade-

lingsloven, og opprettelse og drift av kompetente organ etter dataforvaltningsloven vil ha budsjettmessige konsekvenser. Konsekvensene av dette må beregnes konkret for hvert enkelt organ, avhengig av hvordan det enkelte organet organiseres, hvilke oppgaver organet eventuelt blir tildeelt og om oppgavene kan legges til allerede eksisterende organer. Utvalget har ikke hatt anledning til å gjøre slike beregninger.

Innstramminger i reglene for å kunne ta gebyrer for tilgang til data vil få budsjettmessige konsekvenser for virksomheter som i dag finansierer etablering og forvaltning av data med brukerinntekter. Dette gjelder først og fremst arbeidet med det offentlige kartgrunnlaget, og andre arbeider med geografisk informasjon i staten og kommunene. Det knytter seg usikkerhet til hvor store konsekvensene på dette området vil kunne bli, jf. kapittel 12.7 om brukerbetaling knyttet til kart- og eiendomsdata.

I utgangspunktet skal tilrettelegging av data for innsyn og viderebruk etter dette finansieres i form av ordinære bevilgninger uten bruk av gebyrer.

Utvalgets forslag om at offentlige virksomheter skal vedlikeholde og publisere en oversikt over data med tilhørende metadata og dokumentasjon som virksomheten forvalter i nasjonal datakatalog, vil i konkrete tilfeller kunne ha budsjettmessige konsekvenser.

Når dynamiske data som er åpne for allment innsyn skal gjøres tilgjengelig, innføres det ved

gjennomføringen av åpne data-direktivet, et krav om at det skal gjøres umiddelbart etter at dataene er samlet inn eller produsert. Det skal skje gjennom en teknisk løsning (programmeringsgrensesnitt) som gir fortløpende tilgang til dataene. Utvalget antar at utvikling av nødvendige programmeringsgrensesnitt kan gjøres innenfor tilgjengelige budsjetter, men kravet om umiddelbar datatilgang forutsetter at vedkommende organ har systemer som sikrer at innsamlede data kontrolleres og systematiseres på en måte som er egnet for direkte aksessering.

Dersom konkrete data pekes ut for aktiv tilgjengeliggjøring på nasjonalt grunnlag, vil dette ha budsjettmessige konsekvenser for offentlige virksomheter som forvalter slike data. Dette må i så fall utredes som ledd i arbeidet med å velge ut slike data.

Virksomheter som omfattes av gjennomføringsrettsakten om datasett med høy verdi (HVD-forordningen), vil kunne bli påført økonomiske konsekvenser. Dette gjelder særlig der det omfatter datasett som i dag er en viktig del av inntektsgrunnlaget til offentlige organer. Utvalget viser særlig til usikkerheten knyttet til finansiering, etablering og forvaltning av detaljerte kartdata (geodata) i regi av kommunene og statlige fagmyndigheter, se omtale i kapittel 12.7.3.

Kapittel 21 inneholder utvalgets forslag til lov om datadeling, og *kapittel 22* forslag til lov om dataforvaltning.

Kapittel 2

Utvalgets arbeid

2.1 Oppnevning og sammensetning

Høsten 2021 oppnevnte departementet et utvalg for å foreslå en mer helhetlig regulering av viderebruk av offentlig informasjon (data).

Utvalget fikk følgende sammensetning:

1. Camilla Selman, kommuneadvokat, Oslo kommune (leder)
2. Birger S. Clementsen, direktør, innovasjon og støttetjenester, Stavanger kommune (medlem)
3. Dörthe Koerner, seniorrådgiver, Brønnøysundregistrene (medlem)
4. Heather Broomfield, fagdirektør, Digitaliseringsdirektoratet (medlem)
5. Hilde Austlid, senioringeniør, Statens vegvesen (medlem)
6. Ina Lindahl Nyrud, advokat, Norsk Journalistlag (medlem)
7. Johnny Welle, kartverkssjef, Statens kartverk (medlem)
8. Lee A. Bygrave, professor, Institutt for privat rett, Universitetet i Oslo (medlem)
9. Shahzad Rana, selvstendig konsulent (medlem)
10. Torger Kielland, professor, Juridisk fakultet, Universitetet i Bergen (medlem)

Utvalget har vært bistått av et sekretariat, som har bestått av:

1. Advokat Arve Føyen (sekretariatsleder)
2. Seniorrådgiver Silje Røshol Johansen
3. Utredningsleder Janicke Weum (fra 1. september 2023)
4. Fagdirektør Dag Høgvard (fra 1. januar 2023)
5. Seniorskattejurist Baran Farsijani
6. Seniorrådgiver Janne Loen Kummeneje (til 1. februar 2023)

Sekretariatet har vært engasjert i ulike deltidsstillinger.

2.2 Mandat

Utvalget fikk følgende mandat, som også omfatter en beskrivelse av bakgrunnen for utredningen og opplegget for utvalgets arbeid:

«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 – data-drevet 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 sam-

funnsutviklingen 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 særlovgevingen – 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 rettsikkerhet.

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 rettsikkerhetsgarantier som transparens, åpenhet og demokratisk kon-

troll 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 organer 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 Forsknings-

rådet 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 gjeldende bestemmelser i Statens personalhåndbok 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.»

Utvalget fikk senere utsatt frist til 1. juli 2024.

2.3 Om utredningen

Utredningen er delt i fire deler.

Del I Innledning:

- Kapittel 1 Innledning og sammendrag
- Kapittel 2 Utvalgets arbeid
- Kapittel 3 Bakgrunn og status

Del II Gjeldende rett og nye krav:

- Kapittel 4 Gjeldende nasjonal rett
- Kapittel 5 Endringer med åpne data-direktivet
- Kapittel 6 Endringer med dataforvaltningsforordningen
- Kapittel 7 Rettstilstanden i andre land

Del III Utvalgets vurderinger og anbefalinger:

- Kapittel 8 Lovstruktur
- Kapittel 9 Formål, virkeområdet og definisjoner
- Kapittel 10 Åpne data og skjermingsverdig informasjon
- Kapittel 11 Krav til hvordan offentlige virksomheter skal gjøre data tilgjengelig for viderebruk
- Kapittel 12 Gebyrer
- Kapittel 13 Åpne data-direktivets bestemmelser om ikke-diskriminering og enerettsavtaler

- Kapittel 14 Aktiv tilgjengeliggjøring av data for viderebruk
- Kapittel 15 Nasjonal organisering for viderebruk av offentlige data
- Kapittel 16 Saksbehandling og klage

Del IV Utvalgets forslag til ny helhetlig regulering av viderebruk av offentlig informasjon (data)

- Kapittel 17 Forholdet til annen lovgivning
- Kapittel 18 Merknader til de enkelte paragrafene i datadelingsloven
- Kapittel 19 Merknader til de enkelte paragrafene i lov om dataforvaltning
- Kapittel 20 Administrative og økonomiske konsekvenser
- Kapittel 21 Lovutkast til lov om datadeling (datadelingsloven)
- Kapittel 22 Lovutkast til lov om dataforvaltning (dataforvaltningsloven)

2.4 Arbeidet i utvalget

Utvalget har til sammen hatt 16 møter. Seks av møtene har gått over to dager, slik at utvalget i alt har hatt 22 møtedager. Utvalget hadde sitt første møte 1. september 2022 og siste møte 23.–24. april 2024.

Følgende eksterne bidragsytere har hatt presentasjoner for utvalget:

- Liv Dingsør, DigitalNorway og Knut Bjørgaas, Ressursenteret for deling og bruk av data, Digitaliseringsdirektoratet, om hva næringslivet, forskere og andre aktører ønsker tilgang til av offentlige data og hvordan dataene best kan tilgjengeliggjøres
- Kyrre Isaksen, EFTAs overvåkningsorgan, om nasjonal gjennomføring av EU/EØS-rett og overvåkningsorganets rolle
- Constance Ursin, Kultur- og likestillingsdepartementet, om opphavsrett og hvordan opphavsrett kan være en skranke for deling av offentlig informasjon
- Emmelie Odberg Rosengren, Kommunal- og distriktsdepartementet og Mikal Kvamsdal, Abelia, om en utredning om deling av industri-data innenfor næringslivet
- Rozemarijn van der Hilst-Ytreland og Øystein Åsnes, Digitaliseringsdirektoratet, om åpne data-direktivet og datasett med høy verdi
- Mona Naomi Lintvedt, Senter for rettsinformatikk, Universitetet i Oslo, om forslaget om en kunstig intelligens-forordning (Artificial Intelligence Act)

- Kjersti Løken Stavrum, Stiftelsen Tinius og Blommenholm Industrier (leder for Ytringsfrihetskommisjonen) og Kristine Foss, Norsk presseforbund (medlem av sekretariatet for Ytringsfrihetskommisjonen), om Ytringsfrihetskommisjonens arbeid
- Ketil Bøe Moen, Justis- og beredskapsdepartementet, om det nasjonale handlingsrommet i EØS-retten
- Siri Lader Bruhn og Nenitha Dagslott, Norges forskningsråd, om deling av forskningsdata
- Dag Josef Foss, Justify AS, om behovene og mulighetene med tilgang til offentlig informasjon sett fra perspektivet til et mindre privat teknologiselskap
- Roar Skålin, Meteorologisk institutt (leder for Geodatarådet), om erfaringer og utfordringer med deling av meteorologiske og geografiske data
- Fredrik Vangsal, Disruptive Engineering AS, om behov og muligheter for næringsutvikling med tilgang til offentlig informasjon sett fra perspektivet til et mindre privat teknologiselskap
- Rolf Bekkhus, Oslo kommune, om etablering og vedlikehold av geodata i kommunal sektor og om deling av slike data
- Kristin Lyng, Norsk Helsenett, om deling av henholdsvis åpne og beskyttede data med eksempler fra meteorologiske data, skattedata og helsedata
- Vegard Venli, Aftenposten, Øyvind Bye Skille, NRK, og Espen Andersen, Kommunal Rapport, om behov tilgang til offentlige data og erfaringer med innhenting av slike data

Sekretariatet har dessuten hatt møter med:

- Lovavdelingen, Justis- og beredskapsdepartementet (6. mars 2023) om lovtekniske spørsmål om gjennomføring av EU-rettsakter
- Arkiverket (24. mai 2023 og 16. januar 2024) om offentlige arkiv
- Statens kartverk (20. mars 2023) om tilgang til, etablering og finansiering av geografisk informasjon
- Nasjonal sikkerhetsmyndighet (21. august 2023) om sikkerhetsutfordringer knyttet til deling og sammenstilling av data
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (25. september 2023) om viderebruk av beskyttede data med utgangspunkt i statlige regnskapsdata

Kapittel 3

Bakgrunn og status

3.1 Innledning

Tilgang til og muligheten til å bruke offentlig informasjon (data) i nye sammenhenger er ikke noe nytt i Norge, og har lange tradisjoner i tilknytning til offentlighetsprinsippet. Likevel, har økt digitalisering av offentlig sektor i kombinasjon med ny teknologi gjort det enklere og billigere å ta dataene i bruk til verdiskapende aktiviteter. Ifølge studier gjennomført av Europakommisjonen (også kalt «EU-kommisjonen» eller bare «Kommisjonen») vil den økonomiske verdien av data fra offentlig sektor øke fra 52 milliarder euro i 2018 til 194 milliarder euro i 2030.¹ Det betyr at offentlige data har en stor verdi om de forvaltes og deles på riktig måte og brukes til verdiskapende tjenester og produkter.

Dette kapittelet danner et bakteppe for *utvalgets* forslag til ny regulering for deling og bruk av offentlige data til nye formål, forstått som *viderebruk* i denne rapporten. Det gis en overordnet beskrivelse av gjeldende datapolitikk i Norge og i EU, og hvordan utviklingen i EU henger sammen med og påvirker nasjonale forhold.

3.2 Digitaliserings- og datapolitikken i Norge

3.2.1 Nasjonal ambisjon om økt verdiskaping med offentlige data som ressurs

I Meld. St. 22 (2020–2021) *Data som ressurs – Datadrevet økonomi og innovasjon* er det en ambisjon om økt verdiskaping med offentlige data i næringslivet og i samfunnet. En av målsettingene er at offentlige virksomheter skal dele mer data av god kvalitet på en effektiv og sikker måte. Det å få på plass sterkere insentiver og tydeligere rammebetingelser beskrives som viktige forutsetninger for å nå dette målet. Det handler blant annet om å

ha et tilpasset regelverk for deling av data, bærekraftige finansieringsmodeller for klargjøring og tilgjengeliggjøring av data, tilgang på kompetanse og en kultur for datadeling. Det påpekes også at teknologisk utvikling og økt digitalisering åpner for nye måter å samle inn, lagre og dele offentlige data på.

Det er tre hovedgrunner til at åpne offentlige data er viktige for samfunnet:

- *Effektivisering og innovasjon*: Når data deles mellom virksomheter, blir det bedre samhandling, mer rasjonell tjenesteutvikling og bedre offentlige tjenester.
- *Næringsutvikling*: Næringslivet får mulighet til å utvikle nye tjenester, produkter og forretningsmodeller basert på tilgang til offentlige data.
- *Et åpent og demokratisk samfunn*: Tilgang til beslutningsgrunnlag og prioriteringer i offentlig forvaltning gir innbyggerne mulighet til å få innsyn i hvordan beslutninger følges opp, og hva effekten av politiske tiltak er. Dette er viktig for å opprettholde den høye tilliten til offentlig sektor og bevare norske samfunnsverdier.

3.2.2 Viktige sektorer for tilgjengeliggjøring av åpne offentlige data

De siste ti årene har Norge lagt ned en betydelig innsats for å få tilgjengeliggjort og delt offentlige data. I Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital Agenda for Norge – IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet* var ett av tiltakene å styrke arbeidet med å tilgjengeliggjøre offentlige data fra enkelte sektorer. Den gangen ble det pekt på data fra fem sektorer som samfunnsøkonomisk verdifulle, og hvor det skulle utarbeides strategier. Disse var forskning og utdanning, statlige utgifter, transport og samferdsel, og kart og eiendom (geodata). I Meld. St. 22 (2020–2021) *Data som ressurs – Datadrevet økonomi og innovasjon* er det pekt på sektorområder der Norge er kommet langt med å gjøre data åpent tilgjengelig for viderebruk. Disse er:

- Geografiske data
- Transport- og trafikkdata

¹ Deloitte (2018). Study to support the review of Directive 2003/98/EC on the re-use of public sector information. Studie utført på oppdrag fra EU-kommisjonen.

- Forsknings- og utdanningsdata
- Språkdata
- Meteorologiske data
- Miljø- og jordobservasjonsdata
- Helsedata
- Selskapsdata og eierskapsdata
- Samfunnsikkerhetsdata
- Nasjonal statistikk fra Statistisk sentralbyrå

Sektorområdene harmonerer i stor grad med de EU-kommisjonen prioriterer for felles europeiske dataområder i EUs datastrategi fra 2020. Det harmonerer også med hva som er definert som tematiske kategorier av datasett med høy verdi i åpne data-direktivet² og i gjennomføringsrettsakten om datasett med høy verdi (HVD-forordningen)³. Samtidig som mange datasett allerede er tilgjengeliggjort, besitter det offentlige fortsatt data som er egnet, men ikke tilgjengeliggjort for viderebruk.

3.3 EUs digitaliserings- og datapolitikk

3.3.1 EUs sentrale strategier og programmer

Norge er en integrert del av og aktiv deltaker i det digitale indre markedet i Europa, og utviklingen internasjonalt påvirker i stor grad prioriteringene i den nasjonale IT-politikken. Norge ivaretar nasjonale interesser og påvirker EUs arbeid gjennom EØS-samarbeidet, og sammen med de andre nordiske landene. Se boks 3.1 og boks 3.2 for eksempler på hvordan Norge samarbeider med de andre nordiske landene.

Norge deltar i Programmet for et digitalt Europa (DIGITAL) 2021–2027 som er EUs investerings- og kapasitetsbyggingsprogram for digital omstilling og bruk av innovative digitale teknologier i samfunn og næringsliv. DIGITAL er et viktig verktøy for å realisere ambisjonene knyttet til digitalisering og digital transformasjon som blant annet er formulert i EUs strategier «Det digitale tiåret 2030»⁴, «EUs hvitebok om kunstig intelligens» (2020), og «EUs datastrategi» (2020).

I april 2024 la Støre-regjeringen fram *Strategi for norsk deltakelse i Programmet for et digitalt*

² Europaparlaments- og rådsdirektiv (EU) 2019/1024 av 20. juni 2019 om åpne data og viderebruk av informasjon fra offentlig sektor – Omarbeidelse, vedlegg I.

³ Commission Implementing Regulation (EU) 2023/138 of 21 December 2022 laying down a list of specific high-value datasets and the arrangements for their publication and re-use.

⁴ EUs betegnelse er «Path to the Digital Decade», omtales som Digital Decade Policy Programme 2030 (COM (2021) 574 final).

Boks 3.1 MR-DIGITAL

Nordisk ministerråd er en viktig arena for nordisk samarbeid. Samarbeidet omfatter Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige, samt Færøyene, Grønland og Åland.

I 2017 ble det opprettet et eget ministerråd for digitalisering MR-DIGITAL som blant annet skal støtte utveksling og bruk av digitale tjenester på tvers av landegrensene i regionen, og felles satsninger for å fremme 5G, kunstig intelligens og deling av data.

Kilde: www.norden.org

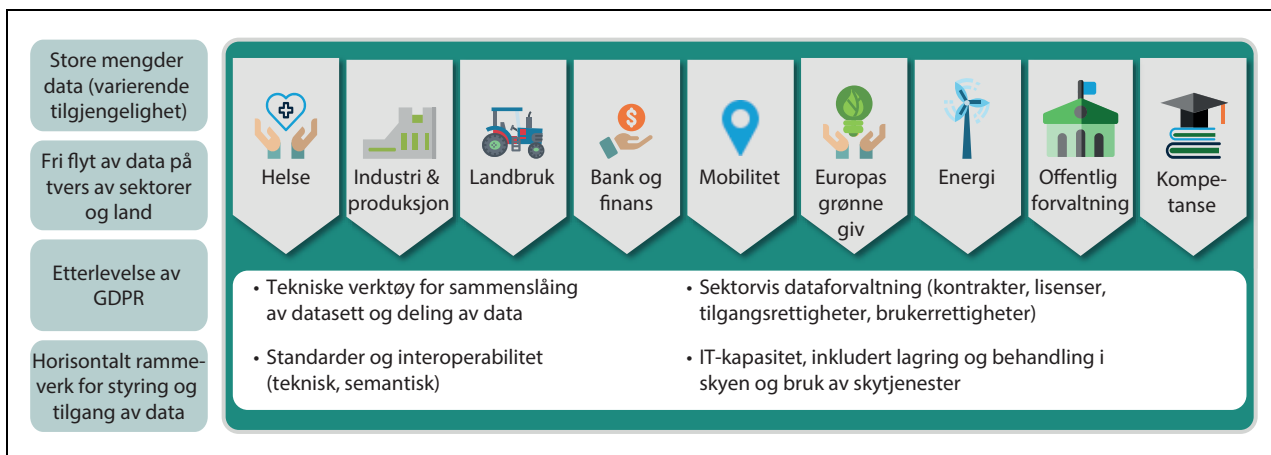
Boks 3.2 Nordic Smart Government and Business

Nordic Smart Government and Business (NSG&B) er et nordisk samarbeidsprogram mellom 14 nordiske myndigheter, ledet av de fem nordiske registermyndighetene og skatteeatene med økonomisk støtte fra Nordic Innovation. Visjonen er å støtte små og mellomstore bedrifter ved å gjøre forretningsdata tilgjengelig i sanntid og på denne måten skape et utgangspunkt for innovasjon og vekst i hele regionen. Det er utviklet en semantisk modell og åpne API spesifikasjoner for data fra foretaksregistre. Data fra de fleste nordiske land vil bli gjort tilgjengelig i henhold til spesifikasjonen. Nasjonale aksesspunkter vil gi tilgang til foretaksregisterinformasjon som dekker en stor del av høyverdi datasettene på tvers av Norden.

Kilde: Brønnøysundsregistre

Europa – DIGITAL. Strategien viser hvordan regjeringen vil legge til rette for at Norge skal få mest mulig igjen for denne deltakelsen. DIGITAL-programmets seks innsatsområder er:

1. tungregning og superdatamaskiner,
2. skyteknologi, data og kunstig intelligens,
3. digital sikkerhet,
4. avansert digital kompetanse,
5. anvendelse av digitale teknologier,
6. halvledere (mikrobrikker).



Figur 3.1 EUs felles europeiske dataområder med tilhørende rammeverk og policyområder

Kilde: Meld. St. 22 (2020–2021) *Data som ressurs – Datadrevet økonomi og innovasjon.*

EUs datastrategi slår fast at data er en betydningsfull ressurs for oppstartsbedrifter og små og mellomstore bedrifter, samt for utviklingen av kunstig intelligens. Med strategien ønsker EU at Europa tar en sterkere og mer ledende rolle i den datadrevne økonomien internasjonalt.

Den europeiske dataøkonomien skal være fundert på et felles regelverk som ivaretar grunnleggende europeiske verdier, respekt for personvern og menneskerettigheter og en visjon om at mennesket er og bør være i sentrum. Personopplysninger så vel som forretningsinformasjon skal ha tilstrekkelig beskyttelse, samtidig som virksomheter skal ha lett tilgang til industrielle data av høy kvalitet. Strategien angir fire hovedspor for å nå denne målsettingen:

- en tverrsektoriell forvaltningsramme for tilgang til og bruk av data
- styrking av kapasitet og infrastruktur
- styrking av kompetanse for innbyggere og små og mellomstore bedrifter
- etablering av felles europeiske dataområder i strategiske sektorer og på områder av allmenn interesse

3.3.1.1 Felles europeiske dataområder

En viktig oppgave i realiseringen av datastrategien er å få plass et rammeverk for ni tematiske felles europeiske dataområder (European Data Spaces) innenfor viktige sektorer. Disse sektorene er: helse, industri og produksjon, landbruk, bank og finans, mobilitet, Europas grønne giv, energi, offentlig forvaltning og kompetanse, se figur 3.1. Rammeverket for dataområdene skal bestå av standarder, verktøy og infrastrukturer for å lagre, behandle og dele data både innad i og mel-

lom medlemslandene i EU. Samtidig skal rammeverket gi dataforvaltere og brukere rettigheter, verktøy og ferdigheter til å kunne ha kontroll med egne data.

3.3.1.2 Europeisk rammeverk for helsedata

I kjølvannet av covid-19-pandemien løftet EU-kommisjonen fram helse som et foregangsområde for utviklingen av et europeisk fellesområde for data – European Health Data Space. Den 3. mai 2022 la EU-kommisjonen fram forslag til forordning (COM (2022) 197 final) om et felles europeisk helsedataområde (European Health Data Space, EHDS). Forslaget til forordning er et stort og viktig skritt for å sikre en bedre europeisk og norsk helse- og omsorgstjeneste. EHDS skal bidra til endringer i hvordan pasienter, helsepersonell, forskere og myndigheter har tilgang til og benytter helsedata, samtidig som EHDS muliggjør et felles indre marked for digitale helsetjenester.

I forordningen skilles det mellom primær- og sekundærbruk av helsedata. Primærbruk omhandler bruk av helsedata til helsehjelpsformål, mens sekundærbruk handler om bruk av helsedata til andre, klart definerte formål som for eksempel forskning. Blant tiltakene knyttet til sekundærbruk er utvikling av en ny, desentralisert EU-infrastruktur for helsedata (HealthData@EU), og et felles EU-rammeverk for bruk av helsedata til forskning, utvikling og folkehelse. Helsedata som inneholder personopplysninger kan bare deles for sekundærbruk dersom det har blitt anonymisert og pseudonymisert, og det vil være forbudt å re-identifisere enkeltpersoner. Helseopplysninger avgitt til sekundære formål,



Figur 3.2 EUs prioriterte datasett med høy verdi innenfor seks tematiske områder

Kilde: Meld. St. 22 (2020–2021) *Data som ressurs – Datadrevet økonomi og innovasjon*.

skal ikke kunne benyttes til å fatte beslutninger som går ut over enkeltpersoner, f.eks. ved å øke forsikringspremier basert på sykdomsbilde eller målrettet markedsføring.⁵

3.3.2 Regulatoriske rammer for datapolitikken

3.3.2.1 Åpne data-direktivet og gjennomføringsrettsakten om datasett med høy verdi

EU vedtok direktiv om åpne data og viderebruk av informasjon fra offentlig sektor 20. juni 2019.⁶ Direktivet legger rammer for hvordan offentlig sektor skal dele data som andre kan benytte til verdiskaping, og erstatter det tidligere PSI-direktivet⁷ (Public Sector Information) fra 2003 (og endret med endringsdirektivet i 2013) som er gjennomført i norsk rett i offentleglova. I likhet med sine forgjengere PSI-direktivene, skal åpne data-direktivet bidra til å gjøre offentlige data enklere tilgjengelige, enten gratis eller til en lav marginalkostnad. I vedlegg I til direktivet defineres seks tematiske kategorier der bruk av offentlige data har særlig høy nærings- og samfunnsøkonomisk verdi, såkalte «datasett med høy verdi», se figur 3.2. En nærmere spesifisering av

hvilke datasett dette konkret omfatter, er fastsatt i gjennomføringsrettsakten om datasett med høy verdi (HVD-forordningen). Gjennomføringsrettsakten ble vedtatt av EU-kommisjonen den 21. desember 2022, og får virkning for EU-landene fra 9. juni 2024. Gjennomføringsrettsakten er vurdert å være EØS-relevant, og er for tiden under vurdering i EØS/EFTA-landene. I forbindelse med utarbeidelsen av gjennomføringsrettsakten, ble det gjort et kartleggingsarbeid i EU/EØS hvor også Norge deltok med hensyn til hvilke datasett som skulle inngå. Som en gjennomføringforordning har medlemslandene svært begrenset handlingsrom til å justere seg i forhold til pliktene i rettsakten. Den skal dermed gjennomføres «som sådan» i de ulike medlemslandene. Utvalget har derfor tatt stilling til rettsakten på et lovteknisk og økonomisk/administrativt nivå, det har ikke blitt gjort materielle vurderinger av rettsakten. EU-kommisjonen har varslet flere slike gjennomføringsrettsakter i fremtiden. Se Figur 3.2 for en oversikt over EUs dataområder.

Åpne data-direktivet og HVD-forordningen står sentralt i utvalgets mandat.

3.3.2.2 Dataforvaltningsforordningen

Dataforvaltningsforordningen (Data Governance Act) ble formelt vedtatt av EU 4. mai 2022, og er gjort gjeldende i EU fra 24. september 2023.⁸ Forordningen er vurdert å være EØS-relevant, og er for tiden under vurdering i EØS/EFTA-landene.

⁵ Helse- og omsorgsdepartementet, EØS-notat, 24. juni 2022, «Forslag til forordning om det Europeiske helsedataområdet (EHDS)». EØS-notatbasen, regjeringen.no.

⁶ Europaparlaments- og rådsdirektiv (EU) 2019/1024 av 20. juni 2019 om åpne data og viderebruk av informasjon fra offentlig sektor – Omarbeidelse.

⁷ Europaparlaments- og rådsdirektiv 2003/98/EF av 17. november 2003 om viderebruk av informasjon fra offentlig sektor og Europaparlaments- og rådsdirektiv 2013/37/EU av 26. juni 2013 om endring av direktiv 2003/98/EF om viderebruk av informasjon fra offentlig sektor.

⁸ Regulation (EU) 2022/868 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2022 on European data governance and amending Regulation (EU) 2018/1724 (Data Governance Act).

Forordningen skal i hovedsak understøtte etableringen av de ni felles europeiske dataområdene ved å gjøre data mer tilgjengelig, øke tilliten til dataformidlingstjenester og styrke datadelingsmekanismer. Forordningen omhandler både offentlig og privat sektor, og data underlagt enkelte typer tredjepartsrettigheter.

I hovedtrekk innfører dataforvaltningsforordningen:

- Regler om viderebruk av data fra offentlige organer som er beskyttet på grunnlag av angitte kategorier med vern: driftshemmeligheter, statistisk fortrolighet, vern av tredjeparters immaterialrettigheter, eller vern av personopplysninger.
- Et notifikasjons- og tilsynsrammeverk for tilbydere av dataformidlingstjenester.
- Et rammeverk for datadeling av altruistiske grunner.
- Etablering av en ekspertgruppe for datainnovasjon («European Data Innovation Board», EDIB).

Dataforvaltningsforordningen er en del av utvalgets mandat.

3.3.2.3 Dataforordningen

Dataforordningen (Data Act) ble formelt vedtatt av EU 27. november 2023, og regulerer hovedsakelig datadeling mellom private aktører, inkludert hvem som kan få tilgang til visse typer data og på hvilke betingelser. Overordnet handler dataforordningen om:⁹

- Å legge til rette for at forbrukere og virksomheter kan få tilgang til data som genereres ved deres bruk av tilkoblede produkter og relaterte tjenester.
- Å innføre horisontale rammer for datainnehavere som er forpliktet til å dele data.
- Å innføre horisontale rammer for vern av mikro-, små-, og mellomstore bedrifter mot urimelige vilkår i avtaler om deling av data.
- Å sørge for at offentlig sektor under nærmere bestemte vilkår kan innhente data fra private virksomheter dersom det foreligger et ekstraordinært behov for dette.
- Å legge til rette for at kunder av databehandlingstjenester (slik som sky- og edgetjenester) skal kunne bytte til en annen tilbyder av tilsvarende tjeneste.

⁹ Kommunal- og distriktsdepartementet, EØS-notat, 2. september 2022, «Dataforordningen». EØS-notatbasen, regjeringen.no.

- Å innføre sikkerhetstiltak mot ulovlig overføring av data til tredjeland.
- Å sørge for utarbeidelse av standarder for interoperabilitet slik at data skal kunne viderebrukes på tvers av sektorer.
- Å skape sammenheng med gjeldende reguleringer innen tilsvarende politikkområde innenfor EU og EØS.

Dataforordningen skiller ikke mellom data som inneholder personopplysninger og data som ikke inneholder personopplysninger, men anses i hovedsak å gjelde andre data enn personopplysninger. Samtidig vil personopplysninger kunne være involvert i flere sammenhenger, f.eks. i forbindelse med deling av data fra IoT-produkter. Behandlingen av personopplysninger skal være i samsvar med personvernforordningen (forordning (EU) 2016/679, GDPR).

Dataforordningen er vurdert å være EØS-relevant og er for tiden til vurdering i EØS/EFTA-landene. Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet er ansvarlig for gjennomføringen av dataforordningen i norsk lov.

Dataforordningen faller utenfor utvalgets mandat og arbeid.

3.3.2.4 Forordningen om kunstig intelligens

EU-kommisjonen fremmet forslag til en forordning om kunstig intelligens i april 2021.¹⁰ Forordningen ble formelt vedtatt i EU 21. mai 2024.

Forordningen er både en produktansvarslov som skal sikre at produkter og systemer som bruker KI er trygge å bruke, men også en lov som skal sikre fundamentale rettigheter i tilknytning til KI. Ulike KI-systemer er klassifisert etter hvilken risiko de utgjør for samfunnet og enkeltmennesker:

- *Uakseptabel risiko*: KI-systemer som manipulerer atferd ved hjelp av villedende teknikker eller utnytter sårbarheter knyttet til alder, funksjonsnedsettelse eller sosioøkonomisk status, samt biometrisk kategorisering blir forbudt.
- *Høyrisikosystemer*: KI-systemer som er klassifisert som høyrisiko, slik som medisinsk utstyr eller infrastruktur, får blant annet krav til risikohåndtering, dokumentasjon, datakvalitet og robusthet.
- Såkalte grunnmodeller får krav som ligner på dem for høyrisikosystemer. Modellene må

¹⁰ European Commission (2021a). Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down harmonised rules on artificial intelligence (Artificial Intelligence Act) and amending certain union legislative acts. COM/2021/206 final. Cexlex 52021PC0206.

dokumenteres grundig, med blant annet teknisk dokumentasjon, sammendrag av trening og validering av data, og beskrivelse av hvordan systemet virker. De må også overholde EUs opphavsretsregler.

- For løsninger med *begrenset risiko*, som samtaleroboter og KI-generert innhold, kommer det krav til gjennomsiktighet og merking.

Forordningen om kunstig intelligens faller utenfor utvalgets mandat og arbeid.

3.3.2.5 Forordningen om digitale markeder og forordningen om digitale tjenester

Europaparlamentet og Rådet vedtok 14. september 2022 forordning om åpne og rettferdige markeder i den digitale sektoren (Digital Markets Act – DMA). Rettsakten er en del av EU-kommisjonens såkalte flaggskipsinitiativer, og skal bidra til en mer åpen og rettferdig plattformøkonomi, og hindre adferd på nett som er skadelig for konkurransen og sluttbrukerne.¹¹

Forordningen innfører harmoniserte regler som skal sikre åpne og rettferdige digitale markeder i EU i de tilfeller der store digitale plattformer fungerer som såkalte portvoktere. Det etableres et sett med objektive kriterier for å kvalifisere en stor digital plattform som en «portvokter». Forordningen omfatter portvokters sentrale plattformtjeneste som tilbys eller leveres til virksomheter som er etablert i EU, eller til sluttbrukere som er etablert eller befinner seg i EU. Forordningen gjelder dermed uavhengig av hvor portvokter hører hjemme.

Når det gjelder forordningen om digitale tjenester (Digital Services Act, DSA), ble rettsakten vedtatt av Europaparlamentet og Rådet den 19. oktober 2022. Rettsakten har til formål å bidra til å styrke det indre marked ved å modernisere og presisere internettbaserte plattformers plikter når det gjelder å fjerne ulovlig innhold, og adressere nye problemsstillinger som har kommet frem i forbindelse med plattformøkonomien. Forordningen inneholder regulering av dagens internettbaserte tjenester og plattformer, i tillegg til at det oppdaterer deler av gjeldende ehandelsdirektiv.

DSA skal fylle det juridiske «tomrommet» og erstatte dagens praksis der plattformeierne selv

regulerer hvilke innhold som tolereres. Reguleringen tar sikte på å gi større demokratisk kontroll og tilsyn med plattformene, og redusere risiko for manipulasjon og ulovlig innhold. Målet er å sikre et tryggere internett for forbrukerne, med mer åpne, gjennomsiktede og pålitelige plattformer. Nasjonale tilsynsmyndigheter skal få mer innsyn i hvordan selskapene opererer og i hvordan de bruker og behandler data og risiko. Reguleringen inkluderer blant annet et nytt forbud mot såkalt «dark patterns», eller manipulativt design. Det skal hindre at selskaper gjennom utforming av nettsider skal kunne lure folk til å samtykke til noe de egentlig ikke vil. Reguleringen innebærer også en innstramning i adferdsbasert markedsføring da det vil være et forbud mot målretting av reklame mot barn og unge. I tillegg blir det forbudt å drive målrettet reklame basert på sensitive opplysninger, for eksempel opplysninger om legning, etnisitet og religion.

Forordningen tar også sikte på å sikre like markedsvilkår for plattformtilbydere. Etablering av felleseuropeiske regler skal hindre den fragmenterte lovgivningen som er under utvikling i ulike europeiske land, og gi like konkurransevilkår.

Rettsaktene er for tiden til vurdering i EØS/EFTA-landene. Det er opprettet en egen arbeidsgruppe om DSA og DMA ledet av Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet med representanter fra Nærings- og fiskeridepartementet, Kultur- og likestillingsdepartementet, Utenriksdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Barne- og familiedepartementet, samt underliggende etater som Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom), Konkurransetilsynet, Medietilsynet, Forbrukertilsynet og Datatilsynet. Arbeidsgruppen har vurdert de to forordningsforslagene, og sammen med Island og Liechtenstein ble det høsten 2023 utarbeidet EFTA-posisjoner på de to forslagene.

Forordningen om digitale markeder og forordningen om digitale tjenester faller utenfor utvalgets mandat og arbeid.

3.4 Status og sentrale utviklingstrekk

3.4.1 Norge i et internasjonalt perspektiv

De siste ti årene har Norge lagt ned en betydelig innsats for å fremme deling av offentlige data, og undersøkelser viser at det faktisk skjer en omfattende deling av offentlige data både innad i forvaltningen og mellom offentlig og privat sektor.¹² Ifølge Ytringsfrihetskommisjonen regnes de nordiske landene gjerne som forbilder i Europa for å

¹¹ Kommunal- og distriktsdepartementet, EØS-notat, 8. juni 2021, Forordning om digitale markeder (Digital Markets Act – DMA). EØS-notatbasen, regjeringen.no.; Kommunal- og distriktsdepartementet, EØS-notat, 10. februar 2021, Forordning om digitale tjenester (Digital Services Act – DSA). EØS-notatbasen, regjeringen.no.

sikre allmennheten rett på innsyn i dokumenter om myndighetens virksomhet, og at i løpet av de siste 20 årene har deling av informasjon (data) til sivilsamfunnet blitt mer fremtredende.¹³

Internasjonale målinger viser også at Norge ligger i det øverste sjiktet når det gjelder digitalisering av offentlige tjenester og deling av åpne data.¹⁴ Samtidig ser vi at andre land tar oss igjen. I EUs Open Data Maturity Report fra 2023 som måler utviklingen i europeiske land innenfor feltet åpne data, havner Norge utenfor kategorien til de beste landene og er plassert på en 13. plass.¹⁵ Norge plasseres i hurtigløper-kategorien i modningsskalaen. De fire kategoriene er nybegynnere, følgere, hurtigløpere, og trendsettere. Undersøkelsens tilnærming til åpne data samsvarer med EUs rammeverk. I rapporten anbefales Norge og andre land i hurtigløper-kategorien å promotere og følge opp prestasjoner relatert til åpne data på strategisk nivå. Undersøkelsen viser også til at Norge har relativt lav kompetanse på åpne data, inkludert på ledernivå. En annen anbefaling er å fremme og følge opp effekten av produkter og tjenester bygget på åpne data. Ifølge EUs undersøkelse kan land i hurtigløper-kategorien også vurdere ulike måter å sikre en bærekraftig nasjonal portal. For eksempel gjennom å gjøre det mulig med flere bidrag og ved å tilby verdikøkende funksjoner.

3.4.2 Utviklingen i antall datasettbeskrivelser på data.norge.no

Verdiskaping med offentlige data forutsetter at offentlige virksomheter gjør egne data tilgjengelige, gjenfinnbare og mulige å bruke. Det er etablert en nasjonal datakatalog, data.norge.no, som skal gi en oversikt over hvilke offentlige datasett som er tilgjengelige. Katalogen skal gjøre det mulig for offentlige og private aktører å søke etter og gjenfinne offentlige data. Det er Digitaliseringsdirektoratet som forvalter løsningen, mens

den enkelte offentlige virksomhet har ansvaret for å publisere egne datasettbeskrivelser i katalogen. Digitaliseringsrundskrivet stiller krav til departementer og statlige forvaltningsorganer om å publisere datasett på data.norge.no, men ikke til andre typer offentlige virksomheter for eksempel kommuner og statlige foretak.

Data.norge.no høster datasettbeskrivelser automatisk fra lokale datakataloger i virksomheter som Skatteetaten, NAV og Statens vegvesen. Virksomheter uten en egen lokal datakatalog kan registrere datasettene manuelt på siden. I tillegg utveksles det datasettbeskrivelser med domeneportaler som geonorge.no og transportportalen.no. Det er foreløpig ikke utviklet slike løsninger for utveksling av data med andre sektorer, som helse eller forskning.

I offentlig sektor er det et stort forbedringspotensial når det gjelder å gjøre offentlige datasettbeskrivelser tilgjengelige og gjenfinnbare på data.norge.no. Gapet mellom antall datasett som er synliggjort, og antall datasett som offentlige virksomheter faktisk forvalter, antas å være stort.¹⁶ Tall fra Digitaliseringsdirektoratet viser en positiv utvikling i antall registrerte datasett på data.norge.no i perioden 1. mai 2021 til 1. mai 2023, se figur 3.3. Fra 1. mai 2023 til 1. mai 2024 har det vært en enorm økning, fra i underkant av 2000 registrerte datasett til ca. 9000 datasett. Ifølge direktoratet skyldes økningen i hovedsak at data.norge.no har utvidet høstingen fra geonorge.no til også å høste inn datasettbeskrivelser for datasett som ikke er åpne (lukkede data).

Ifølge Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes tilrettelegging for deling og gjenbruk av data i forvaltningen, bruker kommuner i liten grad den nasjonale datakatalogen på data.norge.no. Kommunene deler imidlertid data utover det som ligger i datakatalogen.¹⁷ I rapporten er Stavanger kommune brukt som et eksempel på en kommune som legger ut beskrivelser av egne åpne data i nasjonal datakatalog, men også gjennom sin egen portal (opencom.no). Stavanger kommune erfarer at en ikke får den ønskede effekten av datadeling når det er få kommuner som deler beskrivelser av data i nasjonal datakatalog. Dersom det ikke er registrert informasjon om data fra flere kommuner enn Stavanger kommune, får den informasjonen som legges ut min-

¹² OECD (2024). *2023 OECD Digital Government Index: Results and key findings*. OECD Public Governance Policy Papers, No. 44, OECD Publishing, Paris; OECD (2023). *2023 OECD Open, Useful and Re-usable data (OURdata) Index: Results and key findings*. OECD Public Governance Policy Papers, No. 43, OECD Publishing, Paris.

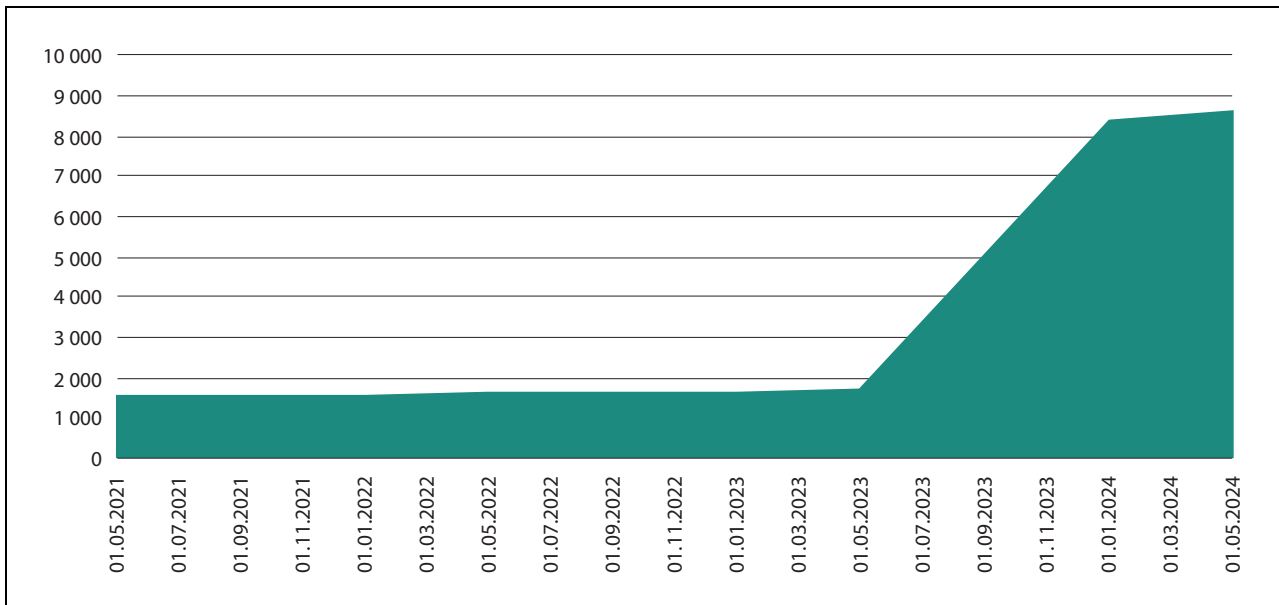
¹³ NOU 2022: 9 *En åpen og opplyst offentlig samtale – Ytringsfrihetskommisjonens utredning*, side 215..

¹⁴ Dokument nr. 3:8 (2023–2024). *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes tilrettelegging for deling og gjenbruk av data i forvaltningen*; Digitaliseringsdirektoratet «Rikets digitale tilstand», Mål 4; Meld. St. 22 (2020–2021) *Data som ressurs – Datadrevet økonomi og innovasjon*, kapittel 5.

¹⁵ Digitaliseringsdirektoratet, «Rikets digitale tilstand 2023», kapittel «Norge i verda».

¹⁶ Meld. St. 22 (2020–2021) *Data som ressurs – Datadrevet økonomi og innovasjon*, kapittel 5.

¹⁷ Dokument nr. 3:8 (2023–2024). *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes tilrettelegging for deling og gjenbruk av data i forvaltningen*.



Figur 3.3 Utvikling i antall datasettbeskrivelser på data.norge.no, 1. mai 2021 til 1. mai 2024

Kilde: Digitaliseringsdirektoratet

dre verdi. Kommunen oppgir at den selv ikke har noen direkte gevinster ved å dele dataene, og at dette kan være en barriere for å prioritere og bruke ressurser på å dele dataene.¹⁸

En rapport utarbeidet av Agenda Kaupang på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet i 2020 viser at selv de kommunene som har kommet lengst i dataforvaltning og deling av data, likevel ikke har kommet langt nok.¹⁹ Det er flere grunner til dette. Kommunene bruker i stor grad IT-systemer levert som hylleware fra store og små systemleverandører. Disse standardsystemene er i liten grad tilrettelagt for deling og bedre utnyttelse av data, og ofte blir kommunens egne data «låst inne» i fagsystemene. Det kan være vanskelig for kommunene å få tilgang til dataene både for egen bruk og for deling. Kommunene har også svakere insentiver og færre klare føringer for datadeling enn statlige virksomheter. I tillegg kan manglende kompetanse i kommunene og lav etterspørsel etter data fra næringslivet være faktorer som spiller inn.

3.4.3 Etterspørsel etter og bruk av offentlige data til nye formål

3.4.3.1 Næringslivets etterspørsel etter åpne offentlige data

Statistisk sentralbyrås rapport «Bruk av IKT i næringslivet» for 2023 viser at kun fire av ti foretak i privat næringsliv bruker offentlige data.²⁰ I stortingsmeldingen «Data som ressurs» vises det til at offentlige virksomheter må bli enda bedre til å gjøre data tilgjengelig slik at de kan tas i bruk til nye formål, og på en måte som gjør det mulig for andre brukere å realisere verdien av dem. Det vises også til flere årsaker til at offentlige data ikke tas i bruk i næringslivet.²¹ En av dem er at bedriftene ofte ikke kjenner til at data de kan dra nytte av faktisk finnes og er åpent tilgjengelige. En annen årsak kan være at dataenes kvalitet eller måten de er gjort tilgjengelige på, ikke egner seg til formålet de er tenkt brukt til. Videre kan det skyldes at kvaliteten på dataene gjør at bearbeiding blir for kostnadskrevenende for bedriftene. For private selskaper som har en datadrevet forretningsmodell bygget på offentlige datasett, er det viktig med forutsigbarhet og garantier i dataleveransen fra den offentlige datatilbyderen. Oppdate-

¹⁸ Ibid, Vedlegg 3 Forvaltningsrevisjonsrapport med vurderinger, kapittel 4.2.1.

¹⁹ Rapport, Agenda Kaupang (2020): Dataforvaltning og -deling i kommunene. Rapport for Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Rapport-nr. R1021222.

²⁰ Statistisk sentralbyrå, Statistikkbanken, «Bruk av IKT i næringslivet 2023».

²¹ Meld. St. 22 (2020–2021) *Data som ressurs – Datadrevet økonomi og innovasjon*, kapittel 5.

ringsfrekvens, kvalitet og ansvarsfordeling kan for eksempel avtales nærmere i egne kontrakter.

Oslo Met/MIT REAP har gjennomført et prosjekt om entreprenørers erfaringer knyttet bruk av offentlige data i forretningsutvikling.²² Prosjektet kartla brukerreiser for fem oppstartsselskaper i Oslo og Viken. Hovedfunnene fra dette innsiktsarbeidet viser at:

- det er behov for en totaloversikt over hvilke offentlige data som finnes
- det er behov for veiledning og hjelp i prosessen med å få tilgang til offentlige data
- det er behov for tilgang til nettverk og kompetanse som gjør prosessen med tilgang og bruk enklere og raskere
- det er behov for tilgang til datasett for å gjøre «Proof of Concept»
- entreprenørene er ekstra sårbare for ventetid, mangelfulle datasett og uforutsigbarhet
- entreprenører i enkelte tilfeller lar være å forsøke å få tilgang til data, på grunn av kostnader, kompleksitet i prosessen og utfordringer med kvalitet og struktur i dataene
- forskjellig kultur, kommunikasjon og arbeidsmetodikk mellom ulike sektorer påvirker og forsinker prosessene med å få tilgang til data
- det er krevende å drive «lean», designdrevet innovasjon, siden entreprenørene ikke har kapital til å generere og samle inn data flere ganger.

En utfordring flere av entreprenørene trekker fram, er at de ikke kan vite om forretningsideen er mulig å realisere før den er testet ut med et fullt datasett. Dersom entreprenøren bruker mye tid eller penger på å få tilgang til data som senere viser seg å ikke gi verdi, kan tid og begrensede ressurser være bortkastet. Flere av entreprenørene opplever det som enklere å skape data selv enn å få tilgang til offentlige datasett for prototyping.

I regjeringens *Retningslinjer ved tilgjengeliggjøring av offentlige data*²³ er det anbefalt å spre kunnskap om egne data, motivere til bruk og legge til rette for dialog med næringslivet og andre aktører. Offentlige virksomheter kan i større grad være pådrivere for økt bruk og etterspørsel etter data de selv tilbyr. I rapporten «Digital Government Review of Norway» peker OECD på at offentlige virksomheter må utfordre næringslivet og andre brukere, og invitere til dialog både om hvilke data som skal tilgjengeliggjøres, og måten dette skal skje på.²⁴

Deler av offentlig sektor, og særlig kommunene, opplever en lav etterspørsel etter data fra næringslivet og andre aktører. Dette har vært en av grunnene for at enkelte offentlige virksomheter ikke har prioritert å dele data med næringslivet og andre. For næringslivsaktører er det spesielt krevende å lykkes med verdikjende tjenester basert på kommunale data. Manglende standardisering og kommuners ulike praksis for tilgjengeliggjøring av data gjør det vanskelig å skalere fra idé til marked, ettersom data fra kun én eller noen få kommuner ikke er nok. Unntaket er kommunale geodata, som er regulert av geodataloven med Kartverket som en sentral koordinator. Nasjonal statistikk om kommunene er også tilgjengelig i KOSTRA, SSB og NSD.

Noen offentlige aktører er allerede aktive i arbeidet med å promotere sine data. Det gjennomføres for eksempel egne arrangementer der private bedrifter, oppstartsselskaper og gründere inviteres til en dialog om offentlige data og hvordan disse kan deles og brukes til næringsutvikling og innovasjon. Kartverket har, i samarbeid med Høgskolen i Sørøst-Norge, over flere år oppmuntret til bruk av geodata ved å arrangere hackathonet #Hack4no, der datatilbydere fra offentlig sektor, IT-studenter og oppstartsselskaper møtes for å utforske nye ideer basert på åpne offentlige data.

Drammen kommune har for eksempel gjennomført «ideathon», der kommunen fikk innspill til virksomhetenes databehov. I Stavanger kommune er det gjennomført hackathons som har vært rettet blant annet mot forretningsutviklere og oppstartsselskaper. Se boks 3.3 for et eksempel på hvordan åpne data fra Stavanger kommune er blitt bruk til å lage nye tjenester.

3.4.3.2 Bruk av åpne data til forskning

I *Nasjonal strategi for tilgjengeliggjøring og deling av forskningsdata* er det et mål om bedre tilrettelegging for bruk av offentlige data til forskning. Økt tilgjengelighet av offentlige data vil bidra til å styrke forskningen, gjennom enklere og raskere tilgang til datasett for forskere og studenter. I noen tilfeller kan det være flytende overganger mellom forskningsdata og forvaltningsdata (eks. klima- og miljøovervåkningsdata), og det er ingen tvil om at offentlige data som er samlet inn for andre formål utgjør viktige datakilder for forskning. I tillegg til at data deles åpent, er det mange offentlige virksomheter som gir utvidet til-

²² Ibid.

²³ Publisert på regjeringen.no.

²⁴ OECD (2017): Digital Government Review of Norway. Boosting the Digital Transformation of the Public Sector.

Boks 3.3 Åpne data fra Stavanger kommune ga muligheter for gründerbedriften REEN AS

REEN AS er et eksempel på en gründerbedrift som tok i bruk data fra Stavanger kommune til å utvikle et produkt som skal effektivisere innsamling, måling og transport av avfall. REEN AS hadde en idé om at behovsbasert logistikk kunne effektivisere avfallshåndteringen. De hadde et team som skulle utforske teknologien og en forretningsmodell som de mente kunne gi økt bærekraft og lønnsomhet. De manglet imidlertid reelle data.

Stavanger kommune drifter en nasjonal løsning for nedgravde avfallscontainere, og ved å legge ut åpne data om denne avfallshåndteringen kunne REEN AS raskere og mer effektivt teste om idéen deres ga verdi i praksis. Dersom REEN AS ikke hadde hatt tilgang til kommunens data, ville forskning og utvikling tatt vesentlig lengre tid. Dette ville igjen hatt store påvirkninger på kommersialiseringsprosessen til bedriften.

Det faktum at Stavanger kommune delte åpne data om avfallshåndtering, gjorde det mulig for REEN å utvikle et produkt som nå er kommersialisert. Ved hjelp av dette produktet har man nå muligheten til å vite når avfallsbeholdere er fulle, og kan sikre at det samles inn mest mulig avfall som mulig på turene.

Den utviklede løsningen er viktig for sirkulærøkonomien, da man kan få ressurser tilbake i kretsløpet. I tillegg blir det mindre belastning på veinettverket ved å ha færre biler på veiene.



Figur 3.4

Kilde: Stavanger kommune

gang til data til forskningsformål basert på søknad. Eksempler på virksomheter er Fiskeridirektoratet²⁵ og Skatteetaten²⁶.

Det er også en nasjonal målsetning om å gjøre data som kommer frem fra forskningsaktiviteter tilgjengelig i tråd med FAIR-prinsippene.²⁷ Forskere oppfordres derfor til å gjøre dataene sine åpent tilgjengelig så tidlig som mulig i forskningsforløpet. Universitet i Bergen har for eksempel et eget forskningsdata-arkiv, UiB Open Research Data. Arkivet er en del av løsningen

²⁵ Nettside, Fiskeridirektoratet.no «Data til forskning» [hentet 2. mai 2024].

²⁶ Nettside, Skatteetaten.no, «Forske på data fra Skatteetaten?» [hentet 2. mai 2024].

²⁷ FAIR står for Findable, Accessible, Interoperable og Reusable og handler i all hovedsak om å håndtere og beskrive data på en måte som setter andre i stand til å forstå og bruke dem i fremtiden. På norsk kan man si at dataene skal være gjenfinnbare, tilgjengelige, samhandlende og gjenbrukbare.

DataverseNO, som er et nasjonalt, generisk arkiv for åpne forskningsdata fra forskere fra norske forskningsinstitusjoner.

Data fra forskning og forvaltning spiller en viktig rolle i omstillingen av næringslivet, tjenesteutvikling i offentlig sektor og utviklingen av ny kunnskap. For å legge til rette for økt bruk og gjenbruk av slike data, ba Solberg II-regjeringen et utvalg (datainfrastrukturutvalget) om å foreslå løsninger til hvordan norsk datainfrastruktur bør utvikles videre. Med datainfrastruktur menes verktøyene, tjenestene og systemene som er nødvendige for å innhente, analysere, lagre, organisere, dokumentere og tilgjengeliggjøre data. Utvalgets rapport ble overlevert til Kunnskapsdepartementet i mai 2022. I *Langtidsplanen for forskning og høyere utdanning 2023 – 2032*, jf. Meld. St. 5 (2022–2023) er et av tiltakene å legge datainfrastrukturutvalgets anbefalinger til grunn for videre arbeid med datainfrastruktur.

3.4.3.3 Pressens og journalisters bruk av offentlige data

Pressen og journalister bruker reglene om innsyn mer enn noen annen samfunnsgruppe.²⁸ Redaktørstyrte journalistiske medier representerer således allmennheten i reglene om offentlighet, og regler om innsyn er ett av de viktigste arbeidsredskapene journalister har for å omtale saker av samfunnsmessig betydning. Korrupsjon, kritikkverdige forhold og systemmangler kan avdekkes og forhindres gjennom innsyn, ifølge Sivilombudets innsynsguide.²⁹ Sivilombudet har derfor en rekke ganger pekt på hvor viktig det er at både journalister og andre har tilgang til forvaltningens journaler for at offentlighetsprinsippet skal kunne gjennomføres etter sin hensikt.³⁰

I takt med digitaliseringen av samfunnet, har datadrevet eller datastøttet journalistikk blitt et viktig verktøy for journalister og redaktørstyrte medier de siste årene. I hovedsak dreier datadrevet journalistikk seg om å fortelle historier og få innsikt i en sak basert på store datamengder.

Et godt eksempel er VGs koronaoversikt under pandemien. Redaksjonen samlet inn data fra myndighetene og oppdaterte befolkningen kontinuerlig om utviklingen i koronasmitte, både lokalt, nasjonalt og internasjonalt. Antall smittede, innlagte og døde var en del av oversikten. Det

samme var tilgangen på vaksiner og antall satte vaksinedoser. VGs mål var til enhver tid å gi alle nordmenn tilgang til nødvendig og oppdatert informasjon om pandemien, noe de åpenbart lyktes med. Oversikten ga rundt 400 millioner sidevisninger.³¹

For at pressen og journalister skal kunne dra nytte av datadrevet journalistikk, er det viktig å få tilgang til store datamengder og sammenstilt data. Offentleglova § 9 gir rett til å kreve innsyn i en sammenstilling fra databaser dersom sammenstillingen kan gjøres med enkle fremgangsmåter. I rapporten «Innsyn i forvaltningen – Kompetanse, etterspørsel og makt. Evaluering av offentleglova» utarbeidet av Oxford Research AS på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet, kommer det fram at journalistene er opptatt av håndteringen av offentleglova § 9 om sammenstillinger av data. I rapporten står det følgende:

«Flere beskriver paragrafen som en sovende paragraf som de ikke benytter seg av, da deres erfaring er at innsynskrav basert på paragrafen vanligvis ikke fører frem. I stedet velger journalistene å ta direktekontakt med den aktuelle saksbehandleren for å få ut sammenstillinger. Dette betyr samlet sett at mange journalister faktisk benytter seg av muligheten til å få data sammenstilt, men de gjør det ikke nødvendigvis via formelle kanaler.»³²

²⁸ Rapport, professor Ragna Aarli (2021) «Dokumentoffentlighet i straffesaker. En utredning for Justis- og beredskapsdepartementet», kapittel 11.5.1; Rapport, Oxford Research AS (2016) «Innsyn i forvaltningen – Kompetanse, etterspørsel og makt. Evaluering av offentleglova», kapittel 1.9 og 9.2.

²⁹ Sivilombudet (2022), «Innsynsguiden – en veileder basert på Sivilombudets behandling av innsynssaker».

³⁰ Ibid.

³¹ Nettartikkel, Norsk Presseforbund, 3. mai 2021, «VGs koronaredaksjon får Den store journalistprisen».

³² Rapport, Oxford Research AS (2016) «Innsyn i forvaltningen – Kompetanse, etterspørsel og makt. Evaluering av offentleglova», kapittel 9.3, side 132.

Del II
Gjeldende rett og nye krav

Kapittel 4

Gjeldende nasjonal rett

4.1 Innledning

I dette kapitlet redegjør utvalget for gjeldende rett om innsyn i og viderebruk av offentlig informasjon (data). Først beskrives innsynsretten (kapittel 4.1), deretter går vi nærmere inn på bestemmelsene om viderebruk (kapittel 4.3). Til slutt belyser vi hvilke føringer og krav Digitaliseringsrundskrivet har om tilgjengeliggjøring av offentlige data til viderebruk (kapittel 4.4).

4.2 Offentlighetsprinsippet og innsynsretten

4.2.1 Offentlighetsprinsippet

Prinsippet om allmennhetens rett til innsyn i forvaltningens saksdokumenter er i dag grunnfestet i norsk lovgivning og praksis, og regnes som et grunnleggende demokratisk prinsipp. Før ikrafttredelsen av lov 19 juni 1970 nr. 69 om offentlighet i forvaltningen hadde ikke allmennheten noen lovfestet rett til innsyn i saksdokumentene i forvaltningen, jf. Ot.prp. nr. 102 (2004–2005), pkt. 2.1. Enkelte lover eller forskrifter fastsatte en større eller mindre grad av offentlighet, mens det for øvrig i vid utstrekning var overlatt til forvaltningen å avgjøre hvilke dokumenter eller opplysninger som pressen eller offentligheten skulle gjøres kjent med.¹ Et generelt offentlighetsprinsipp ble imidlertid innført med offentlighetsloven av 1970. Prinsippet er videreført i offentleglova av 2006.

Det er i dag ingen uenighet om at det skal gjelde et offentlighetsprinsipp for forvaltningens saksdokumenter. Spørsmålet er hvilke virksomheter som bør være omfattet av prinsippet, og hvor langt unntaksadgangen bør gå som et ledd i avveiningen av de kryssende hensyn. Hensynene for og mot offentlighet i forvaltningen og offentlighetsprinsippet er drøftet i NOU 2003: 30 *Ny offentlighetslov*.²

¹ Innst. O. nr. XIV (1969-1970), side 1.

I NOU 2022: 9 understreker Ytringsfrihetskommisjonen at:

«En åpen og opplyst offentlig samtale forutsetter ikke bare frihet til å ytre seg og til å motta ytringer, den krever også at folk har tilgang til informasjon.

Innsyn og offentlighet er en sentral del av ytringsfriheten og en grunnleggende forutsetning for at den er reell. Informasjon er nødvendig for å få ny kunnskap, forstå en sak, utvikle meninger og begrunne synspunkter.»³

Offentlighetsprinsippet har også rettslig utgangspunkt i de sentrale konvensjonene om menneskerettigheter, slik som artikkel 10 i *Den europeiske menneskerettskonvensjonen* (EMK) og *FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter* (SP) artikkel 19 nr. 2. Tidligere ble konvensjonene tolket dithen at de beskyttet mot sensur og ikke som en positiv forpliktelse for staten til å gi ut informasjon. Her har rettstilstanden gradvis utviklet seg siden 2006. Det er i dag bred enighet om at begge disse konvensjonene også gir en individuell rett til tilgang til informasjon hos det offentlige, slik at alle skal få hjelp til å danne oss en mening om spørsmål av allmenn interesse.⁴

I 2020 trådte *Europarådets konvensjon om innsyn i offentlige dokumenter* («Tromsøkonvensjonen») i kraft, som den første bindende internasjonale konvensjonen som anerkjenner en allmenn rett til innsyn i offentlig virksomhet.⁵ Konvensjonen skal sikre en alminnelig rett til dokumentinnsyn hos myndighetene. Unntak skal følge av lov og ivareta nærmere angitte hensyn.

² NOU 2003: 30 *Ny offentlighetslov*, kapittel 4.

³ NOU 2022: 9 *En åpen og opplyst offentlig samtale – Ytringsfrihetskommisjonens utredning*, side 20.

⁴ Ibid, pkt. 11.2.1 med videre henvisninger.

⁵ Europarådets konvensjon 18. juni 2009 nr. 11 om innsyn i offentlige dokumenter – CETS 205.

Boks 4.1 Grunnloven om allmenhetens rett til innsyn

Retten til innsyn i offentlige dokumenter er slått fast i Grunnloven § 100 femte ledd. Bestemmelsen kom inn i Grunnloven i 2004, blant annet på bakgrunn av NOU 1999: 27 «Ytringsfrihed bør finde Sted» – Forslag til ny Grunnlov § 100. På samme bakgrunn ble det tatt inn et sjettede ledd om statens plikt til aktivt å medvirke til at individer og grupper har en faktisk ytringsmulighet. I det var blant annet også ment et ansvar for mer aktivt å informere om offentlig virksomhet.

Grunnloven § 100 femte og sjettede ledd lyder:

«Enhver har rett til innsyn i statens og kommunenes dokumenter og til å følge forhandlingene i rettsmøter og folkevalgte organer. Det kan i lov fastsettes begrensninger i

denne rett ut fra hensyn til personvern og av andre tungtveiende grunner.

Det påligger statens myndigheter å legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale.»

Retten til kunnskap om miljøet og virkningene av planlagte og iverksatte inngrep i naturen, er særlig beskyttet etter Grunnloven § 112. Grunnloven § 112 andre ledd lyder slik:

«Borgerne har rett til kunnskap om naturmiljøets tilstand og om virkningene av planlagte og iverksatte inngrep i naturen, slik at de kan ivareta den rett de har etter foregående ledd.»

4.2.2 Innsyn etter offentleglova

4.2.2.1 Offentleglovas virkeområde

Offentleglova gjelder for staten, fylkeskommunene og kommunene, jf. offentleglova § 2 første ledd bokstav a. Loven gjelder videre for andre rettssubjekter i saker der de fatter enkeltvedtak eller gir forskrifter, samt for selvstendige rettssubjekter som kontrolleres av offentlige organer, men ikke driver næring i direkte konkurranse med og på samme vilkår som private (jf. § 2 bokstav b, c og d, jf. andre punktum). Eksempler på selvstendige rettssubjekter er aksjeselskap eller stiftelser. Offentleglova § 2 andre ledd åpner for at Kongen kan gi forskrift som utvider eller innskrenker lovens virkeområde for visse rettssubjekt er eller visse dokumenter hos slike rettssubjekt er. Slik forskrift er gitt. I offentligforskrifta § 1 er nærmere bestemte rettssubjekter og dokumenter unntatt fra offentliglovas virkeområde, og i § 2 av forskriften er virkeområdet til loven utvidet.⁶ Regler om offentliglovas virkeområde kan også finnes i andre lover, se for eksempel pasientskade-loven § 14 som slår fast at Norsk Pasientskadeerstatning er omfattet av offentliglova, og konkurranse-loven § 26 som unntar visse saker og dokumenter hos konkurransemyndighetene fra offentliglovas anvendelsesområde.

⁶ Forskrift 17. oktober 2009 nr. 1119 til offentliglova (offentligforskrifta) §§ 1 og 2.

Offentleglova gjelder ikke for Stortinget, Riksrevisjonen, Sivilombudet og andre organer for Stortinget, jf. § 2 tredje ledd. Videre er gjøremål som domstolene og andre organer har etter regler om rettspleie, politiets og påtalemyndighetens oppgaver etter straffeprosessloven og en del andre liknende organ og oppgaver også unntatt, jf. § 2 fjerde ledd. For disse organene finnes det imidlertid særskilte regelverk som gir allmenheten innsynsrett, se nærmere om dette under punkt 4.2.4 nedenfor.

Når det gjelder virkeområdet for bestemmelser om tilgjengeliggjøring for viderebruk av offentlig informasjon, er det gjort tilpasninger slik at disse samsvarer med virkeområdet for PSI-direktivet (Public Sector Information Directive),⁷ se offentliglova § 2 syvende ledd. Viderebruksbestemmelsene i offentliglova er nærmere omtalt i kapittel 4.3.

4.2.2.2 Retten til innsyn i offentlige dokumenter

Hovedregelen etter offentliglova er at alle saksdokumenter i offentlig virksomhet er åpne for innsyn. Dette fremgår av § 3 som slår fast at:

«Saksdokument, journalar og liknande register for organet er åpne for innsyn dersom ikkje

⁷ Europaparlaments- og rådsdirektiv 2003/98/EF av 17. november 2003 om viderebruk av informasjon fra offentlig sektor og Europaparlaments- og rådsdirektiv 2013/37/EU av 26. juni 2013 om endring av direktiv 2003/98/EF om viderebruk av informasjon fra offentlig sektor.

anna følger av lov eller forskrift med heimel i lov. Alle kan krevje innsyn i saksdokument, journalar og liknande register til organet hos vedkommande organ.»

Unntak fra denne hovedregelen krever grunnlag i lov, enten i offentleglova eller andre bestemmelser i lov eller forskrift. Dersom et dokument ikke er omfattet av et slikt lovforankret unntak, kan det ikke nektes innsyn i det.

Innsynsretten etter offentleglova gjelder i utgangspunktet for organets saksdokumenter. I tillegg kan det etter § 9 kreves innsyn i en sammenstilling av opplysninger som er elektronisk lagret i databasene til organet dersom sammenstillingen kan gjøres med enkle framgangsmåter.

Med *saksdokument* menes dokument som gjelder ansvarsområdet eller virksomheten til organet, og som organet selv har opprettet, eller som er kommet inn til organet eller er lagt fram for et annet organ, jf. § 4. Begrepet *dokument* er definert på samme måte i offentleglova som i arkivlova og forvaltningsloven. Et *dokument* er en logisk avgrenset informasjonsmengde som er lagret på et medium for senere lesing, lytting, framsyning, overføring eller liknende. Informasjonen kan være i digital eller analog form, og knyttet til alle typer lagringsmedia (lydopptak, bildeopptak, papirdokumenter osv.).

Forskningsdata og andre dokumenter knyttet til forskningsvirksomhet er også omfattet av innsynsretten etter offentleglova, forutsatt at dataene befinner seg hos en virksomhet som er omfattet av loven.⁸

4.2.2.3 *Alle kan krevje innsyn anonymt*

Alle kan krevje innsyn i saksdokument, journaler og lignende register hos offentlige organer og selvstendige rettssubjekter som er omfattet av offentleglova, se offentleglova § 3 andre punktum. *Alle* betyr hvem som helst, enten det gjelder journalister, enkeltpersoner, selskap eller organisasjoner, norske statsborgere eller utlendinger – uavhengig av om de krever innsyn på egne eller andres vegne. *Alle* omfatter med andre ord både fysiske og juridiske personer. Hensikten bak innsynskravet har ingen betydning for retten til innsyn.

Innsynskravet kan settes fram skriftlig eller muntlig, jf. offentleglova § 28 første ledd. Og, inn-

synskravet kan fremsettes anonymt. Det er altså ikke et vilkår for å krevje innsyn at man oppgir egen identitet eller registrerer seg. Det kan ikke kreves flere opplysninger enn det som er nødvendig for å gjennomføre innsynsretten, for eksempel en e-postadresse dersom en ønsker elektronisk kopi av dokumentene. Retten til å krevje innsyn anonymt er imidlertid ikke til hinder for at forvaltningsorganet kan føre kontroll med besøkende. Dersom den som krever innsyn ønsker å se originaldokumentene hos organet, kan organet krevje at de vanlige kontrollrutinene blir fulgt, for eksempel at legitimering blir påkrevd ved fysisk oppmøte og besøk.

Gjeldende norsk rett går lenger enn Tromsøkonvensjonen på dette punktet, ved at det er full adgang til å fremsette anonyme krav om innsyn og viderebruk.

4.2.2.4 *Offentlige virksomheter er ikke pålagt å offentliggjøre dokumenter av eget tiltak*

Offentleglova pålegger som hovedregel ikke offentlige virksomheter å offentliggjøre dokument av eget tiltak. Med andre ord er det ikke et krav om «aktiv tilgjengeliggjøring» av offentlige dokumenter. Loven gir alle som ønsker det et rettskrav på å få gjøre seg kjent med dokumentene, og den som vil bruke denne retten må selv ta initiativet ved å rette et krav om innsyn til den offentlige virksomheten som har dokumentet. Kun unntaksvise er offentlige virksomheter pålagt å offentliggjøre dokumenter eller opplysninger av eget tiltak. Ett eksempel på dette finnes i offentlegforskrifta § 6 (ikke trådt i kraft). En rekke statlige organer pålegges her å gjøre elektronisk postjournal tilgjengelig for allmenheten på internett. Andre eksempler på at offentlige virksomheter er pålagt å offentliggjøre dokumenter gitt i kapittel 14.3.1.

4.2.2.5 *Unntak fra innsynsretten etter offentleglova*

Et forvaltningsorgan kan bare nekte innsyn i et dokument dersom det er hjemmel i lov eller forskrift gitt i medhold av lov. I offentleglova kapittel tre er det gjort en rekke unntak fra innsynsretten. Opplysninger som er unntatt fra innsyn, faller utenfor reglene i PSI-direktivet om viderebruk, se kapittel 4.3.

Det er i hovedsak to typer unntak fra hovedregelen om at saksdokumenter skal være offentlige. Disse er:

⁸ Justis- og politidepartementet, §§ 2 og 23 – Spørsmål om unntak etter offentleglova for forskningsrapportar. Tolkingsuttalelse, ref. 2010/02008, 21. april 2010.

1. Unntakene i offentleglova §§ 14-26 som gir forvaltningen rett, ikke en plikt, til å nekte innsyn i bestemte opplysninger eller dokumenter («kan-unntak»). For denne typen informasjon har forvaltningen en plikt til å vurdere om det likevel helt eller delvis skal gis innsyn, jf. plikten til å vurdere merinnsyn etter offentleglova § 11.
2. Unntaksbestemmelsen i offentleglova § 13 første ledd som slår fast at forvaltningen skal nekte innsyn i opplysninger som er underlagt taushetsplikt i lov eller i medhold av lov («skal-unntak»). Bestemmelsen om merinnsyn gjelder ikke for denne typen opplysninger.

Når det gjelder «kan-unntakene» i offentleglova §§ 14-26, framgår det av den enkelte bestemmelsen om retten til å nekte innsyn gjelder hele eller bare deler av dokumentet, eller særskilte opplysninger i dokumentet. Det veksles mellom å stå at det kan gjøres unntak for «dokument», «del av dokument» og «opplysninger» i de ulike paragrafene. Når loven sier at det kan gjøres unntak for «dokument» betyr det at hele dokumentet kan unntas fra innsyn. Sier loven at det kan gjøres unntak for «opplysninger» eller «deler av dokument», vil det bare være mulighet for å gjøre unntak for de opplysningene eller delene av dokumentet som oppfyller unntaksvilkårene i den aktuelle paragrafen. Offentleglova § 12 inneholder hjemler til å nekte innsyn i resten av dokumentet, det vil si i de delene av dokumentet som ikke oppfyller unntaksvilkårene.

Unntakene ivaretar ulike hensyn og har ulike vilkår. Paragraf 14 gjelder innsyn i dokumenter utarbeidet for egen saksforberedelse (organinterne dokumenter) og § 15 gjelder dokumenter innhentet utenfra for den interne saksforberedelsen. I § 17 gjøres det unntak for visse dokumenter som gjelder Det Kongelige Hoff, og i § 19 for dokumenter som utveksles under konsultasjoner med Sametinget. Rettssaksdokumenter kan unntas etter § 18. Paragrafene 20, 21 og 23 gjør unntak av hensyn til hhv. utenrikspolitiske interesser, nasjonale forsvars- og sikkerhetsinteresser, og forhandlingsposisjonen til det offentlige. Dokumenter i visse budsjettsaker kan det unntas etter § 22. I § 24 finnes unntak for kontroll- og reguleringsstiltak, dokumenter om lovbrudd og opplysninger som kan lette gjennomføringen av lovbrudd. Det kan gjøres unntak for ansettelsessaker, lønnsoppgaver mv, samt eksamensdokumenter, og fødselsnummer mv etter hhv. §§ 25 og 26.

Det eksisterte tidligere et unntak fra innsyn i dokumenter som gjaldt «det offentlige

forskningsvirksomhet» (punkt V nr. 1 i forskrift til den tidligere offentlighetsloven). Da offentleglova av 2006 ble utformet, valgte en ikke å videreføre dette unntaket, men i stedet holde seg til hovedregelen om innsyn og de generelle, innholdsbaserte unntakene i loven.⁹ Av offentleglova § 26 fjerde ledd følger det imidlertid at det kan gjøres unntak fra innsyn for opplysninger om forskningsideer og forskningsprosjekter i saker som gjelder økonomisk støtte eller rådgivning fra det offentlige i forbindelse med forskningsprosjekter.

Offentleglova § 27 gir hjemmel til å fastsette visse unntak i forskrift. Offentlegforskrifta § 9 inneholder unntak for visse dokumenter og journaler.

«Skal-unntaket» i offentleglova § 13 fastsetter ikke selv hvilke opplysninger det skal nektes innsyn i, men viser til regler om taushetsplikt i lov eller i medhold av lov. Det er viktig å merke seg at bestemmelsen bare gjelder lovbestemt taushetsplikt, ikke taushetsplikt fastsatt i avtale. Den praktisk viktigste taushetspliktsbestemmelsen i denne sammenhengen er forvaltningsloven § 13. I henhold til denne bestemmelsen er personlige forhold¹⁰ og visse næringsopplysninger taushetsbelagt. Merk imidlertid at EMK artikkel 10 kan tilsi at taushetsplikten må vike for et krav om innsyn, se kapittel 4.2.3.

4.2.2.6 Plikten til å vurdere merinnsyn

Det følger av offentleglova § 11 at merinnsyn skal vurderes. Det betyr at alle organer som er omfattet av offentleglova har en plikt til å vurdere om et dokument som kan unntas fra innsyn likevel bør gjøres offentlig helt eller delvis. Bakgrunnen for dette er at alle unntaksreglene i offentleglova, med unntak av § 13 om taushetsbelagte opplysninger, er såkalte «kan-regler». Det betyr at de bare gir adgang til, ingen plikt til, å gjøre unntak fra innsyn for dokumenter eller opplysninger. Det følger av § 11 andre punktum at organet bør gi innsyn dersom hensynet til offentlig innsyn veier tynne enn behovet for unntak.

Det er viktig å presisere at plikten til å vurdere merinnsyn i utgangspunktet bare gjelder når det er anledning til å gjøre unntak fra innsynsretten. Regelen om merinnsyn etter offentleglova gir likevel uttrykk for et mer generelt prinsipp. Plikten til

⁹ Ibid.

¹⁰ «Personlige forhold» i forvaltningslovens forstand er et snevrere begrep enn «personopplysninger» i personvernforordningen, og tilsvarer heller ikke «særlige kategorier personopplysninger», jf. personvernforordningen artikkel 10.

å vurdere merinnsyn gjelder tilsvarende ved spørsmål om innsyn utenfor lovens ramme, det vil si for andre offentlige organer enn det som følger av offentleglova § 2, og for dokumenter som ikke omfattes av offentleglova § 3, jf. § 4.¹¹ Plikten til å vurdere merinnsyn gjelder imidlertid ikke for taushetsbelagte opplysninger, med unntak av situasjoner som vil bli drøftet i kapittel 4.2.3.

Opplysninger det gis merinnsyn i blir også tilgjengelig for viderebruk dersom ikke annen lovgivning eller retten til en tredjeperson er til hinder for dette, se kapittel 4.3.

4.2.2.7 Forholdet til åndsverkloven og personvernforordningen

Etter personvernforordningen artikkel 86 kan personopplysninger utleveres etter nasjonale regler om allmennoffentlighet, og det er tilstrekkelig at utleveringen er «i samsvar med» de nasjonale reglene. Dette innebærer at innsynsretten etter offentleglova etter omstendighetene kan gå foran hensynet til personvernet. Forholdet mellom personvernforordningen og allmennhetens innsynsrett er omtalt av departementet i Prop. 56 LS (2017–2018), pkt. 15 og i Prop. 158 L (2020–2021), pkt. 4.1. Forholdet er også omtalt i kapittel 17 av denne utredningen. Videre vil også saksdokumenter i forvaltningen som en hovedregel være offentlige, selv om de etter sitt innhold ellers er åndsverk med opphavsrettslig vern, jf. åndsverkloven § 33 første ledd. Det fremgår her at vernet etter loven ikke er til hinder for innsyn etter offentleglova eller annen lovgivning. Noe annet er at immaterialretten setter grenser for adgangen til viderebruk, se kapittel 4.3.2 om dette. Dette gjelder imidlertid ikke for en rekke kategorier dokumenter som lover, forskrifter, rettsavgjørelser og andre vedtak av offentlig myndighet mv., som er unntatt vern etter åndsverkloven § 14.¹²

4.2.3 Innsyn etter EMK artikkel 10

Den europeiske menneskerettskonvensjonen («EMK») artikkel 10 slår fast at enhver har rett til ytringsfrihet. Retten omfatter «frihet til å ha meninger og til å motta og meddele opplysninger og ideer uten inngrep av offentlig myndighet og uten hensyn til grenser». Medienes frihet er en

integrert del av retten til ytringsfrihet. Lovbestemmelser om ansvar for ytringer i mediene må utformes og tolkes i lys av både Grunnloven § 100 og de forpliktelsene som den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) har utledet av EMK artikkel 10. Ved motstrid mellom norsk rett og konvensjonen, har EMK forrang, jf. menneskerettsloven § 3. Høyesterett har slått fast at det må foreligge praksis av et visst omfang eller klarhet, og helst en storkammer- eller plenumsavgjørelse som viser at EMDs rettsoppfatning er fast og etablert, for at praksis fra EMD skal gi grunnlag for å sette norsk rett til side.¹³ Særlig gjelder dette når domstolens praksis bygger på en utvidende tolkning av konvensjonen eller går lenger enn tidligere praksis.

I EMDs storkammerdom i saken *Magyar Helsinki Bizottság mot Ungarn*, ble det slått fast at EMK artikkel 10 om ytringsfrihet også innebærer en rett til å få innsyn i offentlige dokumenter, på nærmere angitte vilkår.¹⁴ Oppsummert er vilkårene for innsyn disse:

- At formålet med det aktuelle innsynskravet er at den som ber om innsyn skal kunne bli i stand til å viderebringe informasjon til andre – med andre ord at innsyn er avgjørende eller nødvendig for å kunne utøve ytringsfriheten/retten til å viderebringe informasjon til andre,
- at den aktuelle informasjonen har allmenn interesse,
- at den som krever innsyn gjør det i egenskap av å ha en offentlig «vaktbikkje-funksjon», og
- at den aktuelle informasjonen er lett tilgjengelig for myndighetene.

Dersom disse kumulative vilkårene er oppfylt kan innsynskrav bare avslås dersom vilkårene for inngrep i ytringsfriheten etter EMK artikkel 10 andre ledd er oppfylt. Det innebærer at avslaget må ha hjemmel i lov (for eksempel i offentleglova), at det må ivareta et av de legitime formålene som fremgår av artikkel 10 andre ledd og at avslaget er nødvendig i et demokratisk samfunn for å ivareta det anførte legitime formålet. Merk at retten til innsyn etter EMK artikkel 10 kan tilsi at det må gis innsyn også i taushetsbelagte opplysninger.¹⁵

Det er også flere norske Høyesterettsdommer om innsynsrett etter EMK artikkel 10, men disse

¹¹ Jf. Prop. 31 L (2019–2020) *Lov om redaksjonell uavhengighet og ansvar i redaktorstyrt journalistiske medier (medieansvarsloven)*, pkt. 4.3.

¹² Lov 15. juni 2018 nr. 40 om opphavsrett til åndsverk mv. (åndsverkloven).

¹³ HR-2015-2536-A - Rt. 2015-1467 (Legevaktsaken), avsnitt 100.

¹⁴ *Magyar Helsinki Bizottság v. Ungarn* (sak nr. 18030/11, 8. november 2016, storkammer).

¹⁵ *Ibid*, gjaldt opplysninger som var taushetsbelagt etter ungarsk rett.

gjelder alle straffesaksdokumenter. En av disse sakene gjaldt pressens krav om tilgang til lyd- båndopptak fra straffesaken mot Arne Treholt.¹⁶ En annen sak gjaldt pressens krav om innsyn i opptak fra en hendelse ved Oslo legevakt, der en mann døde under pågrepelse.¹⁷ En tredje sak gjaldt pressens krav om innsyn i straffesaksdokumenter knyttet til etterforskning av en politileders håndtering av innleverte våpen.¹⁸

4.2.4 Allmenn innsynsrett etter andre bestemmelser

Bestemmelser om alminnelig innsynsrett finnes ikke bare i offentleglova. Det finnes også en rekke bestemmelser i særlovgivningen som gir en allmenn innsynsrett hos det offentlige.¹⁹

Stortinget, Riksrevisjonen, Stortingets ombud for kontroll med forvaltningen og andre organer for Stortinget er ikke omfattet av offentleglova, jf. § 2 tredje ledd. Det er fastsatt egne regler om innsynsrett hos disse organene.²⁰ Regler om innsyn hos Stortingets kontrollutvalg for etterretnings, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS-utvalget) er gitt i EOS-kontrollloven § 16. Regler om innsyn hos Stortingets ombudsnemnd for Forsvaret er gitt i Lov om Stortingets ombudsnemnd for Forsvaret § 14, og regler om innsyn hos Norsk institusjon for menneskerettigheter (NIM) er gitt i NIM-loven § 11.

Offentleglova gjelder heller ikke for gjøremål domstolene har etter rettsstellovene, se offentleglova § 2 fjerde ledd. Dette innebærer at loven ikke gjelder for dokumenter hos domstolene som gjelder saker som reguleres av de nevnte lovene. Dokumenter i sivile saker og straffesaker er unntatt fra offentleglovas anvendelsesområde. Det samme gjelder dokumenter i saker om tvangsfullbyrdelse, konkurs og gjeldsordninger. Innsyn i

slike dokumenter reguleres imidlertid av reglene i tvisteloven kapittel 14 og straffeprosessloven, politiregisterloven og politiregisterforskriften.

Allmennheten er i miljøinformasjonsloven gitt en generell innsynsrett i miljøinformasjon. Miljøinformasjon er definert som faktiske opplysninger og vurderinger om miljøet, om faktorer som påvirker eller kan påvirke miljøet, eller – på nærmere bestemte vilkår – opplysninger og vurderinger om menneskers helse, sikkerhet og levevilkår, se lovens § 2. Miljøinformasjonsloven gjelder ved siden av offentleglovas regler, jf. lovens § 3 første ledd. Også miljøinformasjonsloven bygger på et offentlighetsprinsipp: Enhver har rett til miljøinformasjon fra offentlige organer, med mindre loven gjør unntak fra informasjonsretten, jf. § 10.

Av andre bestemmelser om allmenn innsynsrett kan nevnes straffeprosessloven § 28 tredje ledd om innsyn i dommer og visse kjennelser, tvisteloven § 14-2 første ledd om innsyn i sivilrettslige avgjørelser, produktkontrollloven § 9 som gir rett til innsyn hos offentlige organer i informasjon om produkter som medfører eller kan medføre helse-skade eller miljøforstyrrelse, matrikkellova § 20 om innsyn i matrikkelen, forurensningsloven § 14 som gir rett til innsyn i konsekvensanalyser og patentloven § 52 bokstav b som gir rett til innsyn i konsekvensutredninger. Mange av registerlovene inneholder også regler om allmenn innsynsrett, se for eksempel foretaksregisterloven § 8-1, enhetsregisterloven § 22 andre ledd, frivillighetsregisterloven § 16 og lov om reelle rettighetshavere § 11.

Det finnes også en rekke andre bestemmelser i lovverket om innsyn, og som ikke gir en generell eller allmenn innsynsrett, men bare en innsynsrett i spesielle situasjoner, i en spesiell type informasjon eller for spesielle grupper personer. Reglene om partsinnsyn i forvaltningsloven § 18 er et eksempel på dette. Det samme er reglene om innsyn for den enkelte i personopplysninger om seg selv etter personvernforordningen artikkel 15 og pressens rett til innsyn i tiltalebeslutninger etter forskrift om offentlighet i rettspleien § 7 og påtaleinstruksen § 22-7 første ledd, i fullstendige skattelister etter skatteforvaltningsloven § 9-7 syvende ledd.

4.3 Retten til viderebruk av offentlig informasjon (data)

4.3.1 PSI-direktivet er implementert i norsk lov gjennom offentleglova

Retten til viderebruk var tidligere praktisert som en del av offentlighetsprinsippet, og ble da omtalt

¹⁶ Rt-2013-374 Høyesterett, kjennelse 21. mars 2013 om pressens tilgang til lydopptak.

¹⁷ Rt-2015-1467 Høyesterett, kjennelse 18. desember 2015 om pressens dokumentinnsyn.

¹⁸ HR-2021-526-A Høyesterett, kjennelse 9. mars 2021 om pressens rett til dokumentinnsyn.

¹⁹ Flere av de nevnte regelsettene gir også en rett til innsyn hos private virksomheter, se for eksempel lov 5. september 2003 nr. 31 om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet (miljøinformasjonsloven) § 5 annet ledd og lov 6. november 1976 nr. 79 om kontroll med produkter og forbrukertjenester (produktkontrollloven) § 10.

²⁰ Se regler om innsyn i Stortingets dokumenter i stortingsvedtak av 16. mars 2009, Lov 7. juli 2004 nr. 21 om Riksrevisjonen (riksrevisjonsloven) § 18, og lov 18. juni 2021 nr. 121 om Stortingets ombud for kontroll med forvaltningen (sivilombudsloven) § 26.

som «referatoffentlighet» eller «referatadgang». Det inkluderte retten til å spre videre de mottatte opplysningene, eller bruke opplysningene i egen interesse i eller utenfor næring. Også før offentleglova begynte å gjelde i 2009 var derfor utgangspunktet at dokumenter en fikk tilgang til kunne brukes til hva som helst så lenge ikke annet regelverk var til hinder for det.

I dag er retten til viderebruk av offentlig informasjon uttalt i offentleglova § 1 andre punktum. Reglene om viderebruk ble tatt inn i offentleglova som ledd i nasjonal gjennomføring av EUs direktiv om viderebruk av offentlig informasjon (PSI-direktivet, Public Sector Information directive) fra 2003, senere endret i 2013.²¹ Se boks 4.2 om tidslinjen til PSI-direktivet. Offentlige data (informasjon) som det har blitt gitt tilgang til, kan fritt viderebrukes, med mindre det er knyttet begrensninger til dem (eks. taushetsplikt, personvern, immaterielle rettigheter etc.).

Offentleglova § 2 sjuende ledd utvider virkeområdet for bestemmelser om tilgjengeliggjøring for viderebruk, slik at virkeområdet for disse bestemmelsene samsvarer med virkeområdet for PSI-direktivet. Dette er gjort ved å henvise til EØS-avtalen på følgende måte:

«Føresegnene i § 6, § 7 andre ledd, § 8 tredje ledd andre punktum og fjerde og femte ledd og § 30 første ledd tredje punktum og andre ledd gjeld uavhengig av føresegnene i paragrafen her for alle verksemder som er omfatta av EØS-avtalen vedlegg XI nr. 5k (direktiv 2003/98/EF som endra ved direktiv 2013/37/EU) om vidarebruk av informasjon frå offentleg sektor.»

PSI-direktivet etablerer minimumsregler og for å fremme viderebruk av eksisterende dokumenter som besittes av offentlige myndigheter (offentlige organer).²² Med *viderebruk* menes i direktivet fysiske eller juridiske personers bruk av dokumenter som er i offentlige myndigheters besittelse, for andre kommersielle eller ikke-kommersielle formål enn det opprinnelige formålet i forbindelse med den offentlige oppgaven som dokumentene ble produsert for. Utveksling av dokumenter mellom offentlige myndigheter som

²¹ Jf. direktiv 2003/98/EF og endringsdirektiv 2013/37/EU. Gjennomføringen av PSI-direktivet i norsk lov er beskrevet i Ot.prp. nr. 102 (2004–2005), side 78.

²² I den offisielle oversettelsen av PSI-direktivet (direktiv 2003/98/EF og endringdirektiv 2013/37/EU) blir «public sector body» oversatt til «offentlig myndighet». I uoffisiell oversettelse av åpne data-direktivet (direktiv 2019/2024/EU) blir «public sector body» oversatt til «offentlig organ».

Boks 4.2 PSI-direktivet (viderebruksdirektivet)

PSI-direktivet (Public Sector Information) omtales også som viderebruksdirektivet på norsk. PSI-direktivet etablerer minimumsregler og virkemidler for å fremme viderebruk av eksisterende dokumenter som besittes av offentlige myndigheter.

Tidslinjen for gjennomføringen av PSI-direktivet i norsk lov er:

- PSI-direktivet ble gjennomført ved vedtaket av offentleglova 19. mai 2006. Dette er beskrevet i Ot. prp. 102 (2004–2005).
- PSI-direktivet ble tatt inn i EØS-avtalen 1. september 2006.
- PSI-direktivet ble endret på enkelte punkter i 2013. Endringene ble tatt inn i offentleglova ved lov 28. april 2017 nr. 22. Endringene er beskrevet i Prop. 111 L (2015–2016).
- Endringsdirektivet ble tatt inn i EØS-avtalen 1. oktober 2020. Her omtales direktivet i sin konsoliderte utgave med de vedtatte endringene.

utelukkende skjer i forbindelse med deres offentlige oppgaver, anses ikke som viderebruk.

4.3.2 Prinsippet om fri rett til viderebruk av offentlig informasjon (data) og forbudet mot forskjellsbehandling når det gis innsyn

Prinsippet om fri rett til viderebruk av offentlig informasjon det er gitt innsyn i, er forankret i offentleglova § 7. Der står det at informasjon som det er gitt tilgang til, «kan brukast til eitkvart formål dersom ikkje anna lovgivning eller retten til ein tredjeperson er til hinder for det». Retten til viderebruk gjelder når det er gitt innsyn etter offentleglova eller annen lovgivning som gir allmennheten rett til innsyn i offentlig virksomhet.

Retten til å viderebruke data gjelder bare så lenge ikke annen lovgivning eller retten til en tredjepart er til hinder for dette. Er det for eksempel gitt innsyn i et fotografi, vil ikke fotografiet nødvendigvis kunne viderebrukes til andre formål på grunn av fotografens rettigheter etter åndsverkloven. Det samme gjelder for personopplysningsloven ved innsamling og viderebruk eller *viderebehandling* av personopplysninger innhentet

gjennom innsyn. I den grad viderebehandling av personopplysninger innhentet gjennom innsyn omfattes av personopplysningslovens virkeområde, må bruken skje i samsvar med reglene i personopplysningsloven og personvernforordningen, herunder reglene om gyldig behandlingsgrunnlag.²³ Personvernregelverket tillater i seg selv noen former for viderebruk. Reglene gjør for eksempel flere unntak fra kravene til personvern tiltak når behandlingen skjer for journalistiske formål, jf. personopplysningsloven § 5 og personvernforordningen artikkel 86.

I offentleglova § 6 første ledd er det et forbud mot forskjellsbehandling i sammenlignbare tilfeller når det blir gitt tilgang til offentlig informasjon (data) etter offentleglova og i andre tilfeller hvor det gis tilgang til informasjon.²⁴ Bestemmelsen gjennomfører artikkel 10 og 11 i viderebruksdirektivet (PSI-direktivet).²⁵ En slik bestemmelse fantes ikke i offentlighetsloven 1970, men det eksisterte allerede den gangen et ulovfestet prinsipp om at merinnsyn ikke kunne praktiseres ulikt overfor ulike aktører, i tillegg til at innsyn bare kunne nektes dersom det var en hjemmel for det i lov. I realiteten innebar derfor ikke innføringen av forbudet mot forskjellsbehandling i offentleglova § 6 noen stor endring i rettstilstanden.²⁶

Bestemmelsen om forbud mot forskjellsbehandling har imidlertid et noe annet virkeområde enn reglene ellers i offentleglova. Bestemmelsen gjelder kun for virksomheter som er omfattet av PSI-direktivet, med mindre Kongen fastsetter noe annet i forskrift, jf. § 6 tredje ledd. Det betyr blant annet at bestemmelsen ikke gjelder for dokumenter hos NRK eller utdannings-, forsknings- og kulturinstitusjoner, selv om disse dokumentene er omfattet av offentleglova. I praksis har ikke dette stor betydning, da forbud mot forskjellsbehandling uansett vil følge av allmenne forvaltningsrettslige prinsipper.²⁷ På den andre siden vil PSI-direktivet i andre sammenhenger gjelde for virksomheter som ikke er omfattet av offentleglova, jf. offentleglova § 2 syvende ledd.

I bestemmelsen i offentleglova § 6 brukes begrepet «informasjon» i stedet for «dokument» som ellers i offentleglova. Bakgrunnen for dette

er at dokumentbegrepet i direktivet på noen områder går lenger enn dokumentbegrepet etter offentleglova §§ 3 og 4. Bestemmelsen vil derfor også gjelde der det blir gitt ut informasjon som ikke faller inn under definisjonen av «saksdokument» i §§ 3 og 4, men som er omfattet av definisjonen av «dokument» i direktivet.

Forbudet mot forskjellsbehandling er også til hinder for ulik behandling av sammenlignbare innsynskrav når det gjelder eventuelle vilkår for innsyn og hvordan det blir gitt innsyn. Når aktører får innsyn på en bestemt måte eller i en bestemt form, betyr det at andre har krav på innsyn på samme måte og i samme form så lenge innsynskravene er sammenlignbare. Krav til hvordan offentlig informasjon skal gjøres tilgjengelig etter gjeldende rett beskrives i kapittel 4.3.3.

Det følger videre av offentleglova § 6 første ledd at det ikke er adgang til å gi noen en enerett til tilgang til offentlig informasjon. Etter § 6 andre ledd første punktum er imidlertid ikke forbudet mot enerettsavtaler i første ledd til hinder for at det gjøres slike avtaler dersom dette er nødvendig for å levere en tjeneste i allmenhetens interesse. Dette kan blant annet være tilfelle der det ikke vil være regningssvarende å utvikle tjenester med basis i informasjonen dersom det er konkurranse, slik at det uten enerett ikke vil være noen aktører som vil tilby tjenester med basis i informasjonen.²⁸ Dersom det inngås slike enerettsavtaler skal avtalen være offentlig og vurderes på nytt etter tre år, jf. offentleglova § 6 andre ledd andre og tredje punktum.

I fjerde punktum er det presisert at det ikke i noe tilfelle kan gjøres avtaler om enerett til informasjon som allmenheten har rettskrav på innsyn i etter lov eller forskrift. Avtaler om enerett vil altså ikke kunne avgrense den innsynsretten andre har etter offentleglova eller annet regelverk.²⁹

4.3.3 Krav til hvordan informasjon skal gjøres tilgjengelig for viderebruk

Etter gjeldende rett er det et krav om at standardlisenser om bruk av offentlig informasjon skal være tilgjengelig i digitalt format og kunne behandles elektronisk. Dette følger av offentleglova § 7 andre ledd som er en gjennomføring av PSI-direktivet artikkel 7 og artikkel 8 nr. 2. Bestemmelsen innebærer ikke at forvaltningen har en plikt til å utarbeide slike standardlisenser – den fastsetter bare hva som skal gjøres dersom

²³ Prop. 158 L (2020–2021), side 34.

²⁴ Spørsmålet om hva som skal regnes som sammenlignbare innsynskrav må avgjøres etter en konkret vurdering.

²⁵ Europaparlaments- og rådsdirektiv 2003/98/EF av 17. november 2003 om viderebruk av informasjon fra offentlig sektor.

²⁶ Rettleiar til offentleglova. G-0419N. Justis- og politidepartementet, 2009, pkt. 4.7.

²⁷ Ibid, pkt. 4.6.

²⁸ Ot.prp. nr. 102 (2004–2005), side 124.

²⁹ Ibid.

slike lisenser eksisterer.³⁰ Offentleglova § 7 andre ledd andre punktum åpner for at det i forskrift kan fastsettes at dette også skal gjelde for virksomheter som ikke er omfattet av virkeområdet til PSI-direktivet. Slik forskrift er ikke gitt.

I offentligforskrifta § 7 presiseres det at organer omfattet av offentliglova kan gjøre dokumenter åpent tilgjengelig for alle på internett. Dersom man velger å gjøre dette skal det opplyses om hvilke kriterier som ligger til grunn for utvalget av dokumenter som legges åpent ut, jf. § 7 tredje ledd. Det er likevel gjort unntak for bestemte typer opplysninger og dokumenter, for eksempel fødselsnummer og personnummer. Det er også gjort unntak for materiale som en tredjepart har immaterielle rettigheter til. Slikt materiale skal som utgangspunkt ikke publiseres på internett, med mindre rettighetshaveren samtykker til at materialet blir gjort tilgjengelig.

I offentliglova § 30 er det stilt krav til hvordan organer skal gi innsyn og gjøre dokumenter tilgjengelig for viderebruk. Bestemmelsen gjennomfører PSI-direktivets bestemmelser i artikkel 4. nr. 3 annet punktum og artikkel 5 nr. 1. Hovedregelen er at den som krever innsyn kan kreve papirkopi og elektronisk kopi av dokumentet, jf. første ledd andre punktum. Ut over dette har organet frihet til å fastsette hvordan det skal gis innsyn ut fra hensynet til forsvarlig saksbehandling.

Retten til kopi gjelder alle eksisterende formater og språkversjoner, jf. offentliglova § 30 første ledd. Retten gjelder likevel ikke for versjoner som er offentlig tilgjengelig. Denne bestemmelsen gjelder bare for virksomheter som er omfattet av PSI-direktivet. Virkeområdet kan imidlertid utvides med forskrift. Dette er ikke gjort. Det kan også gis forskrift om at retten til elektronisk kopi ikke skal gjelde for dokument som en tredjeperson har immaterielle rettigheter til eller der det er påkrevd av arkivtekniske hensyn. Slike bestemmelser er fastsatt i offentligforskrifta § 5.

Gis det innsyn i dokumenter som en tredjepart har immaterielle rettigheter til, skal det offentlige organet opplyse om hvem som er innehaver av rettighetene og eventuelt hvilken lisenshaver (om noen) organet har fått informasjonen fra, jf. offentliglova § 30 annet ledd. Plikten gjelder i utgangspunktet bare for organer omfattet av PSI-direktivet, men virkeområdet kan utvides i forskrift. Dette er ikke gjort.

Når dokumenter med tilhørende metadata gjøres allment tilgjengelig skal det skje i alle eksis-

terende maskinlesbare formater og språkversjoner, jf. offentliglova § 30 tredje ledd. Bestemmelsen gjelder foreliggende formater og innebærer ingen plikt til å gjøre om dokumenter til andre formater eller språkversjoner enn det som allerede foreligger.³¹ Bestemmelsen gjelder ikke eventuelle formater som kun brukes til intern lagring eller bruk eller som av andre grunner er uegnet for tilgjengeliggjøring.

4.3.4 Gratisprinsippet og vilkår for når det offentlige kan ta betalt

Hovedregelen etter offentliglova § 8 er at innsyn i offentlig informasjon (data) skal være gratis. Reglene om betaling for innsyn omfatter også betaling for viderebruk av data i tråd med PSI-direktivet.

Det følger av § 8 tredje ledd at:

«Kongen kan gi forskrift om at det kan krevjast betaling for dokument dersom særlege tilhøve ved arten til dokumenta eller verksemda gjer det rimeleg. Betalingssatsane skal fastsetjast slik at dei samla inntektene ikkje blir større enn dei faktiske kostnadene ved innsamling, produksjon, reproduksjon og formidling av informasjonen, med tillegg av ei rimeleg avkastning av investeringane.»

De nærmere reglene for hva det kan tas betalt for fremgår av § 4 i offentligforskrifta. De mest relevante forskriftsbestemmelsene i relasjon til endringer som følger av åpne data-direktivet er offentligforskrifta § 4 fjerde til sjette ledd som sier at:

«Det kan krevjast betaling for informasjon som blir produsert eller tilarbeidd utelukkande for å dekkje eit behov hos eksterne aktørar. Betalingssatsane skal ikkje overstige kostnadene ved innsamling, produksjon, reproduksjon og formidling av informasjonen, med tillegg av ei rimeleg avkastning av investeringane.»

Det kan krevjast betaling for geodata (kart mv.) og egedomsinformasjon. Betalingssatsane skal vere slik at inntektene ikkje overstig dei faktiske kostnadene ved innsamling, produksjon, reproduksjon og formidling av informasjon. Organ som har utarbeiding og utlevering av geodata eller egedomsinformasjon som ei hovudoppgåve i si verksemd, kan likevel krevje betaling for informasjon etter fyr-

³⁰ Rettleiar til offentliglova. G-0419N. Justis- og politidepartementet, 2009, pkt. 4.7.

³¹ Prop. 111 L (2015–2016), side 18.

Boks 4.3 PSI-direktivets bestemmelser om adgang til å ta betalt for tilgang til offentlig informasjon

PSI-direktivet artikkel 6 setter begrensninger for hvor mye offentlige myndigheter kan ta betalt for tilgangen til dokumentene (gebyrprinsipper). Som hovedregel skal eventuelle gebyrer begrenses til marginalkostnader påløpt for reproduksjon, framskaffelse og spredning.

Bestemmelsen åpner for å ta betaling:

- når offentlige myndigheter er forpliktet til å generere inntekter for å dekke en betydelig del av kostnadene knyttet til utføring av deres offentlige oppgaver,
- unntaksvis for dokumenter der innsamling, produksjon, reproduksjon og spredning av dokumentene medfører en forpliktelse for den berørte offentlige myndigheten til å generere tilstrekkelige inntekter for å dekke en betydelig del av kostnadene knyttet til dette (jf. PSI direktivet artikkel 6 nr. 2)

I slike tilfeller kan betalingen dekke kostnadene for innsamling, produksjon, reproduksjon og spredning samt en rimelig avkastning på investeringene.

Biblioteker, museer og arkiver kan i alle tilfeller ta betaling som dekker kostnadene for innsamling, produksjon, reproduksjon, spredning, bevaring og rettighetsklarering samt en rimelig avkastning på investeringene.

Artikkel 7 setter krav om at standard vilkår og gebyrer skal offentliggjøres på forhånd. Offentliggjøringen skal gjøres elektronisk dersom det er mulig og hensiktsmessig. I tilfeller der det ikke beregnes standard gebyrer, skal myndigheten offentliggjøre hvilke faktorer det vil bli tatt hensyn til ved beregning av gebyrene.

Kilde: PSI-direktivet (viderebruksdirektivet) i 2013 (direktiv 2003/98/EF) og endringsdirektivet til PSI-direktivet (viderebruksdirektivet) i 2017 (direktiv 2013/23/EF)

ste punktum etter slik betalingssats at inntektene tilsvarar dei faktiske kostnadene ved innsamling, produksjon, reproduksjon og formidling av informasjon, med tillegg av ei rimeleg avkastning av investeringane.

Organ som skal drivast på kommersiell basis, eller som heilt eller dels skal vere sjølvfinansierande, kan ta betaling for informasjon, så langt det er fastsett at betaling for informasjon skal vere ein del av inntektsgrunnlaget til organet. Reglane om betalingssatsar i femte ledd tredje punktum gjeld tilsvarande.»

Når det gjelder gebyrer, skiller ikke offentliglova mellom offentlige organer eller selvstendige rettssubjekter kontrollert av offentlige organer.

Etter offentliglova § 8 femte ledd, jf. § 2 sjuende ledd, skal virksomheter som er omfattet av viderebruksdirektivet, offentliggjøre betalingssatsene i elektronisk form dersom det er mulig og formålstjenlig. Dette kan eksempelvis gjøres på hjemmesiden til virksomheten. Grunnlaget for utregningen av betalingssatsene, og eventuelt hvilke faktorer som vil bli lagt til grunn i særlige tilfeller, skal være tilgjengelig på forespørsel.

4.4 Digitaliseringsrundskrivet om viderebruk av offentlig informasjon (data)

Digitaliseringsrundskrivet er en sammenstilling av pålegg, anbefalinger og veiledning om digitalisering i offentlig sektor. Gjeldende rundskriv ble utgitt av Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet 9. februar 2024³², og gjelder fram til det blir publisert et nytt.

Digitaliseringsrundskrivet gjelder for departementene, statens ordinære forvaltningsorganer, forvaltningsorganer med særskilte fullmakter og forvaltningsbedrifter. Rundskrivet gjelder ikke for kommunale og fylkeskommunale organer, eller for offentlige selskaper og foretak.

Digitaliseringsrundskrivet inneholder blant annet krav og anbefalinger om å tilgjengeliggjøre data for viderebruk. Rundskrivet pålegger virksomheter som etablerer nye, eller oppgraderer eksisterende fagsystemer eller digitale tjenester, offentlig å registrere datasett på data.norge.no. Rundskrivet fastslår at data skal gjøres tilgjengelige i tråd med viderebruksbestemmelsene i

³² Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (2024). Digitaliseringsrundskrivet. Ref. 24/474-1.

offentleglova og regjeringens *Retningslinjer ved tilgjengeliggjøring av offentlige data*.³³ Rundskrivet anbefaler videre å sørge for at data gjøres tilgjengelig i et langtidsperspektiv, med opprettholdt integritet, autentisitet, anvendbarhet og pålitelighet. Krav og føringer gitt i rundskrivet skal følges opp i den ordinære styringsdialogen. I hvilken grad det prioriteres, og eventuelt hvordan det gjøres, varierer på tvers av sektorene.

I en utredning utført av Advokatfirmaet Kluge³⁴ på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, ble det påpekt at rundskrivet i dag ikke oppfattes som særlig forpliktende, at rettskildestatusen er lav, og at det ikke foreligger sanksjoneringsmuligheter. Kluge anbefaler derfor at det vurderes om deler av rundskrivet bør tas inn i et eventuelt nytt regelverk om viderebruk av offentlig informasjon.

For kommunene eksisterer det ingen spesielle føringer vedrørende tilrettelegging for viderebruk av data, utover bestemmelsene i offentliglova og geodataloven. Det er med andre ord ingen krav til at kommunene på generelt grunnlag legger til rette for deling av data. Det er også frivillig for kommunene å følge regjeringens retningslinjer ved tilgjengeliggjøring av offentlige data. Dersom det kreves innsyn i en sammenstilling av informasjon som er elektronisk lagret i en datadatabase, er imidlertid kommunen pålagt å tilgjengeliggjøre eller dele en slik sammenstilling så lenge dette kan håndteres med enkle framgangsmåter, jf. offentliglova § 9.

Videre pålegger digitaliseringsrundskrivet virksomhetene å følge den til enhver tid gjeldende versjon av de overordnede arkitekturprinsippene for digitalisering av offentlig sektor. De skal legges til grunn ved etablering av nye IT-løsninger og ved vesentlige endringer i eksisterende IT-løsninger, og gjelder både ved egenutvikling og ved anskaffelser. Når det gjelder deling av data, er prinsippene tydelige: «Virksomheter skal legge til rette for deling og gjenbruk av data.» Arkitekturprinsippene er anbefalt for kommunesektoren.

³³ KMD (2017). *Retningslinjer ved tilgjengeliggjøring av offentlige data*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 27. januar 2017.

³⁴ Rapport fra Kluge AS (2020), *Utredning – rettslig handlingsrom for et generelt pålegg mot offentlige organer og virksomheter om aktivt å tilgjengeliggjøre offentlig informasjon*, kapittel 6.3.1.

Språkdata og språkressurser i det offentlige er gitt en særlig omtale i digitaliseringsrundskrivet for å øke bevisstheten om slike data i offentlig sektor. Rundskrivet viser til at språkdata som brukes som grunnlag for språkteknologi, ikke bare omfatter oversettelser og begrepslister, men også tekst, som for eksempel nettsider, rapporter og saksdokumenter. De språklige strukturene i tekst produsert av det offentlige, utgjør verdifulle data for språkteknologisk forskning og utvikling. Det er derfor viktig å legge til rette for viderebruk av innholdet i tekstene til denne typen formål. Terminologi og begrepslister bør leveres til Felles begrepskatalog. Ved kjøp av oversettelsestjenester, bør avtalene inneholde krav om levering av oversettelsesminner sammen med det ferdige resultatet.³⁵ Oversettelsesminnene bør leveres til Nasjonalbibliotekets språkbank.³⁶

Digitaliseringsrundskrivet inneholder krav og anbefalinger til arkiveringsfunksjoner for offentlige organer. Det er et krav at arkivpliktig digital informasjon skal behandles i samsvar med arkivloven med tilhørende forskrifter. For all arkivpliktig digital informasjon, også informasjon som ikke er journalføringspliktig, skal offentlige virksomheter ha rutiner som sikrer arkivering og vedlikehold av informasjonsinnholdet og rutiner som bl.a. sikrer mot ikke-autoriserte endringer og slettinger. Dette gjelder både for informasjon i fagsystemer og i saksbehandlingssystemer.

Videre er det anbefalt at når den offentlige virksomheten utformer eller oppdaterer sine prosesser, bør virksomheten samtidig lage en oversikt over hvilke data som inngår og behandles i tilhørende systemer og hva som er arkivpliktig informasjon etter arkivlov med forskrifter. Hvis flere virksomheter benytter samme systemer, bør oversikten utarbeides i samarbeid mellom disse. Ved anskaffelse eller egenutvikling av systemer for behandling av arkivpliktig informasjon, bør arkivfunksjoner inngå i systemene fra starten av slik at arkiveringen kan skje mest mulig automatisert.

³⁵ Oversettelsesminner er en database med ord og setninger som tidligere er oversatt. Når et oversettelsesprogram håndterer et nytt ord eller en ny setning legges disse i databasen.

³⁶ Nasjonalbiblioteket, Språkbanken – Nasjonal infrastruktur for språkteknologi. Nettside.

Kapittel 5

Endringer med åpne data-direktivet

5.1 Innledning

I dette kapitlet redegjør utvalget for endringene i EU-retten som følger av direktiv (EU) 2019/1024 om åpne data og viderebruk av offentlig informasjon (åpne data-direktivet).¹ Direktivet er i hovedsak en omarbeidelse av det tidligere PSI-direktivet. EU-kommisjonen har imidlertid valgt å endre navnet fra «direktiv...om viderebruk av informasjon fra offentlig sektor» til «direktiv...om åpne data og viderebruk av offentlig informasjon». Det omarbeidede direktivet blir uformelt referert til som «Open Data Directive» eller «ODD». Denne omdøpingen har ført til at direktivet ofte kan oppfattes som innføringen av noe nytt, og ikke det som i realiteten er en videreutvikling av over 20 år med etablert politikk og regulering av viderebruk av offentlig informasjon (data).²

På bakgrunn av dette, understreker utvalget at flere av reglene i det nye direktivet allerede følger av offentliglova med forskrift – enten som ledd i gjennomføringen av PSI-direktivet³ eller som følge av alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper, se kapittel 4.3.1 og boks 4.3 for mer informasjon om PSI-direktivet. Enkelte deler av det nye direktivet innfører imidlertid regler som går utover PSI-direktivet. Utvalget velger derfor å bruke dette kapitlet til å beskrive de mest sentrale endringene i åpne data-direktivet sammenlignet med PSI-direktivet, samt klargjøre hvorvidt dette vil kreve endringer i gjeldende norsk rett.

Åpne data-direktivet ble sendt på høring av Kommunal- og distriktsdepartementet 7. april 2022 med høringsfrist 5. juli 2022.⁴ Utvalget bru-

ker høringsnotatet fra denne høringen og den engelske teksten i direktivet som underlag for dette kapitlet.

I dette kapitlet beskrives det overordnede formålet og konteksten til direktivet først (kapittel 5.2), så redegjøres det for utvidelsen av virkeområdet (kapittel 5.3). Deretter følger en nærmere redegjørelse for bestemmelsene om dynamiske data, enerettsavtaler og transparens, gebyrer, og forholdet til databasedirektivet som medfører endringer i norsk lov (kapittel 5.4). Til slutt redegjøres det for særreglene for datasett med høy verdi (kapittel 5.5).

5.2 Åpne data-direktivet, formål og kontekst

Formålet med åpne data-direktivet er å fremme bruken av offentlige data, fjerne markedsbarrierer og å stimulere til innovasjon av produkter og tjenester. Direktivet fastsetter derfor, i likhet med sin forgjenger PSI-direktivet, et sett med minimumsregler for viderebruk av offentlige dokumenter og ordninger for å fremme viderebruk for kommersielle og ikke-kommersielle formål.

I likhet med PSI-direktivet, regulerer åpne data-direktivet hvordan offentlige dokumenter skal gjøres tilgjengelig (åpnes) for viderebruk. Reglene gjelder både for dokumenter det er innsynsrett i etter nasjonal lovgivning, og for dokumenter som uoppfordret har blitt gjort tilgjengelig for allmennheten av offentlige organer og enkelte typer offentlige foretak. Virkeområdet til åpne data-direktivet er utvidet til også å gjelde offentlig finansiert forskningsdata som har blitt offentliggjort av forskere, forskningsutøvende- og forskningsfinansierende organisasjoner selv når de ikke er offentlige organer eller andre rettssubjekter omfattet av offentliglova. Sammenlignet

¹ Europaparlaments- og rådsdirektiv (EU) 2019/1024 av 20. juni 2019 om åpne data og viderebruk av informasjon fra offentlig sektor – Omarbeidelse.

² Heather Broomfield, «Where is open data in the Open Data Directive?», Information Polity, vol. 28, no. 2, s.175-188, 2023.

³ Gjennomføringen av PSI-direktivet (viderebruksdirektivet) i 2013 (direktiv 2003/98/EF) og endringsdirektivet til PSI-direktivet (viderebruksdirektivet) i 2017 (direktiv 2013/23/EF), jf. boks 4.2.

⁴ Høringsnotat 7. april 2022 om gjennomføring i norsk rett av direktiv (EU) 2019/1024 om åpne data og viderebruk av informasjon fra offentlig sektor, Ref. 22/1910.

med gjeldende rett, er dette en ny regel og en utvidelse.

I likhet med PSI-direktivet, gjelder ikke åpne data-direktivet for dokumenter som er taushetsbelagt, dokumenter som skal hemmeligholdes av hensyn til nasjonal sikkerhet eller dokumenter som skal beskyttes av hensyn til legitime kommersielle interesser. Direktivet vil heller ikke gjelde for dokumenter der tredjeparter har immaterialrettigheter. Direktivets avgrensning mot dokumenter som inneholder denne typen opplysninger, følger av artikkel 1 nr. 2, nr. 4 og nr. 5.

Et annet viktig punkt kommer i ordlyden til artikkel 11 nr. 1:

«Any applicable conditions for the re-use of documents shall be non-discriminatory for comparable categories of re-use, including for cross-border re-use.»⁵

Her presiseres det at vilkår for viderebruk skal være likt for alle brukere, inkludert der det involverer viderebruk av grensekryssende aktører. Dette er bare en språklig presisering fra EU og ikke en endring av rettsstilstanden, men det illustrerer intensjonen og konteksten bak regelverket som er hjemlet i artikkel 114 av traktaten om Den europeiske unions virkemåte (TEUV).⁶ Det er for eksempel ikke tillatt å begrense retten til å viderebruke norske offentlige dokumenter til kun norske virksomheter, eller kreve bruk av nasjonale løsninger for å få tilgang til dokumentene som borgere eller virksomheter utenfor Norge ikke har mulighet til å benytte.⁷

En annen endring fra gjeldende rett, er åpne data-direktivet artikkel 5 nr. 2 som lyder:

«Member States shall encourage public sector bodies and public undertakings to produce and make available documents falling within the scope of this Directive in accordance with the principle of ‘open by design and by default’».

Den eksplisitte henvisningen til prinsippet om «innebygd åpenhet og åpenhet som standardinnstilling» skiller seg fra PSI-direktivet hvor prinsippet ikke ble nevnt. For mer om hva utvalget leg-

⁵ Formuleringen «including for cross-border re-use» ble føyd til med åpne data-direktivet.

⁶ Lov 27. november 1992 nr. 109 om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) m.v. (EØS-loven).

⁷ ID-porten og VIPPS er eksempler på nasjonale løsninger som ikke er tilgjengelig for personer uten nasjonalt fødselsnummer utstedt fra Norge.

ger i sin tolkning av dette prinsippet se kapittel 11.3 og kapittel 18.⁸

5.3 Virkeområdet i direktivet i forhold til gjeldende norsk rett

5.3.1 Offentlige foretak⁹

Åpne data-direktivet innebærer at regler som i det tidligere PSI-direktivet kun gjaldt for offentlige organer, nå er utvidet til å også å gjelde for enkelte typer offentlige foretak. Åpne data-direktivet definerer offentlige foretak i artikkel 2 nr. 3 som:

«[...] any undertaking active in the areas set out in point (b) of Article 1(1) over which the public sector bodies may exercise directly or indirectly a dominant influence by virtue of their ownership of it, their financial participation therein, or the rules which govern it. A dominant influence on the part of the public sector bodies shall be presumed in any of the following cases in which those bodies, directly or indirectly:

(a) hold the majority of the undertaking's subscribed capital;

(b) control the majority of the votes attaching to shares issued by the undertaking;

(b) can appoint more than half of the undertaking's administrative, management or supervisory body;»

Direktivet gjelder med andre ord for offentlige foretak der stat, fylkeskommune eller kommune direkte eller indirekte har styrende innflytelse («dominerende innflytelse» er ordlyden i direktivet) på grunn av eierskap i foretaket, økonomisk deltakelse i selskapet eller de reglene som gjelder for foretaket, jf. bokstav a, eller kontrollerer et flertall av aksjestemmene utstedt i foretaket, jf. bokstav b, eller kan utnevne mer enn halvparten av medlemmene i foretakets ledelse, jf. bokstav c.

Ikke alle offentlige foretak er omfattet. Direktivet gjelder bare for offentlige foretak som opererer i forsynings- og transportsektoren. Denne avgrensningen følger av artikkel 1 nr. 1 bokstav b som avgrenser direktivet til å omfatte offentlige foretak som:¹⁰

⁸ Høringsnotat 7. april 2022 om gjennomføring i norsk rett av direktiv (EU) 2019/1024 om åpne data og viderebruk av informasjon fra offentlig sektor, Ref. 22/1910, side. 27.

⁹ Den uoffisielle oversettelsen av åpne data-direktivet oversetter «public undertaking» til «offentlig foretak», mens offentleglova bruker begrepet «selvstendige rettssubjekt».

- er aktive på de områdene som er definert i forsyningsdirektivet,¹¹ dvs. sektorene for vann, energi, transport og posttjenester
- fungerer som yter av offentlige tjenesteoperatører innen offentlig persontransport med jernbane og bil¹²
- fungerer som luftfartsselskaper som oppfyller forpliktelsene til å yte offentlige tjenester¹³ eller
- fungerer som europeiske skipsredere som oppfyller forpliktelsene til å yte offentlige tjenester¹⁴

Disse foretakene er omfattet av offentleglovas virkeområde. Offentleglova gjelder for staten, fylkeskommunene og kommunene, samt andre rettssubjekter i saker hvor de fatter enkeltvedtak eller utferdiger forskrifter, jf. offentleglova § 2 første ledd bokstav a og b. Loven gjelder imidlertid også for enkelte selvstendige rettsssubjekter. Hvilke dette er, er definert i § 2 første ledd første punktum bokstav c og d og andre punktum:

«c. sjølvstendige rettsssubjekt der stat, fylkeskommune eller kommune direkte eller indirekte har ein eigardel som gir meir enn halvparten av røystene i det øvste organet i rettssubjektet, og

d. sjølvstendige rettssubjekt der stat, fylkeskommune eller kommune direkte eller indirekte har rett til å velje meir enn halvparten av medlemmene med røysterett i det øvste organet i rettssubjektet.

Bokstavane c og d gjeld ikkje rettssubjekt som hovudsakleg driv næring i direkte konkurranse med og på samme vilkår som private.»

Som det fremgår av ordlyden i offentleglova § 2, gjelder det ingen begrensninger med hensyn til hvilket område eller bransje rettsssubjektene dri-

ver sin virksomhet innenfor. Med andre ord inkluderer begrepet «selvstendig rettsssubjekt» i offentleglova § 2 første ledd mer enn begrepet «offentlig foretak» i artikkel 2 nr. 3 av direktivet.

Det følger også av artikkel 1 nr. 2 bokstav b at direktivet ikke gjelder for dokumenter fra offentlige foretak som er produsert utenfor formålet om levering av tjenester i allmenn interesse som definert i lov eller andre bindende regler. Videre avgrenser direktivet mot aktiviteter i offentlige foretak som er direkte utsatt for konkurranse, og derfor unntatt fra innkjøpslovgivningen.¹⁵ Disse unntakene er i dag ivaretatt av offentleglova § 2 andre punktum.

Det har imidlertid blitt gjort noen unntak fra offentleglovas virkeområde for enkelte rettsssubjekter i offentlegforskrifta § 1 første ledd. Et eksempel på dette er bokstav g som unntar Statkraft SF fra virkeområdet til offentleglova. Det er også noen unntak for visse typer dokumenter hos andre utpekte selvstendige rettsssubjekter, jf. offentlegforskrifta § 1 tredje ledd. Et eksempel på dette er bestemmelsen bokstav f, som unntar «dokument knytte til forvaltning av statens interesser i CO₂-handteringsprosjekt hos Gassanova SF».

De offentlige foretakene skal med forbehold om direktivets kapittel V om datasett med høy verdi følge reglene om tilgjengelige formater, jf. artikkel 5 nr. 1. Men på samme måte som offentlige organer, er heller ikke offentlige foretak forpliktet til å følge kravene etter artikkel 5 nr. 1 dersom det krever uforholdsmessig stor innsats for å fremstille eller tilpasse dokumenter eller fremlegge utdrag, jf. artikkel 5 nr. 3.

Alle virksomheter som defineres som offentlige foretak i direktivet er omfattet av offentleglova. Etter direktivet er det et vilkår for at et foretak skal være omfattet at et offentlig organ kan utøve en «dominerende innflytelse» over foretaket som følge av eierskap, økonomisk deltakelse eller de reglene som gjelder for foretaket, jf. artikkel 2 nr. 3 bokstav a til c. Bokstav a gjelder dominerende innflytelse gjennom kapitalinnskudd. Dette skiller seg fra offentleglova § 2 første ledd bokstav c og d, som ikke nevner kapitalinnskudd som en måte å ha kontroll (dominerende innflytelse) over rettsssubjektet. Dominerende innflytelse gjennom kapitalinnskudd i direktivets forstand, kan likevel ansees som ivaretatt av offentleglova § 2 siste ledd som er tatt inn for å sikre full

¹⁰ Direktiv 2014/25/EU (forsyningsdirektivet), gjennomført i lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven) og forsyningsforskriften; Ytere av offentlige tjenester i samsvar med artikkel 2 i forordning (EF) nr. 1370/2007; artikkel 4 i forordning (EF) nr. 1008/2008; artikkel 4 i forordning (EØF) nr. 3577/92.

¹¹ Direktiv 2014/25/EU (forsyningsdirektivet), gjennomført i lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven) og forsyningsforskriften.

¹² Ytere av offentlige tjenester i samsvar med artikkel 2 i forordning (EF) nr. 1370/2007.

¹³ Forordning (EF) nr. 1008/2008 av 24. september 2008, om felles regler for drift av lufttrafikk i Fellesskapet, artikkel 4.

¹⁴ Forordning (EØF) nr. 3577/92 av 7. desember 1992, om anvendelse av prinsippet om adgangen til å yte tjenester innen sjøtransport i medlemsstatene (maritim kabotasje), artikkel 4.

¹⁵ Se artikkel 34 i direktiv 2014/25/EU om aktiviteter som er direkte utsatt for konkurranse, og artikkel 1 nr. 2 bokstav b underpunkt ii av åpne data-direktivet.

implementering av PSI-direktivet uavhengig av offentliglovas virkeområde. Et offentlig foretak (innenfor rammene satt i artikkel 1 nr. 1 bokstav b) omfattes av direktivet dersom kun ett vilkår fra artikkel 2 nr. 3 bokstav a, b eller c er oppfylt. Det vil si at kapitalinnskudd ikke er et nødvendig krav for å bli omfattet av definisjonen om offentlige foretak etter direktivet. For mer om utvalgets drøfting av virkeområdet og offentlige foretak, se kapittel 9.3.2.

5.3.2 Offentlig finansierte forskningsdata

Sammenlignet med gjeldende rett og PSI-direktivet, utvider åpne data-direktivet virkeområdet til å gjelde for offentlig finansierte forskningsdata, jf. artikkel 1 nr. 1 bokstav c, i tråd med vilkårene fastsatt i artikkel 10 av direktivet. Forskningsdata er definert i artikkel 2 nr. 9 og omfatter:

«[...] documents in a digital form, other than scientific publications, which are collected or produced in the course of scientific research activities and are used as evidence in the research process, or are commonly accepted in the research community as necessary to validate research findings and results;»

Eksempler på forskningsdata kan etter åpne data-direktivet fortalepunkt 27 eksempelvis være statistikk, forsøksresultater, målinger, observasjoner fra feltarbeid, undersøkelsesresultater, mv. Det kan også inkludere metadata, spesifikasjoner og andre digitale objekter. Det klargjøres videre i fortalepunkt 26 at forskningsdata er noen annet enn vitenskapelige artikler som rapporterer og kommenterer funn fra vitenskapelig forskning. Denne typen artikler er dessuten ofte underlagt immaterialrettigheter og vil derfor ikke kunne viderebrukes etter reglene i direktivet.

Hovedregelen om viderebruk av forskningsdata finnes i artikkel 10 nr. 2 av direktivet, som lyder:

«Without prejudice to point (c) of Article 1(2), research data shall be re-usable for commercial or non-commercial purposes in accordance with Chapters III and IV, insofar as they are publicly funded and researchers, research performing organisations or research funding organisations have already made them publicly available through an institutional or subject-based repository. In that context, legitimate commercial interests, knowledge transfer acti-

vities and pre-existing intellectual property rights shall be taken into account.»¹⁶

Bestemmelsen retter seg mot utdanningsinstitusjoner, forskere, forskningsutøvende organisasjoner og forskningsfinansierende organisasjoner. Det er ikke et krav at de må være offentlige virksomheter. Slike organisasjoner kan imidlertid også være organisert som offentlige organer eller offentlige foretak, men da vil direktivet gjelde, fordi organisasjonen er et offentlig organ eller et offentlig foretak.

Utvalget presiserer at utdanningsinstitusjoner, forskere, forskningsutøvende organisasjoner og forskningsfinansierende organisasjoner, ikke er forpliktet til å følge reglene i direktivet artikkel 4 om behandling av krav om viderebruk, jf. artikkel 4 nr. 6 og fortalepunkt 31.

Om gebyrer fremgår det av artikkel 6 nr. 6 bokstav b at forskningsdata for viderebruk alltid skal være gratis. Begrunnelsen for dette er at artikkel 10 nr. 2 inneholder noen kvalifiserende vilkår for at forskningsdata i det hele tatt skal omfattes av direktivet. For det første må det være offentlig finansierte forskningsdata, og de må allerede ha blitt offentliggjort gjennom et sentralt datalager i institusjonen eller et emnebasert datalager (repository), og det må være forskere, forskningsutøvende organisasjoner eller forskningsfinansierende organisasjoner som har offentliggjort dataene. Innføringen av bestemmelsen om gebyrer for forskningsdata krever presisering i loven som gjennomfører denne delen av åpne data-direktivet. For mer om gebyrreglene, se kapittel 5.4.4 nedenfor, og kapittel 12 for utvalgets vurderinger av gebyrreglene i lovutkastet.

Det er viktig å presisere at kravet i direktivet om at forskningsdataene skal være tilgjengelige for viderebruk først slår inn *etter* at forskere, forskningsutøvende organisasjoner eller forskningsfinansierende organisasjoner allerede har offentliggjort forskningsdataene gjennom et sentralt datalager (repository) i institusjonen eller et emnebasert datalager (repository) enten i eller utenfor institusjonen. I vurderingen til forskere, utdanningsinstitusjoner, forskningsutøvende- og forskningsfinansierende organisasjoner om hvorvidt forskningsdata skal tilgjengeliggjøres skal det tas hensyn til legitime forretningsinteresser, kunnskapsoverføring og allerede eksisterende immaterialrettigheter, jf. artikkel 10 nr. 2, siste

¹⁶ Åpne data-direktivet artikkel 1 nr. 2 bokstav c presiserer at direktivet ikke får anvendelse på dokumenter som tredjeparter har immaterialrettigheter til.

Boks 5.1 De internasjonale FAIR-prinsippene

De internasjonale «FAIR-prinsippene» er godt kjent i forskningssektoren, og er generelle og overordnede prinsipper for datahåndtering som har fått en viktig plass i policyer og retningslinjer for åpne data.

FAIR står for:

- Findable
- Accessible
- Interoperable
- Resusable

På norsk kan man si at dataene skal være *gjenfinnbare, tilgjengelige, samhandlende og gjenbrukbare*.

Kilde: www.openscience.no

punktum. Det er viktig å være klar over at dette er data som ikke nødvendigvis omfattes av norsk innsynslovgivning. Utvalget drøfter forskningsdata nærmere i kapittel 9.3.7 om begreper og kapittel 11.7 om krav til hvordan gjøre offentlige data tilgjengelig for viderebruk.

Artikkel 10 nr. 1 av direktivet stiller også krav til medlemslandene om å støtte tilgjengeligheten av forskningsdata ved å vedta politikk og relevante tiltak som tar sikte på å gjøre forskningsdata åpent tilgjengelig (åpen tilgangspolitikk) i tråd med FAIR-prinsippene.¹⁷ Tilnærmingen er basert på prinsippet om «innebygd åpenhet og åpenhet som standardinnstilling», jf. fortalepunkt 16 og artikkel 5 nr. 2.

5.4 Særregler om viderebruk i åpne data-direktivet

5.4.1 Nye regler om dynamiske data

Åpne data-direktivet introduserer begrepet «dynamiske data» og særregler for tilgjengeliggjøring av slike data. Utvalget vil presisere at direktivet ikke setter noen krav om *at* dynamiske data skal gjøres tilgjengelig for viderebruk, men *hvordan*

dynamiske data skal gjøres tilgjengelig. Denne forskjellen er ikke bare av stor praktisk betydning for virksomhetene som omfattes av direktivet, men også av pedagogisk betydning gitt hvordan bestemmelsene om dynamiske data kan leses som et absolutt krav.

Dynamiske data er, i artikkel 2 nr. 8, definert som

«documents in a digital form, subject to frequent or real-time updates, in particular because of their volatility or rapid obsolescence [...]»

Sensorgenererte data ansees vanligvis å være dynamiske data. Miljødata, meteorologiske data, trafikkdata og satellitt data er andre eksempler på data som kan være dynamiske data. Den økonomiske verdien av dynamiske data avhenger ofte av umiddelbar tilgang.¹⁸

Direktivet innfører, i artikkel 5 nr. 5, særregler om tilgjengeliggjøring av dynamiske data. Offentlige organer pålegges å gjøre dynamiske data tilgjengelig for viderebruk umiddelbart etter innsamling, enten via API-er (programmeringsgrensesnitt) eller dersom relevant gjennom massenedlasting (bulknedlasting). Et av direktivets formål ved å øke bruken av API-er er å sørge for en mer proaktiv publisering av dynamiske data på nett, noe som vil redusere de administrative byrdene gjennom færre forespørsler om viderebruk og også færre klager.¹⁹

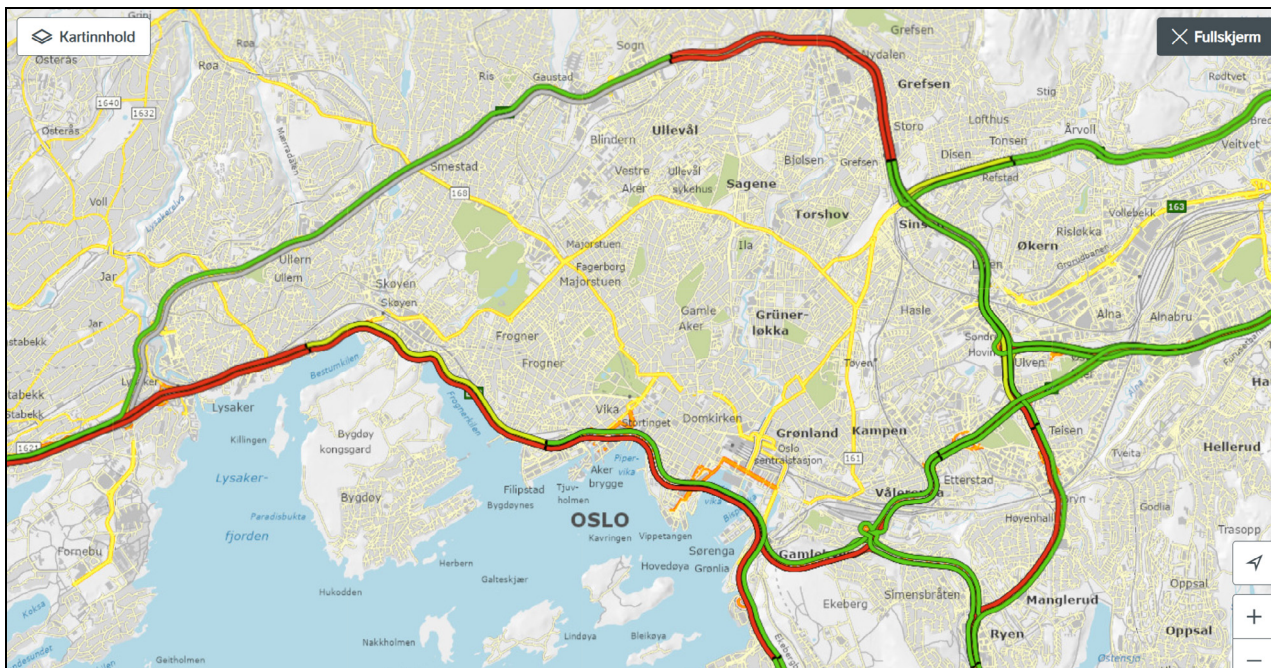
Etter direktivet gjelder reglene om tilgjengeliggjøring av dynamiske data fra *offentlige foretak* først når dataene *er tilgjengeliggjort* for viderebruk av det enkelte offentlige foretaket, jf. artikkel 5 nr. 7. Både bestemmelsen om dynamiske data og utvidelsen til offentlige foretak er nytt i åpne-data direktivet sammenlignet med PSI-direktivet. Innføringen av det nye direktivet innebærer ingen rettslig endring i praksis i Norge, da selvstendige rettssubjekter allerede er omfattet av offentliglova § 2 første ledd første punktum bokstav c og d.

Dynamiske datasett som oppdateres manuelt, skal bli gjort tilgjengelig umiddelbart etter endringen i datasettet, jf. fortalepunkt 31. Oppdateringene skal gjøres tilgjengelige via et API. Kravet er begrunnet i at man skal lette utviklingen av internett- og mobilapplikasjoner og skybaserte applikasjoner basert på slike data. Fortalepunkt 32 uttrykker at API-ene også bør støttes av tydelig

¹⁷ Open Science, FAIR-prinsippene, Sikt – Kunnskapssektorens tjenesteleverandør. Nettside oppdatert 17. januar 2022..

¹⁸ Høringsnotat 7. april 2022 om gjennomføring i norsk rett av direktiv (EU) 2019/1024 om åpne data og viderebruk av informasjon fra offentlig sektor, Ref. 22/1910, side. 21-22.

¹⁹ Ibid, side 23.



Figur 5.1 Visualisering av dynamiske data om reisetider for biltrafikk

Kilde: Vegvesen trafikk

teknisk dokumentasjon som er fullstendig og tilgjengelig på internett, og videre at dersom det er mulig, så bør det brukes åpne API-er.

Det følger av artikkel 5 nr. 6 at dersom det å gi umiddelbar tilgang til dynamiske data vil overskride det offentlige organet eller foretakets tekniske eller økonomiske kapasitet, og dermed kreve en uforholdsmessig stor innsats for organet eller foretaket, så skal dataene gjøres tilgjengelig innen en frist eller med midlertidige tekniske begrensninger som gjør det mulig å utnytte dataenes økonomiske og sosiale potensial fullt ut. Vurderingen skal sees i forhold til organets eller foretakets størrelse og driftsbudsjett. Ved bruk av lisens kan det inngå i lisensvilkårene at dokumentene skal være tilgjengelige innen en viss frist, jf. fortalepunkt 31.

Der kontroll av data er vesentlig sett i lys av begrunnede hensyn til allmennhetens interesse, særlig med hensyn til folkehelse og offentlig sikkerhet, bør dynamiske data tilgjengeliggjøres umiddelbart etter kontroll, jf. fortalepunkt 31. Det presiseres at slike kontroller ikke bør påvirke oppdateringshyppigheten.

5.4.2 Forholdet mellom direktivets regler om dynamiske data og gjeldende norsk rett

Offentleglova bruker både begrepet «dokument» og «informasjon». Informasjon er ikke definert,

Boks 5.2 Dynamiske data

Dynamiske data er ferskvare, hvis du får dem timer (eller minutter!) etter at de er samlet inn er de ubrukelige. Eksempler:

- Forsinkelser på kollektivtrafikk
- Reisetider på veiene
- Ledige bysykler og el-sparkeykler

men begrepet brukes i stedet for dokumentbegrepet i de bestemmelsene som har direkte kobling til virkeområdet til PSI-direktivet, jf. offentliglova § 2 siste ledd.²⁰ Denne bestemmelsen ble vedtatt for å sørge for korrekt implementering av det tidligere PSI-direktivet, som nå blir erstattet av åpne data-direktivet.

Dokumentbegrepet i offentliglova er definert i § 4 første ledd som:

«... ei logisk avgrensa informasjonsmengd som er lagra på eit medium for seinare lesing, lytting, framsyning, overføring eller liknande»

²⁰ Lov 19. mai 2006 om rett til innsyn i dokument i offentleg verksemd (offentleglova) §§ 1 andre punktum, 6, 7, 8 fjerde og femte ledd, 30 første ledd andre punktum.

Definisjonen av dokument i åpne data-direktivet artikkel 2 nr. 6 omfatter ethvert innhold, mens dokumentbegrepet i offentleglova inneholder et krav om at det skal være en «logisk avgrenset informasjonsmengde».

I høringen i 2022 om gjennomføringen av åpne data-direktivet, presiserer departementet at dynamiske data i direktivets forstand også er dokumenter, men det nye er at det etableres enkelte særregler for slike dynamiske data. Departementet skriver videre at dette reiser spørsmålet om hvorvidt dokumentbegrepet i offentleglova også omfatter datastrømmer og dynamiske data.²¹ Departementet reiser også spørsmål om definisjonen i direktivet av dynamiske data omfattes av dokumentbegrepet i offentleglova, da dette forutsetter lagring på et medium. Departementet konkluderer her med at ordlyden i artikkel 5 nr. 5 skiller mellom innsamling og tilgjengeliggjøring, noe som kan tyde på at departementet legger til grunn at det her kan være en innebygd forsinkelse. På bakgrunn av dette anbefaler departementet å ta inn et nytt ledd i offentleglova § 4 som presiserer at dynamiske data omfattes av dokumentbegrepet.

Offentleglova § 30 regulerer hvordan offentlige organer skal gi innsyn i dokumenter og hvordan de skal tilgjengeliggjøres. Det kan blant annet kreves elektronisk kopi og da i alle tilgjengelige formater, som er ment å dekke ulike fil- eller tekstformat. Av tredje ledd andre punktum fremgår det at plikten omfatter maskinleselige format. Tilgjengeliggjøring gjennom API-er eller massenedlasting er ikke nevnt i offentleglova eller offentlegforskrifta. Departementet foreslår derfor i høringen at det tas inn et nytt presiserende ledd i offentleglova § 30 om dynamiske data.²²

En annen viktig presisering fra departementet i høringen er at det legges til grunn at «sosiale potensial» i direktivets artikkel 5. nr. 6 sikter til at dokumentene gjelder befolkningens sosiale behov.

Utvalgets drøfting av dokumentbegrepet framgår av kapittel 9.3.1, og kapittel 9.3.6 om dynamiske data, jf. utvalgets vurdering av gjennomføringen av bestemmelsene om dynamiske data i kapittel 11.6.

5.4.3 Strengere regler om enerettsavtaler og transparens

Åpne data-direktivet utvider kravene til transparens og gjennomgang av eksisterende enerettsavtaler sammenlignet med gjeldende regler fra PSI-direktivet gjennomført i offentleglova § 6 andre ledd, jf. artikkel 12 av åpne data-direktivet. Formålet er å hindre innlåsnings effekter («data lock-in») hvor enkelte brukere får konkurransefortrinn over andre brukere når det blir for kostbart å bytte mellom leverandører eller løsninger. Utgangspunktet er at avtaler om tilgang til offentlige dokumenter ikke skal medføre enerett. Det er viktig å presisere at forbudet mot enerettsavtaler gjelder på tvers av landegrensene. Det betyr at utenlandske aktører skal likebehandles med norske aktører når det gjelder tilgang til data fra norske offentlige organer.

Som før er det fortsatt adgang til å inngå enerettsavtaler der det er nødvendig for å levere en tjeneste i allmennhetens interesse. Utvidelsen av åpne data-direktivets virkeområde, gjør at bestemmelsen nå knytter seg til både offentlige organer og offentlige foretak. Det er viktig å presisere at det først er etter at dokumentene er gjort tilgjengelig for viderebruk at de offentlige foretakene pålegges å overholde reglene om vilkår for viderebruk fastsatt i kapittel IV artikkel 11 og 12 av direktivet, jf. fortalepunkt 26.

En annen innstramming er at juridiske eller praktiske ordninger som ikke uttrykkelig gir enerett, men som har som formål eller som med rimelighet kan forventes å føre til begrenset tilgjengelighet for viderebruk, må offentliggjøres på internett og gjennomgås jevnlig, jf. artikkel 12 nr. 4. Slike ordninger, jf. artikkel 12 nr. 2 andre punktum, og enerettsavtaler med begrunnelse i allmennhetens interesse etablert etter 16. juli 2019, jf. artikkel 12 nr. 4, skal gjøres tilgjengelig på internett minst 2 måneder før de trer i kraft. Det listes ellers opp flere frister i forbindelse med enerettsavtaler i direktivet, men disse er ivaretatt av offentleglova § 6 og alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper.

Utvalgets vurderinger om reglene rundt enerettsavtaler framgår av kapittel 13.4.

5.4.4 Strengere gebyrregler for offentlige dokumenter

Åpne data-direktivet artikkel 6 nr. 1 fastsetter prinsippet om at viderebruk av offentlige dokumenter som utgangspunkt skal være gratis. Begrunnelsen er at gebyrer for viderebruk av dokumenter

²¹ Høringsnotat 7. april 2022 om gjennomføring i norsk rett av direktiv (EU) 2019/1024 om åpne data og viderebruk av informasjon fra offentlig sektor, Ref. 22/1910, side. 24-25.

²² Ibid, side. 28.

kan utgjøre markedsbarrierer eller en hindring for markedsadgang for nyetablerte foretak og små og mellomstore bedrifter.

Det følger imidlertid av artikkel 6 nr. 1 andre ledd at offentlige organer kan ta gebyrer som dekker marginalkostnaden for tilgjengeliggjøringen. Marginalkostnad omfatter kostnader som påløper ved reproduksjon, utlevering og formidling av dokumenter, anonymisering av personopplysninger og tiltak som treffes for å beskytte kommersielt fortrolige opplysninger, jf. artikkel 6 nr. 1 andre ledd. En endring i forhold til PSI-direktivet er at kostnader ved anonymisering av personopplysninger og tiltak som treffes for å beskytte kommersielt fortrolige opplysninger, kan medregnes som del av marginalkostnaden.

Artikkel 6 nr. 2 bokstav a viderefører unntaket om at offentlige organer kan ta betalt utover grensen for marginalkostnadene for formidling dersom de er forpliktet til å generere inntekter for å dekke en betydelig del av driftskostnadene (inntjeningskrav). Unntaket gjelder også der et offentlig organ har gjort dokumenter tilgjengelige som åpne data, men er forpliktet til å generere inntekter for å dekke en betydelig del av kostnadene knyttet til utføring av andre offentlige oppgaver.²³ I sammenheng med at virkeområdet til direktivet utvides til offentlige foretak, innføres det et unntak for offentlige foretak, jf. artikkel 6 nr. 2 bokstav c.

Åpne data-direktivet viderefører ikke det tidligere unntaket i PSI-direktivet artikkel 6 nr. 2 bokstav b, som tillot gebyrer ut over marginalkostnadene for spesifikke dokumenter, selv om det ikke forelå noen forpliktelse til å støtte et offentlig organs (totale) driftsbudsjett.²⁴ Unntaket gjaldt dokumenter hvis innsamling, produksjon, reproduksjon og spredning medførte en forpliktelse hos det offentlige organet til å generere «tilstrekkelige inntekter for å dekke en betydelig del av kostnadene knyttet til dette», jf. det tidligere PSI-direktivet artikkel 6 nr. 2 bokstav b.

Et nytt krav i åpne data-direktivet er at landene må publisere en fullstendig liste på internett over offentlige organer med inntjeningskrav som kan kreve betaling utover marginalkostnaden, jf. artikkel 6 nr. 3. Dette kravet gjelder ikke for offentlige foretak. Kravet vil gjelde i tillegg til de gjeldende transparensforpliktelsene som følger av artikkel 7, som nå også vil gjelde for offentlige foretak.

Utvalgets vurderinger om adgangen til å kreve gebyr framgår av kapittel 12.

²³ Ibid, side. 39.

²⁴ Ibid, side 37–38.

5.4.5 Forholdet mellom åpne data-direktivet og databasevernet

Artikkel 1 nr. 6 i åpne data-direktivet regulerer forholdet til databasedirektivet (96/9/EF), og lyder:

«The right for the maker of a database provided for in Article 7(1) of Directive 96/9/EC shall not be exercised by public sector bodies in order to prevent the re-use of documents or to restrict re-use beyond the limits set by this Directive.»

Formuleringen må sees som en klargjøring av det tidligere PSI-direktivet vedrørende forholdet til databasedirektivet, og medfører derfor ikke noen endring av rettstilstanden. Utvalget merker seg likevel konsultasjonsprosessen som ble gjennomført i forkant av at åpne data-direktivet ble vedtatt, og at EU-kommisjonen har anbefalt medlemsstatene at artikkel 1 nr. 6 gjennomføres uttrykkelig i nasjonal lovgivning. Kommisjonen baserer dette behovet på det som oppleves som fragmentering i reguleringen i de forskjellige landene, og ønske om at de harmoniserte reglene i direktivet kommer tydeligere frem i lovgivningen i medlemslandene.²⁵

For utvalgets vurderinger av forholdet mellom viderebruk og databasevernet, se kapittel 17.5.

5.5 Datasett med høy verdi

5.5.1 Innledning

Åpne data-direktivet introduserer et nytt begrep og en mekanisme om såkalte «datasett med høy verdi» (High Value Datasets, HVD). Datasett med høy verdi er i artikkel 2 nr. 10 definert som dokumenter der viderebruk vil være forbundet med viktige fordeler for samfunnet, miljøet og økonomien. Denne typen data er underlagt et særskilt sett med regler i kapittel V av direktivet.

Direktivets vedlegg 1 nevner følgende seks tematiske områder for datasett med høy verdi:

- Geografiske data
- Jordobservasjonsdata og miljødata
- Meteorologiske data
- Statistikk
- Selskapsregister og eierskapsregister
- Mobilitetsdata (transportdata)

Listen over de tematiske områdene som angitt i vedlegg 1, kan utvides. Artikkel 13 nr. 2 gir EU-

²⁵ Ibid., side 50–51.

Boks 5.3 Eksempler på data spesifisert i gjennomføringsrettsakten om datasett med høy verdi (HVD-forordningen)

Data om transportnettet er definert som datasett med høy verdi. Det omfatter data om veier, jernbane, luft- og sjøtransportstrekninger og overgangspunkter. Disse dataene skal kunne brukes til å navigere etter. De skal ikke bare fortelle hvor man kan reise, men også hvordan det er lov å reise der. For veinettet inkluderer det fartsgrenser, enveiskjøring, begrensninger for tungtrafikk og lignende. Transportnettdataene skal oppfylle krav fra både gjennomføringsrettsakten

om datasett med høy verdi og INSPIRE-direktivet¹ som er gjennomført i norsk lov med geodataloven.² Det stilles krav til innhold, format og datastruktur.

¹ Europaparlaments- og rådsdirektiv 2007/2/EF av 14. mars 2007 om etablering av en infrastruktur for geografisk informasjon i Det europeiske fellesskap (INSPIRE).

² Lov 3. september 2010 nr. 56 om infrastruktur for geografisk informasjon (geodataloven).

kommisjonen myndighet til å definere eventuelle nye tematiske områder for datasett med høy verdi gjennom en delegert rettsakt (gjennomføringsrettsakt). Fremgangsmåten for å definere nye tematiske områder følger av artikkel 15 om utøvelse av den delegerte myndigheten. Formålet med å kunne utvide de tematiske områdene er å sikre at regelverket reflekterer teknologisk og markedsmessig utvikling.

5.5.2 Lovmekanisme for utpeking av konkrete datasett med høy verdi

Kriteriene for utvelgelse av konkrete datasett med høy verdi, følger av artikkel 14. Bestemmelsen omhandler også tiltak og ordninger for publisering og viderebruk av de konkrete datasettene. Det følger av artikkel 14 at utvelgelsen av konkrete datasett skal skje ved gjennomføringsrettsakter. Videre skal datasettene som velges ut være:

- gratis tilgjengelig og underlagt reglene i direktivet artikkel 14 nr. 3 til 5,
- maskinlesbare, og
- levert via programmeringsgrensesnitt for applikasjoner (API-er), og når relevant, som massenedlasting (bulknedlasting).

Fortalepunkt 69 presiserer at kravet om at datasett med høy verdi skal være gratis, ikke skal utelukke at offentlige organer kan pålegge gebyrer for tjenester de yter i forbindelse med datasett med høy verdi når de utøver sin myndighet, særlig for å bekrefte at dokumenter er ekte eller riktige.

Gjennomføringsrettsaktene kan omfatte bestemmelser som presiserer ordningene for offentliggjøring og viderebruk av datasettene, men det forutsettes at reglene er i overensstem-

melse med kravene til åpne standardlisenser, jf. artikkel 14 nr. 1 tredje ledd. Slike ordninger kan omfatte vilkår for viderebruk, formater for data og metadata og tekniske ordninger for formidling. Direktivet gjør det klart at landenes investeringer i utviklingen av strategier for åpne data, for eksempel i utvikling og innføring av standarder, skal hensyntas og veies opp mot potensielle fordeler ved at datasettene inkluderes i listen, jf. artikkel 14 nr. 1 fjerde ledd.

Identifikasjon av datasettene skal, jf. artikkel 14 nr. 2, baseres på potensialet for at datasettene kan generere sosio-økonomiske eller miljømessige fordeler og innovative tjenester, kan øke nytten for et stort antall brukere med et særlig fokus på små og mellomstore bedrifter, kan bidra til å generere inntekter, og kan kombineres med andre datasett.

EU-kommisjonen opprettet i 2019 en egen komite, åpne datakomiteen (Open Data Committee), som bistår EU-kommisjonen i arbeidet med utvelgelse av konkrete datasett med høy verdi.

5.5.3 HVD-forordningen

Etter konsultasjoner med representanter fra medlemslandene i åpne datakomiteen (med Norge som observatør), vedtok EU-kommisjonen, den 21. desember 2022 den første gjennomføringsrettsakten i henhold til artikkel 13 i direktivet (HVD-forordningen).²⁶

Gjennomføringsrettsakten presiserer konkrete datasett som skal gjøres tilgjengelig for vide-

²⁶ Commission Implementing Regulation (EU) 2023/138 of 21 December 2022 laying down a list of specific high-value datasets and the arrangements for their publication and re-use.

rebruk i medlemslandene og nærmere regler om hvordan ordninger for offentliggjøring av disse datasettene skal skje. Plikten til å gjøre datasett med høy verdi tilgjengelig for viderebruk ligger hos det enkelte offentlige organet som besitter de konkrete datasettene, og gjelder etter HVD-forordningen ikke for offentlige foretak.

De nærmere materielle kravene og spesifikasjonene for de aktuelle datasettene framgår av et vedlegg til HVD-forordningen i form av en detaljert tabell med tekniske krav for hvert datasett.

Kravene er knyttet opp mot en rekke spesifikke EU-rettsakter. Tabellene er inndelt i samsvar med de seks tematiske kategoriene nevnt i vedlegg 1 av åpne data-direktivet. Det er varslet flere slike gjennomføringsrettsakter i fremtiden.

Utvalgets vurdering av den lovtekniske løsningen for HVD-forordningen og etterfølgende gjennomføringsrettsakter om datasett med høy verdi, framgår av kapittel 8.6.5.

Kapittel 6

Endringer med dataforvaltningsforordningen

6.1 Innledning

6.1.1 Generelt om forordningen

Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2022/868 av 30. mai 2022 om europeisk dataforvaltning (dataforvaltningsforordningen) fastsetter regler som skal legge til rette for viderebruk av visse kategorier data fra offentlige organer som ikke kan deles åpent, og en del andre mekanismer for å øke tilliten til datadeling som involverer både private og offentlige aktører.

Dette er en *forordning*, som skal gjennomføres i norsk rett «som den er». Det skal således ikke gjøres nasjonale tilpasninger ut over det som forordningen selv gir anvisning på. Framstillingen i dette kapitlet tar sikte på å redegjøre for det nærmere innholdet i forordningen.

Dataforvaltningsforordningen regulerer fire ulike forhold, jf. artikkel 1 nr. 1:

- Vilkår for viderebruk av visse kategorier av beskyttede data som innehas av offentlige organer.
- En ramme for tilsyn med dataformidlingstjenester.
- En ramme for frivillig registrering av virksomheter eller andre som samler inn og behandler data som gjøres tilgjengelig for altruistiske formål.
- En ramme for etablering av et europeisk datainnovasjonsråd.

Forordningen innebærer ingen *plikt* for offentlige organer om å åpne for viderebruk av beskyttede data, og fritar heller ikke offentlige organer fra krav om konfidensialitet eller taushetsplikt (artikkel 1 nr. 2 første ledd). Det presiseres i andre ledd at forordningen viker for:

- Bestemmelser i EU- eller nasjonal lovgivning om tilgang til eller viderebruk av data.
- Plikter etter EU- eller nasjonal lovgivning om å tillate viderebruk eller annen behandling av data som ikke er personopplysninger.

Dataforvaltningsforordningen endrer ikke eventuelle tekniske, administrative eller organisatoriske krav som retter seg mot offentlige organer, dataformidlingstjenester eller anerkjente dataaltruismeorganisasjoner, som følger av sektorspesifikk EU- eller nasjonal lovgivning. Det inkluderer også eventuelle krav til autorisasjons- eller sertifiseringsordninger (artikkel 1 nr. 2 tredje ledd første punktum). Slike spesifikke krav vil komme i tillegg til kravene i dataforvaltningsforordningen. Alle slike tilleggskrav skal være ikke-diskriminerende, forholdsmessige og objektivt begrunnet (andre punktum).

EU- og nasjonale regler om beskyttelse av personopplysninger gjelder uavkortet for behandling av personopplysninger (artikkel 1 nr. 3). Det framgår av bestemmelsen at forordningen viker for europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2016/679 om vern av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger og om fri utveksling av slike opplysninger (generell personvernforordning, GDPR). Det framgår videre at forordningen også viker for følgende rettsakter: forordning (EU) 2018/1725 om en felles digital portal, direktiv 2002/58/EF (kommunikasjonsvern-direktivet), og direktiv (EU) 2016/680 (personvern-direktiv for politi og påtalemyndighet).

Den generelle konkurranselovgivningen går foran bestemmelsene i dataforvaltningsforordningen (artikkel 1 nr. 4).

Dataforvaltningsforordningen begrenser ikke den nasjonale kompetansen på områdene samfunnssikkerhet, forsvar og nasjonal sikkerhet (artikkel 1 nr. 5). Sikkerhetslovens krav til samfunnssikkerhet med videre går med andre ord foran kravene i forordningen.

Det foreligger ingen offisiell norsk tekst for forordningen. Utvalget har støttet seg på en tidligere uoffisiell oversettelse av et utkast til forordning, utarbeidet på initiativ av departementet, og på den engelske versjonen av den endelige forordningen.

6.1.2 Oppbyggingen av forordningen

Dataforvaltningsforordningen er delt inn i ni kapitler:

Kapittel I omfatter innledende bestemmelser om virkeområdet og definisjoner.

Kapittel II gjelder tilrettelegging for viderebruk av visse kategorier data fra offentlige organer, som i utgangspunktet er unntatt fra offentlighet (beskyttede data). Hver medlemsstat skal utpeke ett eller flere kompetente organ som skal bistå med tilgjengeliggjøringen. Hver medlemsstat skal utpeke ett felles informasjonspunkt med opplysninger om tilgang til beskyttede data.

Kapittel III fastsetter visse rammer for tilbydere av dataformidlingstjenester. Hver medlemsstat skal utpeke en eller flere tilsynsmyndigheter for dataformidlingstjenester.

Kapittel IV fastsetter visse rammer for de som ønsker å registrere seg som «anerkjent dataaltruismeorganisasjon», dvs. en registreringsordning for aktører som tilrettelegger for noen som på frivillig grunnlag ønsker å tillate deling av egne data (for eksempel egne personopplysninger) for formål av allmenn interesse (deling av data på altruistiske grunnlag). Hver medlemsstat skal utpeke en eller flere tilsynsmyndigheter for anerkjente dataaltruismeorganisasjoner.

Kapittel V fastsetter regler for organiseringen av tilsynsmyndigheter for dataformidlingstjenester og tilsynsmyndigheter for anerkjente dataaltruismeorganisasjoner. Kapitlet omfatter også saksbehandlingsregler for slike tilsynsmyndigheter.

Kapittel VI pålegger kommisjonen å etablere en europeisk ekspertgruppe for datainnovasjon (Data Innovation Board).

Kapittel VII fastsetter regler om deling av data som er omfattet av forordningen, med virksomheter i tredjeland (internasjonal datatilgang).

Kapittel VIII åpner for at kommisjonen kan fastsette delegerte rettsakter for å utfylle forordningen, blant annet nærmere regler om overføring av data til tredjeland utenfor EU/EØS.

Kapittel IX omfatter ulike sluttbestemmelser, inkludert krav om at medlemsstatene fastsetter sanksjonsbestemmelser ved brudd på reglene om registrering av dataformidlingstjenester og dataaltruismeorganisasjoner, og reglene om internasjonal datatilgang.

6.1.3 Definisjoner

Artikkel 2 fastsetter legaldefinisjoner som gjelder forordningen som helhet. Av sammenheng

framgår det at flere definisjoner likevel bare er relevante for deler av forordningen.

Med *data* (artikkel 2 nr. 1) menes enhver digital framstilling av handlinger, fakta eller informasjon og enhver sammenstilling av slike handlinger, fakta eller informasjon, blant annet i form av lyd- eller bildeopptak eller audiovisuelle opptak. Forordningen bruker ikke begrepet dokument.

Med *viderebruk* (artikkel 2 nr. 2) menes persons eller rettssubjekters bruk av data som innehas av offentlige organer, for andre kommersielle eller ikke-kommersielle formål enn det opprinnelige formålet dataene ble samlet inn eller produsert for av det offentlige organet. Viderebruk er ikke utveksling av data mellom offentlige organer som utelukkende skjer i forbindelse med deres offentlige oppgaver.

Definisjonen svarer til definisjonen i åpne data-direktivet, men i motsetning til direktivet omfatter ikke forordningsdefinisjonen data som innehas av offentlige foretak.

Begrepet *personopplysninger* (artikkel 2 nr. 3) er definert ved å vise til definisjonen i den generelle personvernforordningen (GDPR) artikkel 4 nr. 1, dvs.

«enhver opplysning om en identifisert eller identifiserbar fysisk person («den registrerte»)»

Definisjonen er den det samme som etter åpne data-direktivet.

Med *andre data enn personopplysninger* (artikkel 2 nr. 4) menes andre data enn personopplysninger, som omhandlet i europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2018/1807 av 14. november 2018 om en ramme for fri flyt av andre opplysninger enn personopplysninger i Den europeiske union.

Begrepet *samtykke fra den registrerte* (artikkel 2 nr. 5) er definert ved å vise til definisjonen i GDPR artikkel 4 nr. 11, dvs.

«enhver frivillig, spesifikk, informert og utvetydig viljesytring fra den registrerte der vedkommende ved en erklæring eller en tydelig bekreftelse gir sitt samtykke til behandling av personopplysninger som gjelder vedkommende»

Med *tillatelse* (artikkel 2 nr. 6) menes det å gi databrukere rett til å behandle andre data enn personopplysninger.

Begrepet *den registrerte* (artikkel 2 nr. 7) er definert ved å vise til definisjonen i GDPR artikkel 4 nr. 1, dvs.

«en person som direkte eller indirekte kan identifiseres, særlig ved hjelp av en identifikator, f.eks. et navn, et identifikasjonsnummer, lokaliseringsopplysninger, en nettidentifikator eller ett eller flere elementer som er spesifikke for nevnte fysiske persons fysiske, fysiologiske, genetiske, psykiske, økonomiske, kulturelle eller sosiale identitet»

Med *datainnehaver* (artikkel 2 nr. 8) menes en juridisk person, inkludert offentlige organ og internasjonale organisasjoner, eller en fysisk person som ikke er den registrerte med hensyn til de relevante angitte dataene, som i samsvar med gjeldende unionsrett eller nasjonal rett har rett til å gi tilgang til eller dele visse personopplysninger eller andre data enn personopplysninger.

Med *databruker* (artikkel 2 nr. 9) menes en fysisk eller juridisk person som har lovlig tilgang til visse personopplysninger eller andre data enn personopplysninger, som har rett til å bruke disse opplysningene og dataene til kommersielle eller ikke-kommersielle formål.

Med *datadeling* (artikkel 2 nr. 10) menes tilgjengeliggjøring av data for en databruker, av den registrerte eller datainnehaveren med henblikk på felles eller individuell bruk av dataene, på grunnlag av frivillige avtaler eller unionsrett eller nasjonal rett, direkte eller via en formidler, for eksempel under åpne eller kommersielle lisenser, gratis eller mot vederlag.

Med *dataformidlingstjeneste* (artikkel 2 nr. 11) menes en tjeneste som har som mål å opprette handelsforbindelser med sikte på datadeling mellom på den ene siden et ubestemt antall registrerte og datainnehavere, og på den andre siden databrukere, gjennom tekniske, juridiske eller andre midler, blant annet for utøvelse av de registrertes rettigheter i forbindelse med personopplysninger, men med unntak for blant annet følgende:

- Tjenester som henter inn data fra datainnehavere, og aggregerer, beriker eller omdanner dataene med sikte på å tilføre dem en betydelig verdi, og utsteder lisenser for bruk av de resulterende dataene til databrukere, uten å opprette en handelsforbindelse mellom datainnehaverne og databrukerne.
- Tjenester som fokuserer på formidling av opphavsrettsbeskyttet innhold.

- Tjenester som utelukkende brukes av én datainnehaver med det formål å muliggjøre bruk av data som vedkommende innehar, eller som brukes av flere rettssubjekter i en lukket gruppe, inkludert leverandør- eller kunde-forhold eller avtalefestet samarbeid, særlig det som har som hovedformål å sikre at gjenstander og innretninger knyttet til tingenes internett fungerer slik de skal.
- Dataformidlingstjenester som tilbys av offentlige organer, uten å ha som mål å opprette handelsforbindelser.

Begrepet *behandling* (artikkel 2 nr. 12) er definert med noe ulik ordlyd for personopplysninger og for andre opplysninger enn personopplysninger. For personopplysninger er begrepet definert ved å vise til definisjonen i GDPR artikkel 4 nr. 2, dvs. som

«enhver operasjon eller rekke av operasjoner som gjøres med personopplysninger, enten automatisert eller ikke, f.eks. innsamling, registrering, organisering, strukturering, lagring, tilpasning eller endring, gjenfinning, konsultering, bruk, utlevering ved overføring, spredning eller alle andre former for tilgjengeliggjøring, sammenstilling eller samkjøring, begrensning, sletting eller tilintetgjøring»

For andre data enn personopplysninger er begrepet definert ved å vise til definisjonen i forordning (EU) 2018/1807 om en ramme for fri flyt av andre opplysninger enn personopplysninger, artikkel 3 nr. 2, dvs. som

«enhver operasjon eller serie av operasjoner som gjøres med data eller datasett i elektronisk format, enten automatisert eller ikke, for eksempel innsamling, registrering, organisering, strukturering, lagring, tilpasning eller endring, gjenfinning, konsultering, bruk, utlevering ved overføring, spredning eller alle andre former for tilgjengeliggjøring, sammenstilling eller samkjøring, begrensning, sletting eller tilintetgjøring»

Med *tilgang* (artikkel 2 nr. 13) menes bruk av data i samsvar med aktuelle tekniske, juridiske eller organisatoriske krav, uten at dette nødvendigvis innebærer overføring eller nedlasting av slike data.

Med *hovedsete* (artikkel 2 nr. 14) menes stedet der en juridisk person har sin hovedadministrasjon i Unionen.

Med *tjenester fra datasamvirke* (artikkel 2 nr. 15) menes dataformidlingstjenester som tilbys gjennom en organisasjonsstruktur som består av de registrerte, enkeltpersonforetak eller små og mellomstore bedrifter, og som har som hovedformål å støtte sine medlemmer i utøvelsen av deres rettigheter med hensyn til visse data, inkludert det å treffe velbegrunnede valg før de samtykker til databehandling, og utveksle synspunkter om formålene og vilkårene for databehandling som best ivaretar medlemmenes interesser med hensyn til deres data, eller ved å forhandle vilkår for databehandling på vegne av sine medlemmer før det gis tillatelse til behandling av andre data enn personopplysninger, eller før de gir samtykke til behandling av personopplysninger.

Med *dataaltruisme* (artikkel 2 nr. 16) menes frivillig deling av data basert på samtykke fra de registrerte til å behandle deres personopplysninger, eller tillatelser fra datainnehavere til å bruke deres andre data enn personopplysninger, uten å søke eller motta en belønning som overstiger kompensasjon for kostnader de pådrar seg ved å gjøre dataene tilgjengelig for formål av allmenn interesse, i samsvar med nasjonal rett når det er relevant, for eksempel helsetjenester, bekjempelse av klimaendringer, forbedre mobilitet, fremme utarbeidelsen av offisielle statistikker, forbedre offentlige tjenester, utforme offentlig politikk eller vitenskapelige forskningsformål av allmenn interesse.

Med *offentlig organ* (artikkel 2 nr. 17) menes staten, regionale eller lokale myndigheter, offentligrettslige organer eller sammenslutninger dannet av én eller flere slike myndigheter eller ett eller flere slike offentligrettslige organer. Definisjonen er den samme som etter åpne data-direktivet.

Med *offentligrettslige organ* (artikkel 2 nr. 18) menes organer som har alle følgende kjennetegn: a) De er opprettet for det bestemte formål å imøtekomme allmennhetens behov, ikke behov av industriell eller kommersiell art. b) De er rettssubjekter. c) De er i hovedsak finansiert av staten, regionale eller lokale myndigheter eller andre offentligrettslige organer, eller deres forvaltning er underlagt en av disse myndighetenes eller et av disse organenes tilsyn, eller de har et administrasjons-, ledelses- eller kontrollorgan der over halvparten av medlemmene er utpekt av staten regionale eller lokale myndigheter eller andre offentligrettslige organer. Definisjonen er den samme som etter åpne data-direktivet.

Med *offentlige foretak* (artikkel 2 nr. 19) menes ethvert foretak der offentlige organer kan utøve

direkte eller indirekte dominerende innflytelse som følge av eierskap, økonomisk deltakelse eller de reglene som gjelder for foretaket. Offentlige organer skal forutsettes å ha dominerende innflytelse i alle tilfeller der disse organene direkte eller indirekte a) eier størstedelen av foretakets tegnede kapital, b) kontrollerer et flertall av stemmene som er knyttet til aksjer utstedt av foretaket, c) kan utnevne mer enn halvparten av medlemmene i foretakets administrasjons-, ledelses- eller kontrollorgan. Definisjonen er den samme som etter åpne data-direktivet, men uten noen avgrensning til bestemte virksomhetsområder.

Med *sikkert behandlingsmiljø* (artikkel 2 nr. 20) menes et fysisk eller virtuelt miljø, samt organisatoriske midler for å sikre samsvar med unionsretten så som forordning (EU) 2016/679 (GDPR), særlig de registrertes rettigheter, immaterielle rettigheter og kommersiell og statistisk fortrolighet, integritet og tilgjengelighet, og som skal gjøre enheten som tilveiebringer det sikre behandlingsmiljøet, i stand til å gi sikker behandling og fastsette og føre tilsyn med alle databehandlingstiltak, inkludert visning, lagring, nedlasting og eksport av dataene og beregning av avledede data ved hjelp av dataalgoritmer.

Med *juridisk representant* (artikkel 2 nr. 21) menes en fysisk eller juridisk person som er etablert i Unionen. Denne skal være uttrykkelig utpekt til å handle på vegne av en tilbyder av dataformidlingstjenester som ikke er etablert i Unionen, eller på vegne av en enhet som samler inn data for formål av allmenn interesse som fysiske eller juridiske personer har gjort tilgjengelig på grunnlag av dataaltruisme når enheten ikke er etablert i Unionen, og som en kompetent myndighet for dataformidlingstjenester eller for registrering av dataaltruismeorganisasjoner kan henvende seg til i tillegg til eller i stedet for tilbyderen av dataformidlingstjenester når det gjelder pliktene i henhold til denne forordningen, inkludert det å innlede en håndhevingsprosedyre mot en tilbyder av dataformidlingstjenester eller en enhet som ikke oppfyller kravene og som ikke er etablert i Unionen.

6.2 Tilrettelegging for viderebruk av beskyttede data (kapittel II)

6.2.1 Innledning og saklig virkeområde

Dataforvaltningsforordningen kapittel II gjelder tilrettelegging for viderebruk av beskyttede data som innehas av offentlige organ. Det omfatter bestemmelser om:

- forbud mot tildeling av eksklusive rettigheter (artikkel 4)
- vilkår for tilgjengeliggjøring (artikkel 5)
- vederlag for tilgang for viderebruk (artikkel 6)
- utpeking av kompetente organ som skal yte bistand og veiledning med å tillate eller nekte tilgang til slike data (artikkel 7)
- utpeking av et sentralt informasjonspunkt som skal ha oppdatert informasjon om tilgjengelige data, inkludert vilkår for viderebruk og betaling (artikkel 8)
- saksbehandling og klageadgang (artikkel 9)

Virkeområdet framgår av artikkel 3. Dataene som omfattes, er for enkelhet skyld benevnt av utvalget som «beskyttede data». Med det menes data som er beskyttet av hensyn til (artikkel 3 nr. 1):

- kommersiell fortrolighet, inkludert forretnings-, ervervs- og virksomhetshemmeligheter, og driftshemmeligheter
- statistisk fortrolighet
- tredjeparts immaterielle rettigheter
- personvernet i den grad dataene ikke omfattes av virkeområdet til åpne data-direktivet

Reglene om viderebruk etter dataforvaltningsforordningen gjelder ikke for data som (artikkel 3 nr. 2):

- innehas av offentlige foretak
- innehas av organer som utfører allmennkringkasteropp-gaver
- innehas av kultur- og utdanningsinstitusjoner
- er beskyttet av hensyn til offentlig sikkerhet, forsvar eller nasjonal sikkerhet
- stilles til rådighet uten at dette omfattes av de berørte offentlige organenes offentlige opp-gaver i henhold til lov eller andre bindende regler i den berørte medlemsstaten, eller i mangel av slike regler, som fastsatt i samsvar med vanlig forvaltningspraksis i den aktuelle medlemsstaten, forutsatt at de offentlige opp-gavens virkeområde er gjennomsliktig og kan tas opp til ny vurdering

Som eksempler på kulturinstitusjoner nevnes biblioteker, arkiver og museer, orkestre, operaer, balletter og teatre (fortalepunkt 12).

Bestemmelsene om viderebruk etter forordningen, berører ikke (artikkel 3 nr. 3):

- unionsretten, nasjonal rett eller internasjonale avtaler om vern av data
- unionsretten eller nasjonal rett om tilgang til dokumenter

Reglene i dataforvaltningsforordningen om viderebruk er komplementære til reglene i åpne data-direktivet ved at de to rettsaktene gjelder hver sine typer data. Direktivet gjelder data som er åpne og kan brukes til ethvert formål. Forordningen gjelder viderebruk av «beskyttede data» på vilkår som opprettholder nødvendig skjerming og beskyttelse når dataene viderebrukes.

Viderebruk av personopplysninger må ha nødvendig behandlingsgrunnlag i personopplysningsloven og den generelle personvernforordningen (GDPR). Det gjelder uavhengig om tilgang til opplysningene er gitt etter offentlighetsloven, åpne data-direktivet eller dataforvaltningsforordningen. I hvilken grad et sett persondata faller inn under reglene om viderebruk i direktivet eller forordningen, må vurderes konkret. Dersom det foreligger et lovlig behandlingsgrunnlag som gir grunnlag for åpent viderebruk, reguleres viderebruken etter direktivet. Sensitive personopplysninger vil som regel alltid være beskyttede data, og eventuell viderebruk må behandles etter reglene i forordningen. Anonymiserte personopplysninger er ikke personopplysninger etter GDPR, og faller i utgangspunktet inn under direktivet. Opplysninger som ikke er fullstendig anonymisert (pseudonymiserte data) vil fortsatt være personopplysninger og må ha et behandlingsgrunnlag i GDPR. Hverken direktivet eller forordningen gir i seg selv et rettslig grunnlag for å behandle personopplysninger.

Det framgår av fortalen punkt 9 at medlemsstatene bør oppmuntre offentlige organ til å generere og gjøre beskyttede data tilgjengelig i samsvar med prinsippet om «innebygd åpenhet og åpenhet som standardinnstilling».

6.2.2 Forbud mot tildeling av eksklusive rettigheter

Artikkel 4 setter forbud for offentlige organer mot å inngå enerettsavtaler. Bestemmelsen svarer til en tilsvarende bestemmelse i åpne data-direktivet artikkel 12.

Bestemmelsen (artikkel 4 nr. 1) setter forbud mot å inngå avtaler som uttrykkelig gir en eksklusiv rett til å viderebruke bestemte beskyttede data. Bestemmelsen inneholder også forbud mot avtaler som ikke uttrykkelig gir eksklusivitet, men som har eksklusivitet som formål eller som virkning.

Eksklusive avtaler kan være tillatt når det er berettiget og nødvendig for levering av en tjeneste eller et produkt i allmenn interesse (artikkel 4 nr. 2). Fortalepunkt 13 nevner at dette kan være til-

felle når dette er den eneste måten for å maksimere samfunnsnyttene av de aktuelle dataene. Som eksempel nevnes tilfeller der det bare er én aktør som har spesialisert seg på å behandle et bestemt datasett, og som er i stand til å tilby den tjenesten eller levere det produktet som gjør at det aktuelle offentlige organet kan yte en tjeneste eller levere et produkt av allmenn interesse.

En eventuell enerett må gis gjennom et administrativt tiltak eller en avtaleregulert ordning i samsvar med gjeldende unionsrett eller nasjonal rett og i samsvar med prinsippene om transparens, likebehandling og ikke-diskriminering (artikkel 4 nr. 3). Eneretten skal ikke vare lenger enn 12 måneder. Når tildelingen skjer gjennom avtale, skal eneretten ha samme varighet som selve avtalen (artikkel 4 nr. 4). Det framgår av fortalepunkt 13 at enerettsavtaler bør være gjenstand for regelmessig vurdering basert på en markedsanalyse for å avklare om eksklusivitet fortsatt er nødvendig, og være i samsvar med de relevante statsstøttereglene.

Tildelingen av en enerett skal offentliggjøres på internett. Tildelingen skal være transparent, inkludere en begrunnelse for at det er nødvendig å tildele denne eneretten, og være i en form som er i samsvar med unionsretten om offentlige innkjøp (artikkel 4 nr. 5).

Avtaler eller annen praksis som omfattes av enerettsforbudet, og som ble inngått før 23. juni 2022, skal opphøre når kontrakten utløper, og under alle omstendigheter senest den 24. desember 2024 (artikkel 4 nr. 6). Andre datoer vil gjelde for Norge avhengig av når forordningen blir tatt inn i EØS-avtalen.

6.2.3 Vilkår for tilgjengeliggjøring

Artikkel 5 fastsetter vilkår for tilgjengeliggjøring for viderebruk av beskyttede data. Bestemmelsen åpner for å kunne etablere en trygg ramme for viderebruk av beskyttede data.

Offentlige organer som i henhold til nasjonal rett har myndighet til å gi eller nekte tilgang til beskyttede data med henblikk på viderebruk, skal offentliggjøre vilkårene for å tillate slik viderebruk gjennom et sentralt informasjonspunkt. De kan i den forbindelse bistås av et kompetent organ. Medlemsstatene skal sikre at offentlige myndigheter har tilstrekkelige ressurser til å utføre disse oppgavene (artikkel 5 nr. 1).

Vilkårene for viderebruk skal være ikke-diskriminerende, transparente, forholdsmessige og objektivt begrunnet med hensyn til kategorier av data, formål for viderebruk og arten av dataene

som det er tillatt å viderebruke. Vilkårene skal ikke brukes til å begrense konkurransen (artikkel 5 nr. 2).

Det framgår av fortalepunkt 15 at vilkårene bør utformes slik at de fremmer tilgangen for små og mellomstore bedrifter og nystartede bedrifter. Vilkårene skal tjene brukernes interesser uten å føre til en uforholdsmessig belastning for de offentlige organene. Vilkårene bør begrenses til det som er nødvendig for å:

- Bevare tredjeparts rettigheter og interesser i dataene,
- beskytte integriteten til den enkelte datainnehaverens informasjonsteknologi og kommunikasjonssystem, og
- sikre effektive sikkerhetstiltak for å beskytte personlig informasjon.

Det framgår av det samme fortalepunktet at vilkårene bør utformes på en måte som fremmer vitenskapelig forskning. Slike begunstigelser skal i utgangspunktet anses å være ikke-diskriminerende.

Offentlige organer skal i samsvar med unionsretten og nasjonal rett sikre at dataene fortsatt blir vernet (artikkel 5 nr. 3). Det kan inkludere følgende krav:

- Tilgang til viderebruk av data skal bare gis når det offentlige organet, eller det kompetente organet etter anmodning, har sikret at
 - persondata er blitt anonymisert
 - kommersielt fortrolig informasjon, inkludert forretningshemmeligheter eller innhold som er beskyttet av immaterielle rettigheter, er blitt endret, aggregert eller behandlet ved hjelp av en annen metode for kontroll med tilgjengeliggjøringen.
- Tilgang til og viderebruk av data via fjerntilgang skal skje i et sikkert behandlingsmiljø stilt til rådighet eller kontrollert av det offentlige organet.
- Dersom fjerntilgang ikke kan tillates uten at tredjeparters rettigheter og interesser settes i fare, skal tilgang og viderebruk av data skje i de fysiske lokalene der det sikre behandlingsmiljøet befinner seg.

Det framgår av fortalepunkt 7 at persondata kan viderebrukes i sikre behandlingsmiljøer hvis datainnehaver i forkant har gjennomført en vurdering av personvernkonsekvenser (Data Protection Impact Assessment, DPIA) og avklart den i henhold til artikkel 35 og 36 i GDPR. Det forutsetter at risikoen for registrertes rettigheter og interes-

ser er svært liten, etter at det er iverksatt foreslåtte tiltak for risikoreduksjon.

Viderebruk innenfor et sikkert behandlingsmiljø kan være en god ordning for viderebruk av pseudonymiserte data. Dataanalyser i slike behandlingsmiljøer bør overvåkes av datainnehaveren for å beskytte tredjeparters rettigheter og interesser (fortalepunkt 15 andre ledd).

Dersom viderebruk tillates, skal det offentlige organet fastsette vilkår som ivaretar integriteten til de tekniske systemenes funksjon i det sikre behandlingsmiljøet som brukes. Det offentlige organet skal ha rett til å kontrollere prosessen, metodene og eventuelle resultater av viderebrukerens behandling for å bevare dataenes integritet og beskyttelse, og ha rett til å forby bruk av resultater som inneholder informasjon som setter tredjeparters rettigheter og interesser i fare. Beslutningen om å forby viderebruk av resultatet skal være forståelig og transparent for viderebrukeren (artikkel 5 nr. 4).

Hva som er et sikkert behandlingsmiljø i henhold til forordningen, framgår av definisjonen i artikkel 2 nr. 20.

Det presiseres i fortepunkt 15 andre ledd at personopplysninger ikke må overføres til en tredjepart for viderebruk uten at det finnes et grunnlag etter GDPR som tillater slik overføring, jf. GDPR artikkel 5, 6 og 9. Det framgår videre av fortalen samme sted at overføring av ikke-personlige data forutsetter at disse ikke skal kombineres på en måte som identifiserer personer. Dette gjelder også pseudonymiserte data. Det framgår videre at offentlige organer bør legge til rette for samtykke- og tillatelsesløsninger for tilgang til beskyttede data når det er hensiktsmessig. Dette kan gjøres ved å etablere tekniske mekanismer, som gjør det praktisk mulig for viderebrukere å sende forespørsler til rettighetshavere om samtykke eller tillatelse. Det understrekes i samme fortepunkt at offentlige organ ikke bør gi kontaktinformasjon som gjør at viderebrukere kan kontakte registrerte personer eller rettighetshavere direkte. Det offentlige organet må sørge for at den registrerte eller datainnehaveren blir tydelig informert om muligheten for å nekte samtykke eller tillatelse.

Med mindre nasjonal rett fastsetter spesifikke krav til fortrolighet, skal det offentlige organet gjøre bruken av dataene betinget av at viderebrukeren overholder plikten til å beskytte dataene mot utlevering som setter tredjeparters rettigheter og interesser i fare. Det skal være forbudt for viderebrukere å gjenidentifisere de registrerte som dataene gjelder. Viderebrukerne skal treffe

tekniske og operasjonelle tiltak for å hindre gjenidentifisering, og underrette det offentlige organet om brudd på datasikkerheten som kan føre til gjenidentifisering av de berørte registrerte. Viderebrukeren skal uten unødig opphold, eventuelt med bistand fra det offentlige organet, underrette de juridiske personene hvis rettigheter kan bli påvirket dersom det forekommer uautorisert viderebruk av andre data enn personopplysninger (artikkel 5 nr. 5).

Dersom viderebruk ikke kan tillates i samsvar med forpliktelsene fastsatt i nr. 3 og 4, og det ikke foreligger noe rettslig grunnlag for overføring av persondata i henhold til GDPR, skal det offentlige organet gjøre sitt beste, i den grad det er tillatt i unionsretten og nasjonal rett, for å bistå potensielle viderebrukere med å innhente samtykke fra de registrerte eller tillatelse fra datainnehaverne hvis rettigheter og interesser kan bli påvirket av slik viderebruk, når det er mulig uten uforholdsmessig store byrder for det offentlige organet (artikkel 5 nr. 6).

Det offentlige organet kan i forbindelse med denne oppgaven bistås av et kompetent organ nevnt i artikkel 7 nr. 1.

Viderebruk av data skal bare tillates i samsvar med immaterielle rettigheter. Retten til å utnytte databaser etter artikkel 7 nr. 1 i direktiv 96/9/EF (databasedirektivet), skal ikke utøves av offentlige organer for å hindre viderebruk av data eller begrense viderebruk utover de grensene som er fastsatt i denne forordningen (artikkel 5 nr. 7).¹

Når dataene det anmodes om, anses som fortrolige i samsvar med unionsretten eller nasjonal rett om fortrolig behandling av kommersielle eller statistiske opplysninger, skal det offentlige organet sikre at den fortrolige informasjonen ikke utleveres som følge at viderebruk tillates, med mindre slik viderebruk er tillatt i samsvar med nr. 6 (artikkel 5 nr. 8).

Når en viderebruker har til hensikt å overføre andre data enn personopplysninger til et tredjeland, skal vedkommende underrette det offentlige organet om hensikten samt om formålet med overføringen. Ved viderebruk i samsvar med nr. 6 skal viderebrukeren, eventuelt med bistand fra det offentlige organet, underrette den juridiske personen hvis rettigheter og interesser kan bli påvirket, om formålet og egnede sikkerhetstiltak. Det offentlige organet skal ikke tillate viderebrukeren med mindre den juridiske personen tillater overføringen (artikkel 5 nr. 9).

¹ Jf. Lov 15. juni 2018 nr. 40 om opphavsrett til åndsverk mv. (åndsverkloven) § 24.

Offentlige organer skal overføre andre fortrolige data enn personopplysninger eller data som er beskyttet av immaterielle rettigheter, til en viderebruker som har til hensikt å overføre dataene til et annet tredjeland enn det landet som er utpekt i samsvar med nr. 12, bare dersom viderebrukeren i avtale forplikter seg til å (artikkel 5 nr. 10):

- Overholde forpliktelsene pålagt i samsvar med nr. 7 og 8, også etter at dataene er overført til tredjelandet, og
- anerkjenne jurisdiksjonen til domstolene i det overførende offentlige organets medlemsstat med hensyn til eventuelle tvister om overholdelse av nr. 7 og 8.

Offentlige organer skal, når det er relevant og i den grad de har kapasitet til det, gi veiledning og støtte til viderebrukere i forbindelse med oppfyllelse av forpliktelsene nevnt i nr. 10. For å støtte offentlige organer og viderebrukere kan Kommisjonen vedta gjennomføringsrettsakter som fastsetter standard avtalevilkår for å oppfylle forpliktelsene nevnt i nr. 10. Disse gjennomføringsrettsaktene skal vedtas i samsvar med undersøkelsesprosedyren nevnt i artikkel 33 nr. 3 (artikkel 5 nr.11).

Når det kan begrunnes ut fra et betydelig antall anmodninger fra hele Unionen om viderebruk av andre data enn personopplysninger i bestemte tredjeland, kan Kommisjonen vedta gjennomføringsrettsakter der det fastsettes at den rettslige rammen og rammene for tilsyn og håndheving i en tredjestat (artikkel 5 nr. 12):

- Sikrer vern av immaterielle rettigheter og forretningshemmeligheter på en måte som i all hovedsak svarer til det vernet som sikres i henhold til unionsretten,
- anvendes og håndheves på en effektiv måte, og
- omfatter effektive rettsmidler.

Disse gjennomføringsrettsaktene skal vedtas i samsvar med undersøkelsesprosedyren nevnt i artikkel 33 nr. 3.

Det framgår av foralepunkt 21 at Kommisjonen bør vurdere behovet for å vedta slike gjennomføringsrettsakter på grunnlag av opplysningene framlagt av medlemsstatene gjennom den europeiske ekspertgruppen for datainnovasjon (Data Innovation Board). Slike gjennomføringsrettsakter vil forsikre offentlige organer om at viderebruk av data som innehas av offentligheten i det berørte tredjelandet, ikke vil utgjøre en fare for fortsatt vern av dataene. Når beskyttelsesnivået i tredjeland vurderes, bør det særlig tas hen-

syn til relevant lovgivning, både generell og sektorspesifikk, blant annet om offentlig sikkerhet, forsvar, nasjonal sikkerhet og strafferett, om tilgang til og vern av andre data enn personopplysninger, eventuell tilgang til dataene som overføres for offentlige myndigheter i det aktuelle tredjelandet. Videre, bør det vurderes hvorvidt det i tredjelandet finnes en eller flere effektivt fungerende uavhengige tilsynsmyndigheter med ansvar for å sikre og håndheve den rettslige ordningen som sikrer tilgang til slike data, eller tredjelandenes internasjonale forpliktelser med hensyn til vern av data som det berørte tredjelandet har inngått, eller andre forpliktelser som følge av rettslig bindende konvensjoner eller instrumenter, eller gjennom deltakelse i multilaterale eller regionale systemer. I forbindelse med overføring av andre data enn personopplysninger til et tredjeland er det viktig at det i det aktuelle tredjelandet finnes effektive rettsmidler for datainnehavere, offentlige organer eller tilbydere av dataformidlingstjenester. Beskyttelsestiltakene bør derfor omfatte tilgang til rettigheter og effektive rettsmidler som kan håndheves. Gjennomføringsrettsaktene skal ikke berøre eventuelle rettslige forpliktelser eller avtaleregulerte ordninger som en viderebruker allerede har inngått for å sikre fortsatt vern av andre data enn personopplysninger, særlig industridata, eller offentlige organers rett til å pålegge viderebrukere å overholde vilkårene for viderebruk i samsvar med denne forordningen.

Særlige unionsrettsakter vedtatt i samsvar med en regelverksprosedyre kan anse visse kategorier av andre data enn personopplysninger som innehas av offentlige organer, for å være svært sensitive med henblikk på denne artikkelen, når overføring av dem til tredjeland kan sette Unionens politiske mål, for eksempel sikkerhet og folkehelse, i fare, eller kan føre til risiko for gjenidentifisering av andre anonymiserte data enn personopplysninger. Dersom en slik rettsakt vedtas, skal Kommisjonen vedta delegerte rettsakter i samsvar med artikkel 32 som utfyller denne forordningen, ved å fastsette særlige vilkår som gjelder overføringene av slike data til tredjeland. Disse vilkårene skal baseres på arten av de kategoriene av andre data enn personopplysninger som angis i den bestemte unionsrettsakten, og årsakene til at de anses for å være svært sensitive, og de skal være ikke-diskriminerende og begrenset til det som er nødvendig for å oppnå de offentlige politiske målene angitt i unionsrettsakten, for eksempel sikkerhet og folkehelse, samt på risikoen for gjenidentifisering av anonymiserte data i samsvar med Unionens internasjonale forpliktelser. Uni-

Boks 6.1 Eksempel på en tjeneste som muliggjør viderebruk av beskyttede data i et sikkert behandlingsmiljø

«Microdata.no» er en elektronisk tjeneste som er utviklet for å gi umiddelbar, søknadsfri og nettbasert tilgang til detaljerte registerdata for bruk til statistikk, forskning og analyse. Tjenesten er utviklet i et samarbeid mellom Sikt – Kunnskapssektorens tjenesteleverandør og Statistisk sentralbyrå (SSB).

Norge har mange gode kilder til registerdata, og norsk lov åpner for at de kan aidentifiseres og brukes til å utarbeide statistiske resultater og analyser, herunder forskning. For tradisjonell tilgang til slike mikrodata fra register, må man gjennom en omfattende søknadsprosess. I tillegg er det tid- og kostnadskrevende å tilrettelegge dataene.

«Microdata.no» er et supplement og en komplementær løsning for de som bestiller tilgang til mikrodata fra SSB. Tjenesten gir øyeblikkelig til-

gang og lar brukeren selv tilrettelegge registerdata uten å søke. Analysen av dataene kan foregå i «microdata.no», eller de kan eksporteres til et sikkert analyserom etter søknad.

Ansatte (herunder PhD-kandidater) og masterstudenter ved norske universitet og høyskoler, godkjente forskningsinstitusjoner i Norge, departement, direktorat og fylkeskommuner og kommuner kan få tilgang til «microdata.no». Ansatte hos konsultantselskaper kan få tilgang til «microdata.no» i oppdrag for offentlig forvaltning.

Det er studiestedet, institusjonen eller arbeidsgiveren som ber om tilgang. Disse melder selv inn sine brukere.

«Microdata.no» arbeider med tilgangsløsninger for brukere ved internasjonale universitet og forskningsinstitusjoner.

Kilde: microdata.no

onsrettsakten kan omfatte vilkår for overføring eller tekniske ordninger i denne henseende begrensninger for viderebruk av data i tredjeland eller hvilke kategorier av personer som har rett til å overføre slike data til tredjeland, eller i særlige tilfeller begrensninger med hensyn til overføringer til tredjeland (artikkel 5 nr. 13).

Den som har fått tillatelse til å viderebruke andre data enn personopplysninger, kan i henhold til artikkel 5 nr 14 bare overføre dataene til tredjeland som oppfyller kravene angitt i artikkel 5 nr. 10, 12 og 13.

6.2.4 Vederlag for tilgang til data for viderebruk

Artikkel 6 har bestemmelser om vederlag for tilgang til beskyttede data.

Offentlige organer som tillater viderebruk av beskyttede data, kan kreve gebyr. Gebyrene skal være ikke-diskriminerende, forholdsmessige og objektivt begrunnede og skal ikke begrense konkurransen (artikkel 6 nr. 1 og 2). Gebyrene skal beregnes på grunnlag av kostnadene forbundet med å behandle anmodninger om viderebruk, og begrenses til de nødvendige kostnadene som påløper (artikkel 6 nr. 5) for:

- Reproduksjon, utlevering og formidling av data,

- klarering av rettigheter,
- anonymisering eller andre former for bearbeiding av personopplysninger og kommersielt fortrolige data, jf. artikkel 5 nr. 3,
- opprettholdelse av et sikkert behandlingsmiljø,
- erverv av retten til å tillate viderebruk fra tredjeparter utenfor den offentlige sektoren,
- bistand til viderebrukere med å innhente samtykke fra de registrerte og tillatelse fra datainnehavere hvis rettigheter og interesser kan bli påvirket av slik viderebruk.

Det framgår av bestemmelsen at:

- Det er opp til vedkommende offentlige organ å bestemme om det skal tas betaling eller ei.
- Betaling kan kreves etter arten av data, og kan kreves av et offentlig organ uavhengig av finansieringsgrunnlaget for organet.
- Eventuelle gebyr kan dekke alle kostnader forbundet med tilgjengeliggjøringen av dataene, både faste og variable kostnader.
- Eventuelle gebyrer kan *ikke* dekke kostnader med etablering og forvaltning av dataene.

Kriteriene og metoden for beregning av gebyrene skal fastsettes av medlemsstatene og offentliggjøres. Det offentlige organet skal offentliggjøre en beskrivelse av de viktigste kostnadskategoriene

og reglene som er brukt til fordeling av kostnadene (artikkel 6 nr. 6).

Eventuelle gebyrer skal kunne betales på nettet via allment tilgjengelige betalingstjenester over landegrensene, uten forskjellsbehandling basert på hvor yteren av betalingstjenesten er etablert, hvor betalingsinstrumentet er utstedt eller hvor betalingskontoen befinner seg (artikkel 6 nr. 3).

Offentlige organer som krever gebyrer, skal treffe tiltak for å stimulere til viderebruk for ikke-kommersielle formål som vitenskapelig forskning, og for små og mellomstore bedrifter og nyetablerte foretak, i samsvar med reglene for statsstøtte. Offentlige organ kan i den forbindelse gjøre dataene tilgjengelige rabattert eller vederlagsfritt, særlig for små og mellomstore bedrifter og nyetablerte foretak, sivilsamfunnet og utdanningsinstitusjoner. Offentlige organ kan for dette formålet opprette en liste over kategorier av viderebrukere som data kan gjøres tilgjengelig for rabattert eller vederlagsfritt. Denne listen skal offentliggjøres sammen med kriteriene som er benyttet for å opprette den (artikkel 6 nr. 4).

Av fortalepunkt 25 framgår det at «vitenskapelige forskningsformål» i denne sammenheng omfatter alle typer forskningsrelaterte formål uavhengig av hvilken organisatorisk eller økonomiske struktur vedkommende forskningsinstitusjon har. Dette omfatter imidlertid ikke forskning som drives av en virksomhet med sikte på å utvikle, forbedre eller optimalisere produkter eller tjenester.

6.2.5 Nasjonale kompetente organer for deling av beskyttede data fra det offentlige

Artikkel 7 har bestemmelser om utpeking av kompetente organ som skal yte bistand og veiledning med å tillate eller nekte tilgang til beskyttede data.

Medlemsstatene skal utpeke ett eller flere slike kompetente organer som skal bistå offentlige organer som gir tilgang for viderebruk av beskyttede data. Medlemsstatene kan opprette nye organer som kan være sektorspesifikke, benytte eksisterende organer eller interne tjenester som oppfyller vilkårene i denne forordningen (artikkel 7 nr. 1).

Kompetente organer kan også få i oppgave å gi tilgang for viderebruk av beskyttede data i henhold til unionsretten eller nasjonal rett (artikkel 7 nr. 2 første punktum).

Når et organ gir eller nekter tilgang til beskyttede data, får artikkel 4, 5, 6 og 9 anvendelse (artikkel 7 nr. 2 andre punktum). Organet har med andre ord ingen myndighet til å fravike bestemmelsene om viderebruk som er fastsatt i dataforvaltningsforordningen.

Det kompetente organet skal ha tilstrekkelig juridiske, finansielle, tekniske og menneskelige ressurser til å utføre de oppgavene det har fått tildelt, inkludert nødvendige tekniske kunnskaper til å kunne overholde relevant unionsrett eller nasjonal rett om ordningene for tilgang til beskyttede data (artikkel 7 nr. 3).

Det kompetente organet skal ved behov (artikkel 7 nr. 4) gi offentlige organer:

- Teknisk støtte ved å stille til rådighet et sikkert behandlingsmiljø for tilgang til data med henblikk på viderebruk,
- veiledning og teknisk støtte om hvordan data best kan organiseres og lagres for å gjøre dem lett tilgjengelig,
- teknisk støtte til pseudonymisering og til å sikre at databehandling skjer på en måte som effektivt ivaretar personvernet, fortrolighet, integriteten og tilgjengeligheten til dataene, herunder mekanismer for anonymisering, generalisering, undertrykking og randomisering av personopplysninger, eller andre avanserte teknikker for å ivareta personvernet, og fjerning av kommersielt fortrolig informasjon, inkludert forretningshemmeligheter eller innhold som er beskyttet av immaterielle rettigheter,
- bistand slik at de kan støtte viderebrukere med å innhente samtykke fra registrerte eller tillatelse fra datainnehavere, inkludert om rettsgrunnlaget der databehandlingen etter planen skal finne sted,
- bistand med å innføre tekniske mekanismer som gjør det mulig å videresende anmodninger om samtykke fra viderebrukere når det er praktisk mulig,
- bistand med å vurdere om de tilsagnene en viderebruker har gitt, er tilstrekkelige i henhold til artikkel 5 nr. 10.

Medlemsstatene hadde frist 24. september 2023 om å underrette Kommisjonen om identiteten til de utpekte kompetente organene, og deretter om eventuelle endringer (artikkel 7 nr. 4). En annen dato vil gjelde for Norge avhengig av når forordningen blir tatt inn i EØS-avtalen.

6.2.6 Opprettelse av sentralt informasjonspunkt

Artikkel 8 har bestemmelser om utpeking av et sentralt informasjonspunkt for informasjon om tilgjengelige beskyttede data, inkludert vilkår for viderebruk og betaling.

Medlemsstatene skal sikre at all relevant informasjon om anvendelsen av artikkel 5 og 6 er tilgjengelig og lett å få tilgang til via et sentralt informasjonspunkt som kan være knyttet til sektorielle, regionale og lokale informasjonspunkter. Funksjonene til et sentralt informasjonspunkt kan være automatisert. Medlemsstatene kan enten opprette et nytt informasjonspunkt eller benytte eksisterende strukturer (artikkel 8 nr. 1).

Det sentrale informasjonspunktet skal ha kompetanse til å motta anmodninger om viderebruk av beskyttede data, og dersom det er mulig og hensiktsmessig med automatiserte måter, overføre dem til vedkommende offentlige organ eller kompetente organer (artikkel 7) alt etter hva som er relevant. Det sentrale informasjonspunktet skal publisere elektronisk en liste over informasjonskilder. Listen skal inneholde en oversikt over alle tilgjengelige dataressurser. Når det er relevant, skal listen omfatte de dataressursene som er tilgjengelige i sektorielle, regionale og lokale informasjonspunkter, med relevant informasjon som beskriver de tilgjengelige dataene, og i det minste dataformatet og datastørrelsen samt vilkårene for å kunne viderebruke dataene (artikkel 8 nr. 2).

Det framgår av fortelepunkt 26 at formålet med etableringen av et slikt sentralt informasjonspunkt, er å gi insentiver til viderebruk av beskyttede data som innehas av offentlige organer. Det sentrale informasjonspunktet skal fungere som kontaktpunkt for de som søker å viderebruke beskyttede data. Informasjonspunktet bør ha et sektorovergripende oppdrag, og kan om nødvendig utfylle ordninger på sektor- eller lokalt nivå.

Det sentrale informasjonspunktet kan opprette en separat, forenklet og godt dokumentert informasjonskanal for små og mellomstore bedrifter og nyetablerte selskaper, som ivaretar deres behov og kapasitet når disse ber om viderebruk av beskyttede data (artikkel 8 nr. 3).

Kommisjonen skal opprette et sentralt europeisk tilknytningspunkt som tilbyr et søkbart elektronisk dataregister som er tilgjengelig gjennom de nasjonale sentrale informasjonspunktene, samt ytterligere opplysninger om hvordan man ber om data gjennom disse sentrale informasjonspunktene (artikkel 8 nr. 4).

6.2.7 Saksbehandling og klageadgang

Artikkel 9 omfatter bestemmelser om saksbehandling og klage.

Det offentlige organet eller det kompetente organet skal ta stilling til anmodninger om viderebruk av beskyttede data innen to måneder etter datoen da anmodningen ble mottatt med mindre det er fastsatt kortere frister i samsvar med nasjonal rett. Ved særdeles omfattende og komplekse anmodninger kan denne perioden utvides med høyst 30 dager. I slike tilfeller skal søkeren underrettes så snart som mulig om at det kreves mer tid for å behandle anmodningen sammen med en begrunnelse for dette (artikkel 9 nr. 1).

Enhver som påvirkes direkte av en beslutning i samsvar med nr. 1, skal ha en effektiv klageadgang i den medlemsstaten der det relevante organet befinner seg. Klageretten skal være fastsatt i nasjonal rett og omfatte muligheten til prøving ved en upartisk klageinstans med nødvendig ekspertise, for eksempel nasjonal konkurransemyndighet, relevant myndighet for dokumenttilgang, tilsynsmyndigheten opprettet i samsvar med GDPR eller en nasjonal tvistemyndighet, hvis beslutninger er bindende for vedkommende organ (artikkel 9 nr. 2).

6.3 Dataformidlingstjenester (kapittel III)

6.3.1 Innledning og saklig virkeområde

Dataforvaltningsforordningen kapittel III har bestemmelser om dataformidlingstjenester. Det inkluderer bestemmelser om:

- En nærmere spesifisering av virkeområdet (artikkel 10 og 15).
- Meldeplikt for dataformidlingstjenester (artikkel 11).
- Vilkår for å tilby dataformidlingstjenester (artikkel 12).
- Tilsyn med dataformidlingstjenester (artikkel 13 og 14).

Dataformidlingstjenester er som nevnt tjenester som har til formål å etablere kommersiell utveksling av data mellom brukere av data på den ene siden, og på den andre siden et ubestemt antall datainnehavere eller fysiske personer som er registrert med personopplysninger («registrerte»). Blant annet omfattes ikke tjenester for dataformidling som tilbys av offentlige organer, som ikke har som mål å opprette handelsforbindelser.

Virkeområdet presiseres ytterligere (artikkel 10) ved at kravene gjelder følgende dataformidlingstjenester:

- a. formidlingstjenester mellom datainnehavere og potensielle databrukere, inkludert det å stille til rådighet tekniske eller andre midler for å muliggjøre slike tjenester. Slike tjenester kan omfatte bilateral eller multilateral utveksling av data eller opprettelse av plattformer eller databaser som muliggjør utveksling eller felles bruk av data, samt opprettelse av annen særlig infrastruktur for å kople sammen datainnehavere og databrukere
- b. formidlingstjenester mellom de registrerte som ønsker å gjøre sine personopplysninger tilgjengelig, eller fysiske personer som ønsker å gjøre andre data tilgjengelig, og potensielle databrukere, inkludert det å gjøre tilgjengelig tekniske eller andre midler for å muliggjøre slike tjenester, og særlig for å utøve de registrertes rettigheter fastsatt i GDPR
- c. tjenester fra datasamvirke.

Med tjenester for datasamvirke menes dataformidlingstjenester som er organisert som et samvirke mellom individuelle rettighetshavere til data, og som har som hovedformål å støtte medlemmenes utøvelse av sine rettigheter, jf. den mer presise definisjonen i artikkel 2 nr. 15.

I tillegg presiseres det i artikkel 15 at kapitlet ikke får anvendelse på anerkjente dataaltruismeorganisasjoner med mindre disse har som mål å opprette handelsforbindelser mellom databrukere på den ene siden, og et ubestemt antall registrerte personer og datainnehavere på den andre siden. Tilsvarende gjelder for andre ideelle enheter i den grad deres aktiviteter består av å samle inn data for formål av allmenn interesse som gjøres tilgjengelig av fysiske eller juridiske personer på grunnlag av dataaltruisme.

Dette er omtalt på følgende måte i fortalepunkt 28:

«This Regulation should cover services which aim to establish commercial relationships for the purposes of data sharing between an undetermined number of data subjects and data holders on the one hand and data users on the other, through technical, legal or other means, including for the purpose of exercising the rights of data subjects in relation to personal data. Where undertakings or other entities offer multiple data-related services, only the activities which directly concern the provision of data intermediation services should be

covered by this Regulation. The provision of cloud storage, analytics, data sharing software, web browsers, browser plug-ins or email services should not be considered to be data intermediation services within the meaning of this Regulation, provided that such services only provide technical tools for data subjects or data holders to share data with others, but the provision of such tools neither aims to establish a commercial relationship between data holders and data users nor allows the data intermediation services provider to acquire information on the establishment of commercial relationships for the purposes of data sharing. Examples of data intermediation services include data marketplaces on which undertakings could make data available to others, orchestrators of data sharing ecosystems that are open to all interested parties, for instance in the context of common European data spaces, as well as data pools established jointly by several legal or natural persons with the intention to license the use of such data pools to all interested parties in a manner that all participants that contribute to the data pools would receive a reward for their contribution.

This would exclude services that obtain data from data holders and aggregate, enrich or transform the data for the purpose of adding substantial value to it and license the use of the resulting data to data users, without establishing a commercial relationship between data holders and data users. This would also exclude services that are exclusively used by one data holder in order to enable the use of the data held by that data holder, or that are used by multiple legal persons in a closed group, including supplier or customer relationships or collaborations established by contract, in particular those that have as a main objective to ensure the functionalities of objects and devices connected to the Internet of Things.»

6.3.2 Meldeplikt for tilbydere av dataformidlingstjenester

Artikkel 11 har regler om meldeplikt for tilbydere av dataformidlingstjenester.

Enhver som har til hensikt å tilby dataformidlingstjenester som nevnt i artikkel 10, skal sende melding om dette til tilsynsmyndigheten for dataformidlingstjenester (artikkel 11 nr. 1). Tilbyderen kan starte virksomheten når meldingen er sendt (artikkel 11 nr. 4). Meldingen gir rett til å

tilby dataformidlingstjenester i alle medlemsstater (artikkel 11 nr. 5).

Meldingen skal inneholde følgende opplysninger (artikkel 11 nr. 6):

- Navnet på tilbyderen,
- tilbyderens rettslige status og form, eierstruktur og relevante datterselskaper, samt registreringsnummer dersom tilbyderen er registrert i et handelsregister eller et annet lignende offentlig register,
- adressen til tilbyderens hovedvirksomhet i Unionen og eventuelle filialer i en annen medlemsstat, eller til den juridiske representanten utpekt i henhold til nr. 3,
- et nettsted der fullstendig og oppdatert informasjon om tilbyderen og aktivitetene finnes
- tilbyderens kontaktopplysninger,
- en beskrivelse av den tjenesten tilbyderen har til hensikt å tilby, og hvilke kategorier i henhold til artikkel 9 nr. 1 slike tjenester omfattes av,
- anslått dato for oppstart av virksomheten.

Tilbydere av dataformidlingstjenester skal underrette tilsynsmyndigheten om alle endringer i informasjonen innen 14 dager etter at endringen fant sted (artikkel 11 nr. 12). Dersom en tilbyder av dataformidlingstjenester innstiller sin virksomhet, skal den innen 15 dager underrette den relevante tilsynsmyndigheten (artikkel 11 nr. 13).

En tilbyder av dataformidlingstjenester som er etablert i flere enn én medlemsstat, anses å falle inn under jurisdiksjonen i den medlemsstaten der tilbyderen har sin hovedvirksomhet, uten at dette berører unionsretten som regulerer erstatnings-søksmål over landegrensene og saksanlegg i den forbindelse (artikkel 11 nr. 2).

En tilbyder av dataformidlingstjenester som ikke er etablert i Unionen, skal utpeke en juridisk representant i en av medlemsstatene der disse tjenestene tilbys. For å sikre at forordningen overholdes, skal tilbyderen gi den juridiske representanten fullmakt til å være den som tilsynsmyndigheter, de registrerte og datainnehavere kan henvende seg til i alle spørsmål knyttet til dataformidlingstjenestene som leveres. Den juridiske representanten skal samarbeide med og på anmodning dokumentere for tilsynsmyndighetene hvilke tiltak som er truffet, og hvilke bestemmelser tilbyderen har innført for å sikre at forordningen overholdes. Tilbyderen skal anses å være underlagt jurisdiksjonen i den medlemsstaten der den juridiske representanten befinner seg. Når tilbyderen utpeker en representant, skal dette ikke

berøre eventuelle rettslige skritt mot tilbyderen selv (artikkel 11 nr. 3).

Tilsynsmyndigheten for dataformidlingstjenester skal sikre at framgangsmåten for melding er ikke-diskriminerende og ikke vrir konkurransen (artikkel 11 nr. 7).

På anmodning fra tilbyderen av dataformidlingstjenester skal tilsynsmyndigheten innen en uke etter at meldingen er fullstendig utfylt, utstede en standardisert erklæring som bekrefter at tilbyderen av dataformidlingstjenester har sendt inn meldingen nevnt i henhold til kravene (artikkel 11 nr. 8).

På anmodning fra tilbyderen av dataformidlingstjenester skal tilsynsmyndigheten bekrefte at tilbyderen overholder artikkel 11 og 12. Etter at tilbyderen har mottatt bekreftelsen, kan tilbyderen i skriftlig og muntlig kommunikasjon benytte betegnelsen «leverandør av dataformidlingstjenester som er anerkjent i Unionen» og en felles logo (artikkel 11 nr. 9 første ledd).

Tilbydere av dataformidlingstjenester som er anerkjent i Unionen, skal på en tydelig måte vise den felles logoen på alle nettbaserte og andre publikasjoner om sine dataformidlingsaktiviteter (artikkel 11 nr. 9 andre ledd).

Kommisjonen skal i gjennomføringsrettsakter fastsette en design for en felles logo for å sikre at tilbydere av dataformidlingstjenester som er anerkjent i Unionen, lett kan identifiseres i hele Unionen (artikkel 11 nr. 9 andre og tredje ledd). Rettsaktene skal vedtas etter rådgivningsprosedyren, jf. artikkel 33 nr. 2. En slik rettsakt foreligger i form av Kommisjonens gjennomføringsrettsakt (EU) 2023/1622 av 9. august 2023 om utforming av felles logoer til identifikasjon av tilbydere av dataformidlingstjenester og av dataaltruismeorganisasjon som er anerkjent i Unionen.

Tilsynsmyndigheten for dataformidlingstjenester skal underrette Kommisjonen elektronisk om alle nye meldinger. Kommisjonen skal føre et offentlig register over alle tilbydere av dataformidlingstjenester som leverer tjenester i Unionen, med opplysninger om tjenestene tilbyderen har til hensikt å tilby (artikkel 9 nr. 10).

Tilsynsmyndigheten for dataformidlingstjenester kan kreve gebyrer for meldingen, som fastsatt i nasjonal rett. Slike gebyrer skal være forholdsmessige og objektive, og skal være basert på tilsynsmyndighetens kostnader knyttet til administrasjon, tilsyn med at kravene oppfylles og andre markedskontrollaktiviteter i forbindelse med meldinger om dataformidlingstjenester. Tilsynsmyndigheten kan la små og mellomstore bedrifter og nyetablerte foretak sende

meldinger vederlagsfritt eller til rabattert pris (artikkel 9 nr. 11).

Tilsynsmyndigheten skal uten opphold underrette Kommisjonen elektronisk om alle endringsmeldinger etter nr. 12 og 13. Kommisjonen skal i samsvar med dette oppdatere registeret over dataformidlingstjenester i Unionen (artikkel 9 nr. 14).

6.3.3 Krav til tilbydere dataformidlingstjenester

Artikkel 12 inneholder krav til tilbydere av dataformidlingstjenester.

Følgende vilkår gjelder for å kunne tilby dataformidlingstjenester nevnt i artikkel 10 (artikkel 12 nr. 1):

- Tilbyderen av dataformidlingstjenester kan ikke bruke dataene som den tilbyr tjenester for, til andre formål enn å stille dem til rådighet for databrukere. Tilbyderen skal levere tjenestene gjennom en egen juridisk person (bokstav a).
- De kommersielle vilkårene for levering av dataformidlingstjenester til en datainnehaver eller databruker, inkludert prisfastsettelse, må ikke gjøres avhengig av om de bruker andre tjenester fra samme tilbyder eller en tilknyttet enhet, eller i hvilken utstrekning de bruker slike andre tjenester (bokstav b).
- Dataene som er samlet inn om en fysisk eller juridisk persons aktiviteter med henblikk på levering av en dataformidlingstjeneste, inkludert dato, klokkeslett og geolokaliseringsdata, aktivitetens varighet og tilknytninger til andre fysiske eller juridiske personer opprettet av personen som bruker tjenesten, kan bare brukes til utvikling av dataformidlingstjenesten. Dette kan inkludere bruk av data til å oppdage bedrageri eller brudd på cybersikkerheten, og skal på anmodning gjøres tilgjengelig for datainnehaverne (bokstav c).
- Tilbyderen av dataformidlingstjenester skal legge til rette for utveksling av data i det formatet de mottas fra en registrert eller en datainnehaver. Dataene kan bare konverteres til spesifikke formater for å øke samvirkningssevnen innenfor og på tvers av sektorer, hvis databrukeren ber om det, hvis det er påkrevd i henhold til EU-lovgivningen, eller for å sikre harmonisering med internasjonale eller europeiske datastandarder. Tilbyderen skal gi registrerte og dataeiere mulighet til å reservere seg mot slike konverteringer med mindre konverteringen er påkrevd i henhold til unionsretten (bokstav d).

- En dataformidlingstjeneste kan omfatte tilbud om flere spesifikke verktøy og tjenester til datainnehavere eller databrukere, særlig med henblikk på å lette utvekslingen av data, som for eksempel midlertidig lagring, organisering, konvertering, anonymisering og pseudonymisering. Disse verktøyene og tjenestene skal bare brukes etter godkjenning fra datainnehaveren eller den registrerte. Tredjepartsverktøy som tilbys i sammenheng med dette, skal ikke bruke dataene til andre formål (bokstav e).
- Tilbyderen av dataformidlingstjenesten skal sikre at framgangsmåten for tilgang til tjenesten er rettferdig, gjennomsliktig og ikke-diskriminerende for både de registrerte, datainnehavere og databrukere, også med hensyn til priser og tjenestevilkår (bokstav f).
- Tilbyderen av dataformidlingstjenesten skal etablere prosedyrer som forhindrer uredelig praksis og misbruk fra parter som benytter tjenestene (bokstav g).
- Tilbyderen av dataformidlingstjenester skal i tilfelle av insolvens sikre en rimelig kontinuitet i leveringen av tjenestene, og når tjenestene lagrer data, ha tilstrekkelige garantier på plass for å sikre at datainnehavere og databrukere kan få tilgang til, overført eller hentet sine data, og når tjenestene formidler data mellom registrerte og databrukere, sikre at de registrerte kan utøve sine rettigheter (bokstav h).
- Tilbyderen av dataformidlingstjenester skal treffe egnede tiltak for å sikre samvirkningssevne med andre dataformidlingstjenester, blant annet ved hjelp av alminnelig brukte åpne standarder i den sektoren der tilbyderne av dataformidlingstjenestene opererer (bokstav i).
- Tilbyderen av dataformidlingstjenester skal treffe egnede tekniske, rettslige og organisatoriske tiltak for å hindre overføring av eller tilgang til andre data enn personopplysninger som er ulovlig i henhold til unionsretten eller nasjonal rett i den aktuelle medlemsstaten (bokstav j).
- Tilbyderen av dataformidlingstjenester skal underrette datainnehaverne ved ulovlig overføring av, tilgang til eller bruk av andre data enn personopplysninger som denne har delt (bokstav k).
- Tilbyderen av dataformidlingstjenester skal treffe tiltak for å sikre et hensiktsmessig sikkerhetsnivå for lagring, behandling og overføring av andre data enn personopplysninger, og tilbyderen skal dessuten sørge for høyest mulig sikkerhetsnivå for lagring og overføring

- av konkurransemessig sensitiv informasjon (bokstav l).
- Tilbyder av dataformidlingstjenester som tilbyr tjenester til registrerte, skal handle i de registrertes beste interesse og gjøre det enkelt for dem å utøve sine rettigheter, særlig ved å informere dem og eventuelt gi dem råd på en kortfattet, transparent, forståelig og lett tilgjengelig måte om databrukernes tiltenkte bruk av dataene og om standardvilkårene for slik bruk, før de registrerte gir sitt samtykke (bokstav m).
- Dersom en tilbyder av dataformidlingstjenester stiller verktøy til rådighet for å innhente samtykke fra de registrerte eller tillatelse til å behandle data som datainnehavere har gjort tilgjengelig, skal tilbyderen, dersom det er relevant, angi i hvilken eller hvilke jurisdiksjoner utenfor Unionen det er planlagt at dataene skal brukes, og gi de registrerte verktøy både for å gi og trekke tilbake samtykke, og datainnehaverne verktøy både for å gi og trekke tilbake tillatelser til å behandle data (bokstav n).
- Tilbyderen av dataformidlingstjenester skal føre register over dataformidlingsaktiviteten (bokstav o).

6.3.4 Tilsyn med dataformidlingstjenester

Artikkel 13 og 14 har regler om tilsyn med tilbydere av dataformidlingstjenester.

Hver medlemsstat skal utpeke en eller flere kompetente myndigheter (tilsynsmyndigheter) som skal administrere meldeplikten for dataformidlingstjenester. Medlemsstaten skal underrette Kommisjonen om identiteten til disse myndighetene senest 24. september 2023. Medlemsstaten skal også underrette Kommisjonen om eventuelle endringer av identiteten til disse myndighetene (artikkel 13 nr. 1). En annen dato vil gjelde for Norge avhengig av når forordningen blir tatt inn i EØS-avtalen.

De utpekte tilsynsmyndighetene for dataformidlingstjenestene skal oppfylle kravene i artikkel 26 (artikkel 13 nr. 2).

De utpekte tilsynsmyndighetenes fullmakter skal ikke berøre fullmaktene til personvernmyndighetene, konkurransemyndighetene, myndighetene med ansvar for cybersikkerhet og andre relevante sektormyndigheter. Disse myndighetene skal i samsvar med sine respektive myndighetsområder i henhold til unionsretten og nasjonal rett, samarbeide og utveksle den informasjonen som er nødvendig for at de skal kunne utføre sine oppgaver opp mot tilbydere av dataformid-

lingstjenester, og etterstrebe konsistens i de beslutningene som fattes (artikkel 13 nr. 3).

Tilsynsmyndigheten for dataformidlingstjenester skal overvåke og føre tilsyn med at kravene i kapittel III oppfylles. Det kan også gjøres på anmodning fra fysiske eller juridiske personer (artikkel 14 nr. 1).

Tilsynsmyndigheten for dataformidlingstjenester kan kreve at tilbydere av dataformidlingstjenester eller deres juridiske representanter, utleverer all informasjon som er nødvendig for å kontrollere at kravene i dette kapitlet er oppfylt. Enhver anmodning om informasjon skal stå i et rimelig forhold til hva oppgaven krever, og den skal begrunnes (artikkel 14 nr. 2).

Dersom tilsynsmyndigheten for dataformidlingstjenester konstaterer at en tilbyder av dataformidlingstjenester ikke oppfyller ett eller flere av kravene i dette kapitlet, skal den underrette tilbyderen om dette og gi tilbyderen mulighet til å framsette sine synspunkter innen 30 dager (artikkel 14 nr. 3).

Tilsynsmyndigheten for dataformidlingstjenester skal ha myndighet til å kreve at overtredelser nevnt i nr. 3 skal opphøre enten innen en rimelig frist, eller umiddelbart ved alvorlige overtredelser, og skal treffe hensiktsmessige og rimelige tiltak for å sikre at kravene oppfylles. I denne forbindelse skal tilsynsmyndigheten, dersom det er relevant, ha myndighet til (artikkel 14 nr. 4 første ledd):

- Å ilegge avskrekkende økonomiske sanksjoner gjennom administrative prosedyrer, som kan omfatte tvangsmulkt og sanksjoner med tilbakevirkende kraft, eller å innlede rettsforfølgelse med sikte på å ilegge bøter, eller begge deler,
- å kreve en utsettelse av starten eller innstilling av leveringen av dataformidlingstjenesten helt til vilkårene for tjenestene endres på anmodning fra tilsynsmyndigheten, eller
- å kreve at leveringen av dataformidlingstjenesten opphører dersom alvorlige eller gjentatte overtredelser ikke er blitt korrigert til tross for forhåndsmelding eller varsling i samsvar med nr. 3.

Tilsynsmyndigheten for dataformidlingstjenester skal be Kommisjonen om å fjerne tilbyderen av dataformidlingstjenester fra registeret over dataformidlingstjenester så snart myndigheten har pålagt at tjenesten skal opphøre. Tilsynsmyndigheten skal underrette Kommisjonen om alle meldinger fra tilbydere av dataformidlingstjenester

som retter slike overtredelser (artikkel 14 nr. 4 andre og tredje ledd).

Dersom en tilbyder av dataformidlingstjenester som ikke er etablert i Unionen, unnlater å utpeke en juridisk representant, eller den juridiske representanten unnlater å gi tilsynsmyndigheten nødvendig informasjon som på en detaljert måte dokumenterer samsvar med denne forordningen, skal tilsynsmyndigheten ha mulighet til å kunne utsette eller innstille leveringen av dataformidlingstjenesten helt til den juridiske representanten er blitt utpekt eller den nødvendige informasjonen er gitt (artikkel 14 nr. 5).

Tilsynsmyndighetene for dataformidlingstjenester skal underrette den berørte tilbyderen av dataformidlingstjenester om tiltakene som er truffet i henhold til nr. 4 og 5, begrunnelsen for dem samt hvilke tiltak som må treffes for å rette opp de aktuelle manglene. Tilsynsmyndighetene skal gi tilbyderen en rimelig frist, som ikke må være lengre enn 30 dager, til å rette seg etter tiltakene (artikkel 14 nr. 6).

Dersom en tilbyder av dataformidlingstjenester har sin hovedvirksomhet eller juridiske representant i en medlemsstat, men tilbyr tjenester i en annen medlemsstat, skal tilsynsmyndigheten i medlemsstaten der hovedvirksomheten eller den juridiske representanten befinner seg, og tilsynsmyndighetene i de andre medlemsstatene samarbeide og bistå hverandre. Slik bistand og samarbeid kan omfatte utveksling av informasjon mellom de berørte tilsynsmyndighetene, og anmodninger om å treffe tiltak nevnt i denne artikkelen (artikkel 14 nr. 7 første ledd).

Dersom en tilsynsmyndighet for dataformidlingstjenester i en medlemsstat ber om bistand fra en annen medlemsstat, skal den framlegge en begrunnet anmodning. Den tilsynsmyndigheten for dataformidlingstjenester som anmodes om det, skal svare uten unødig opphold og innen en frist som står i forhold til hvor mye anmodningen haster. All informasjon som utveksles i forbindelse med slik bistand, skal bare benyttes i forbindelse med den saken som ligger til grunn for anmodningen (artikkel 14 nr. 7 andre ledd).

6.4 Dataaltruisme (kapittel IV)

6.4.1 Innledning

Dataforvaltningsforordningen åpner for at medlemsstater som ønsker det, kan fastsette regler om dataaltruisme.

Medlemsstatene kan ha organisatoriske eller tekniske ordninger for å fremme dataaltruisme.

Til støtte for dette kan medlemsstatene fastsette nasjonale retningslinjer for dataaltruisme. Retningslinjene kan særlig støtte registrerte personer med å gjøre personopplysninger om dem som offentlige organer innehar, frivillig tilgjengelig for dataaltruisme, og fastsette nødvendig informasjon som skal gis til de registrerte om viderebruk i allmennhetens interesse av deres data (artikkel 16 første ledd).

Dersom en medlemsstat utarbeider slike nasjonale retningslinjer, skal den underrette Kommisjonen (artikkel 16 andre ledd).

Med dataaltruisme menes frivillig deling av data basert på samtykke fra registrerte personer eller tillatelser fra datainnehavere, se den nærmere definisjonen i artikkel 2 nr. 16.

Reglene skal være innenfor rammen fastsatt i forordningen. Vedkommende medlemsstat må i den forbindelse utpeke en eller flere kompetente myndigheter med ansvar for å føre ett offentlig register over anerkjente dataaltruismeorganisasjoner og for å føre tilsyn med disse organisasjonene. Disse myndighetene blir her benevnt «tilsynsmyndighet for anerkjent dataaltruisme».

Nærmere regler om rammen for registrering av anerkjente dataaltruismeorganisasjoner framgår av artikkel 17, 18, 19, 20 og 21. Nærmere regler om tilsyn med anerkjente dataaltruismeorganisasjoner framgår av artikkel 23 og 24.

Dataforvaltningsforordningen gir Kommisjonen hjemmel til å vedta gjennomføringsrettsakter med utfyllende regler om:

- Felles logo (artikkel 17 nr. 2).
- En regelbok for anerkjent dataaltruisme (artikkel 22).
- Europeisk skjema for samtykke til dataaltruisme (artikkel 25).

Bakgrunnen er omtalt på følgende måte i fortalepunkt 45:

«There is a strong potential for objectives of general interest in the use of data made available voluntarily by data subjects on the basis of their informed consent or, where it concerns non-personal data, made available by data holders. Such objectives would include health-care, combating climate change, improving mobility, facilitating the development, production and dissemination of official statistics, improving the provision of public services, or public policy making. Support to scientific research should also be considered to be an objective of general interest. This Regulation should aim to contribute to the emergence of

sufficiently-sized data pools made available on the basis of data altruism in order to enable data analytics and machine learning, including across the Union. In order to achieve that objective, Member States should be able to have in place organisational or technical arrangements, or both, which would facilitate data altruism. Such arrangements could include the availability of easily useable tools for data subjects or data holders for giving consent or permission for the altruistic use of their data, the organisation of awareness campaigns, or a structured exchange between competent authorities on how public policies, such as improving traffic, public health and combating climate change, benefit from data altruism. To that end, Member States should be able to establish national policies for data altruism. Data subjects should be able to receive compensation related only to the costs they incur when making their data available for objectives of general interest.»

6.4.2 Registreringsordning for anerkjente dataaltruismeorganisasjoner

Artikkel 17, 18 og 19 har bestemmelser om registreringsordninger for anerkjente dataaltruismeorganisasjoner.

Tilsynsmyndighetene for anerkjent dataaltruisme skal føre og regelmessig oppdatere et offentlig nasjonalt register over anerkjente dataaltruismeorganisasjoner (artikkel 17 nr. 1).

Kommisjonen skal i informasjonsøyemed føre et offentlig unionsregister over anerkjente dataaltruismeorganisasjoner. Kun enheter som er registrert i det nasjonale registeret over anerkjente dataaltruismeorganisasjoner i samsvar med artikkel 18, kan bruke betegnelsen «Dataaltruismeorganisasjon som er anerkjent i Unionen» i sin skriftlige og muntlige kommunikasjon, samt en felles logo (artikkel 17 nr. 2 første ledd).

For å sikre at anerkjente dataaltruismeorganisasjoner lett kan identifiseres i hele Unionen, skal Kommisjonen ved hjelp av gjennomføringsrettsakter fastsette en utforming av den felles logoen. Anerkjente dataaltruismeorganisasjoner skal tydelig vise den felles logoen på alle nettbaserte og ikke-nettbaserte publikasjoner som er tilknyttet deres dataaltruismeaktiviteter. Den felles logoen skal ledsages av en QR-kode med en lenke til unionsregisteret over dataaltruismeorganisasjoner som er anerkjent i Unionen (artikkel 17 nr. 2 andre ledd).



Figur 6.1 Eksempel på dansk logoer

Kommisjonens gjennomføringsrettsakt (EU) 2023/1622 fastsetter logoer som skal brukes av tilbydere av dataformidlingstjenester og anerkjente dataaltruismeorganisasjoner. Figuren viser et eksempel på hvordan en dansk logo for dataformidlingstjenester og dataaltruismeorganisasjoner skal være utformet i henhold til denne gjennomføringsrettsakten.

Disse gjennomføringsrettsaktene skal vedtas etter rådgivningsprosedyren nevnt i artikkel 33 nr. 2 (artikkel 17 nr. 2 tredje ledd).

En slik rettsakt foreligger i form av Kommisjonens gjennomføringsrettsakt (EU) 2023/1622 av 9. august 2023 om utforming av felles logoer til identifikasjon av tilbyder av dataformidlingstjenester og til dataaltruismeorganisasjon som er anerkjent i Unionen.

For å kunne bli registrert i et nasjonalt register over anerkjente dataaltruismeorganisasjoner, skal vedkommende enhet (artikkel 18):

- Utføre aktiviteter forbundet med dataaltruisme.
- Være en juridisk person som er etablert i henhold til nasjonal rett for å oppfylle formål av allmenn interesse, i samsvar med nasjonal rett når det er relevant.
- Drives på ideelt grunnlag og være juridisk uavhengig av enheter som drives på kommersielt grunnlag.
- Utføre aktivitetene som er forbundet med dataaltruisme, gjennom en struktur som er funksjonelt atskilt fra dens andre aktiviteter.
- Oppfylle regelboken som vedtatt i delegert rettsakt i samsvar med artikkel 22 nr. 1, senest 18 måneder etter ikraftsettelsesdatoen for rettsakten.

En enhet som oppfyller kravene i artikkel 18, kan be om å bli ført inn i det nasjonale registeret over anerkjente dataaltruismeorganisasjoner i medlemsstaten der enheten er etablert (artikkel 19 nr. 1).

En enhet som oppfyller kravene i artikkel 18 og har virksomheter i flere enn en medlemsstat, kan be om å bli ført inn i det nasjonale registeret over anerkjente dataaltruismeorganisasjoner i den medlemsstaten der den har sin hovedvirksomhet (artikkel 19 nr. 2).

En enhet som oppfyller kravene i artikkel 18, men som ikke er etablert i Unionen, skal utpeke en juridisk representant i en av medlemsstatene der disse tjenestene tilbys (artikkel 19 nr. 3 første ledd).

For å sikre at forordningen overholdes, skal enheten gi den juridiske representanten fullmakt til å være den som i tillegg til eller istedenfor enheten kan være den tilsynsmyndighetene for anerkjent dataaltruisme, de registrerte eller datainnehaverne kan henvende seg til når det gjelder ethvert spørsmål knyttet til vedkommende enhet. Den juridiske representanten skal samarbeide med, og på anmodning dokumentere for tilsynsmyndighetene for anerkjent dataaltruisme hvilke tiltak som er truffet for å sikre at forordningen overholdes (artikkel 19 nr. 3 andre ledd).

Enheden skal anses for å være underlagt juridiksjonen i den medlemsstaten der den juridiske representanten befinner seg. En slik enhet kan be om å bli registrert i det nasjonale registeret over anerkjente dataaltruismeorganisasjoner i denne medlemsstaten. Enhedens utpeking av en representant skal ikke berøre eventuelle rettslige skritt mot enheten selv (artikkel 19 nr. 3 tredje ledd).

Søknader om registrering skal inneholde følgende informasjon (artikkel 19 nr. 4):

- a. navnet på enheten
- b. enhetens rettslige status og form, samt registreringsnummer dersom enheten er registrert i et offentlig register
- c. enhetens vedtekter dersom det er relevant
- d. enhetens inntektskilder
- e. adressen til enhetens hovedvirksomhet i Unionen dersom denne finnes, og dersom det er relevant, eventuelle filialer i andre medlemsstater eller den juridiske representanten
- f. et offentlig nettsted der det finnes oppdatert informasjon om enheten og aktivitetene som minimum omfatter informasjon nevnt i bokstav a, b, c, d, e og h
- g. enhetens kontaktpersoner og kontaktopplysninger
- h. formålene av allmenn interesse som enheten har til hensikt å fremme i forbindelse med innsamlingen av data
- i. arten av de dataene den har til hensikt å kontrollere eller behandle, og når det gjelder per-

sonopplysninger, en angivelse av kategoriene av personopplysninger

- j. eventuelle andre dokumenter som viser at kravene i artikkel 18 er oppfylt.

Når enheten har framlagt all nødvendig informasjon i henhold til nr. 4, og etter at tilsynsmyndigheten har vurdert søknaden og konstatert at enheten oppfyller kravene i artikkel 18, skal myndigheten føre inn enheten i registeret over anerkjente dataaltruismeorganisasjoner senest tolv uker etter at søknaden ble mottatt. Registreringen skal være gyldig i alle medlemsstater (artikkel 19 nr. 5 første ledd).

Tilsynsmyndigheten for anerkjent dataaltruisme skal underrette Kommisjonen om alle slike registreringer. Kommisjonen skal inkludere registreringen i unionsregisteret over anerkjente dataaltruismeorganisasjoner (artikkel 19 nr. 5 andre ledd).

Informasjonen nevnt i nr. 4 bokstav a, b, f, g og h skal offentliggjøres i det offentlige nasjonale registeret over anerkjente dataaltruismeorganisasjoner (artikkel 19 nr. 6).

Anerkjente dataaltruismeorganisasjoner skal underrette tilsynsmyndigheten for anerkjent dataaltruisme om enhver endring i informasjonen som er framlagt i henhold til nr. 4, senest 14 dager etter den dagen da endringen fant sted. Tilsynsmyndigheten skal omgående og elektronisk underrette Kommisjonen om alle slike meldinger som på sin side skal oppdatere unionsregisteret over anerkjente dataaltruismeorganisasjoner (artikkel 19 nr. 7).

6.4.3 Krav om transparens

Artikkel 20 har bestemmelser om transparens for anerkjente dataaltruismeorganisasjoner.

Anerkjente dataaltruismeorganisasjoner skal føre fullstendige og nøyaktige opplysninger om (artikkel 20 nr. 1):

- Alle fysiske eller juridiske personer som har fått mulighet til å behandle data som innehas av vedkommende organisasjon, og deres kontaktopplysninger,
- datoen for eller varigheten av behandlingen av personopplysninger eller bruken av andre data enn personopplysninger,
- formålet med behandlingen,
- eventuelle gebyrer betalt av de fysiske eller juridiske personene som behandler dataene.

Anerkjente dataaltruismeorganisasjoner skal utarbeide en årlig rapport som minst skal inneholde

følgende informasjon, og oversende den til den relevante tilsynsmyndigheten for dataaltruisme (artikkel 20 nr. 2):

- Informasjon om organisasjonens aktiviteter,
- en beskrivelse av hvordan formålene av allmenn interesse som dataene er blitt samlet inn for, er blitt fremmet i det aktuelle regnskapsåret,
- en liste over alle fysiske og juridiske personer som har fått tillatelse til å behandle dataene som organisasjonen innehar, herunder en kortfattet beskrivelse av formålene av allmenn interesse som databehandlingen er ment å oppfylle, og en beskrivelse av de tekniske midlene som er brukt, inkludert en beskrivelse av mekanismene som er brukt for å ivareta personvernet og datasikkerhet,
- et sammendrag av resultatene av databehandlingen som den anerkjente dataaltruismeorganisasjonen har gitt tillatelse til, dersom det er relevant,
- informasjon om inntektskildene til den anerkjente dataaltruismeorganisasjonen, særlig inntekter som genereres ved å gi tilgang til dataene, og om organisasjonens utgifter.

6.4.4 Sikring av interessene til registrerte og datainnehavere

Artikkel 21 har bestemmelser for å sikre interessene til registrerte og datainnehavere.

Anerkjente dataaltruismeorganisasjoner skal på en klar og lettfattelig måte underrette datainnehavere eller de registrerte før dataene deres behandles (artikkel 21 nr. 1):

- Om formålene av allmenn interesse som den tillater at en databruker behandler deres data for, inkludert dersom det er relevant, det angitte, uttrykkelige og berettigede formålet som personopplysninger behandles for,
- om plasseringen av eventuell behandling som skjer utenfor Unionen, og formålene av allmenn interesse for dette.

Den anerkjente dataaltruismeorganisasjonen skal ikke bruke dataene til andre formål enn de som er av allmenn interesse og som den registrerte eller datainnehaveren tillater behandling for. Organisasjonen skal ikke bruke villedende markedsføringspraksis til å anmode om utlevering av data (artikkel 21 nr. 2).

Den anerkjente dataaltruismeorganisasjonen skal stille verktøy til rådighet for å innhente samtykke fra de registrerte eller tillatelse til å behandle data som datainnehavere har gjort tilgjengelig. Den anerkjente dataaltruismeorganisa-

sjonen skal stille verktøy til rådighet slik at dette samtykket eller denne tillatelsen, lett kan trekkes tilbake (artikkel 21 nr. 3).

Den anerkjente dataaltruismeorganisasjonen skal treffe tiltak for å sikre et passende sikkerhetsnivå for lagring og behandling av andre data enn personopplysninger som den har samlet inn basert på dataaltruisme (artikkel 21 nr. 4).

Den anerkjente dataaltruismeorganisasjonen skal uten opphold underrette datainnehaverne ved ulovlig overføring av, tilgang til eller bruk av andre data enn personopplysninger som den har delt (artikkel 21 nr. 5).

Dersom den anerkjente dataaltruismeorganisasjonen legger til rette for tredjeparters databehandling samt stiller verktøy til rådighet for å innhente samtykke fra de registrerte eller tillatelse til å behandle data som datainnehavere har gjort tilgjengelig, skal enheten når det er relevant, angi i hvilken eller hvilke jurisdiksjoner utenfor Unionen det er planlagt at dataene skal brukes (artikkel 21 nr. 6).

6.4.5 Regler om dataaltruisme

Artikkel 22 gir Kommisjonen hjemmel til å fastsette utfyllende regler om dataaltruisme.

Kommisjonen skal vedta delegerte rettsakter i samsvar med artikkel 32 som utfyller dataforvaltningsforordningen, ved å opprette et sett regler som skal omfatte (artikkel 22 nr. 1):

- Hensiktsmessige krav til informasjon for å sikre at datainnehavere og de registrerte, før det gis samtykke eller tillatelse til dataaltruisme, får tilstrekkelig detaljert, klar og transparent informasjon om bruken av data, om verktøy for å innhente eller trekke tilbake samtykke og tillatelse, og hvilke tiltak som er truffet for å unngå misbruk av dataene som deles med dataaltruismeorganisasjonen,
- hensiktsmessige tekniske krav og sikkerhetskrav for å sikre et passende sikkerhetsnivå for lagring og behandling av data, samt for verktøyene som brukes til å innhente og trekke tilbake samtykke og tillatelse,
- kommunikasjonskjøreplaner med en tverrfaglig tilnærming for å øke bevisstheten om dataaltruisme, om utpeking av en «anerkjent dataaltruismeorganisasjon i Unionen», og om regelboken for relevante berørte parter, særlig datainnehavere og registrerte som potensielt vil dele sine data,
- anbefalinger om relevante standarder for samvirkningsevne.

Reglene skal utarbeides i nært samarbeid med dataaltruismeorganisasjoner og relevante berørte parter (artikkel 22 nr. 2).

Kommisjonen arbeider med sikte på å vedta en forordning om et slikt regelsett i 2025, men noe utkast er så langt ikke publisert.²

6.4.6 Tilsynsmyndigheter for registrering av anerkjente dataaltruismeorganisasjoner

Artikkel 23 har regler om utpeking av tilsynsmyndighet for anerkjente dataaltruismeorganisasjoner. Artikkel 24 har nærmere regler om registreringen av anerkjente dataaltruismeorganisasjoner og tilsyn med slike organisasjoner.

Hver medlemsstat skal utpeke en eller flere kompetente myndigheter med ansvar for det offentlige nasjonale registeret over anerkjente dataaltruismeorganisasjoner, og for å overvåke at kravene i dette kapittelet i forordningen er oppfylt (her benevnt tilsynsmyndighet for anerkjente dataaltruismeorganisasjoner). De utpekte myndighetene skal oppfylle kravene i artikkel 26 (artikkel 23 nr. 1).

Hver medlemsstat skal underrette Kommisjonen innen 24. september 2023 om hvilke myndigheter som er utpekt, og deretter eventuelle endringer i hvilke organisasjoner som er utpekt (artikkel 23 nr. 2). En annen dato vil gjelde for Norge avhengig av når forordningen blir tatt inn i EØS-avtalen.

Tilsynsmyndighetene for anerkjente dataaltruismeorganisasjoner i en medlemsstat skal utføre sine oppgaver i samarbeid med den relevante personvernmyndigheten når oppgavene er knyttet til behandling av personopplysninger, og med relevante sektororganer i vedkommende medlemsstat (artikkel 23 nr. 3).

Tilsynsmyndighetene for anerkjente dataaltruismeorganisasjoner skal overvåke og føre tilsyn med at anerkjente dataaltruismeorganisasjoner oppfyller vilkårene fastsatt i dette kapittelet. Dette kan også gjøres på anmodning fra fysiske eller juridiske personer (artikkel 24 nr. 1).

Tilsynsmyndighetene skal ha myndighet til å anmode om informasjon som er nødvendig for å kontrollere at bestemmelsene i dette kapittelet overholdes, fra anerkjente dataaltruismeorganisasjoner. Enhver anmodning om informasjon skal

stå i et rimelig forhold til hva oppgaven krever, og den skal begrunnes (artikkel 24 nr. 2).

Dersom tilsynsmyndigheten konstaterer at en anerkjent dataaltruismeorganisasjon ikke oppfyller ett eller flere av kravene i dette kapittelet, skal den underrette vedkommende organisasjon om dette og gi den mulighet til å framsette sine synspunkter innen 30 dager (artikkel 24 nr. 3).

Tilsynsmyndigheten skal ha myndighet til å kreve at overtredelsen nevnt i nr. 3 skal opphøre enten umiddelbart eller innen en rimelig frist, og skal treffe hensiktsmessige og rimelige tiltak for å sikre at kravene oppfylles (artikkel 24 nr. 4).

Dersom en anerkjent dataaltruismeorganisasjon ikke oppfyller ett eller flere av kravene i dette kapittelet, selv etter at tilsynsmyndigheten har underrettet den om dette i samsvar med nr. 3, skal organisasjonen (artikkel 24 nr. 5 første ledd):

- Miste retten til å kalle seg en «dataaltruismeorganisasjon som er anerkjent i Unionen» i all skriftlig og muntlig kommunikasjon, og
- fjernes fra det nasjonale registeret over anerkjente dataaltruismeorganisasjoner, og fra unionsregisteret over anerkjente dataaltruismeorganisasjoner.

Enhver beslutning om tilbaketrekking av retten til å bruke betegnelsen «dataaltruismeorganisasjon som er anerkjent i Unionen» skal offentliggjøres av tilsynsmyndigheten (artikkel 24 nr. 5 andre ledd).

Dersom en anerkjent dataaltruismeorganisasjon har sin hovedvirksomhet eller juridiske representant i en medlemsstat, men er aktiv i andre medlemsstater, skal tilsynsmyndigheten i medlemsstaten der hovedvirksomheten eller den juridiske representanten befinner seg, og tilsynsmyndighetene i de andre medlemsstatene samarbeide og bistå hverandre ved behov. En slik bistand og et slikt samarbeid kan omfatte utveksling av informasjon mellom tilsynsmyndighetene og begrunnede anmodninger om å treffe tiltakene nevnt i denne artikkelen (artikkel 24 nr. 6 første ledd).

Dersom en tilsynsmyndighet i en medlemsstat ber om bistand fra en tilsynsmyndighet i en annen medlemsstat, skal den framlegge en begrunnet anmodning. Tilsynsmyndigheten skal svare omgående og innen en frist som står i forhold til hvor mye anmodningen haster (artikkel 24 nr. 6 andre ledd).

All informasjon som utveksles i forbindelse med bistand som det anmodes om og som gis i henhold til dette nummeret, skal bare benyttes i

² European Commission. Have your say: Data altruism – Rulebook for organisations collecting personal data in the general interest. [Nettside, lest 12. mai 2024].

forbindelse med den saken som ligger til grunn for anmodningen (artikkel 24 nr. 6 tredje ledd).

6.4.7 Europeisk skjema for samtykke til dataaltruisme

Artikkel 25 har bestemmelser om et europeisk skjema for samtykke til dataaltruisme. Av fortalepunkt 52 framgår at hensikten med dette er å øke tilliten og skape ytterligere rettssikkerhet og brukervennlighet i forbindelse med å gi, og å trekke tilbake, samtykke til bruk av persondata og tillatelse til bruk av andre beskyttede data på et altruistisk grunnlag særlig for statistikk og vitenskapelig forskning.

For å lette innsamlingen av data basert på dataaltruisme skal Kommisjonen vedta gjennomføringsrettsakter om et europeisk skjema for samtykke til dataaltruisme, etter samråd med Det europeiske personvernråd, samtidig som det tas hensyn til råd fra den europeiske ekspertgruppen for datainnovasjon (Data Innovation Board) og med involvering av berørte parter. Skjemaet skal gjøre det mulig å innhente samtykke eller tillatelse i alle medlemsstater i et ensartet format. Disse gjennomføringsrettsaktene skal vedtas etter rådgivningsprosedyren nevnt i artikkel 33 nr. 2 (artikkel 25 nr. 1).

Det europeiske skjemaet for samtykke til dataaltruisme skal være modulbasert, slik at det kan tilpasses spesifikke sektorer og forskjellige formål (artikkel 25 nr. 2).

For personopplysninger skal det europeiske skjemaet for samtykke til dataaltruisme, sikre at de registrerte kan gi og trekke tilbake sitt samtykke til en spesifikk databehandlingsprosess i samsvar med kravene i GDPR (artikkel 25 nr. 3).

Skjemaet skal foreligge i et format som kan skrives ut på papir og er lett forståelig, samt i et elektronisk maskinlesbart format (artikkel 25 nr. 4).

Kommisjonen arbeider med sikte på å vedta en gjennomføringsrettsakt om et slikt skjema i løpet av 2024, men noe utkast er så langt ikke publisert.³

6.5 Tilsynsmyndigheter (kapittel V)

Dataforvaltningsforordningen kapittel V har i artikkel 26 nærmere krav til tilsynsmyndighetene

for dataformidlingstjenester og tilsynsmyndighetene for anerkjente dataaltruismeorganisasjoner. Artikkel 27 har regler om klage, og artikkel 28 har regler om effektive rettsmidler.

Tilsynsmyndighetene for dataformidlingstjenester og tilsynsmyndighetene for anerkjente dataaltruismeorganisasjoner skal være juridisk atskilt fra og funksjonelt uavhengige av alle tilbydere av dataformidlingstjenester og anerkjente dataaltruismeorganisasjoner. Funksjonene til tilsynsmyndighetene for dataformidlingstjenester og tilsynsmyndighetene for anerkjente dataaltruismeorganisasjoner kan utføres av den samme myndigheten. Medlemsstatene kan enten opprette én eller flere myndigheter eller benytte eksisterende strukturer (artikkel 26 nr. 1).

Tilsynsmyndighetene skal utføre sine oppgaver på en upartisk, gjennomsiktig, konsekvent, pålitelig og rettidig måte, og skal ved utførelsen av sine oppgaver sikre rettferdig konkurranse og ikke-diskriminering (artikkel 26 nr. 2).

Den øverste ledelsen og personalet som har ansvar for å utføre de relevante oppgavene hos tilsynsmyndighetene, kan ikke være utvikler, produsent, leverandør, installatør, kjøper, eier, bruker eller vedlikeholder av tjenestene de evaluerer, og de kan heller ikke være juridisk representant for noen av disse partene eller representere dem. Dette utelukker ikke bruk av evaluerte tjenester som er nødvendige for myndighetens aktiviteter, eller bruk av slike tjenester til personlige formål (artikkel 26 nr. 3).

Den øverste ledelsen og personalet hos tilsynsmyndighetene skal ikke delta i aktiviteter som kan påvirke deres objektivitet eller integritet i forbindelse med evalueringsaktiviteter de skal utføre (artikkel 26 nr. 4).

Tilsynsmyndighetene skal ha tilstrekkelige finansielle og menneskelige ressurser til å utføre oppgavene de er tildelt, herunder den nødvendige tekniske kunnskapen og de nødvendige tekniske ressursene (artikkel 26 nr. 5).

Tilsynsmyndighetene i en medlemsstat skal på begrunnet anmodning gi Kommisjonen og tilsynsmyndighetene i andre medlemsstater den informasjonen som er nødvendig for at disse skal kunne utføre sine oppgaver i henhold til forordningen. Dersom en tilsynsmyndighet anser informasjonen det anmodes om som fortrolig etter unionsregler eller nasjonale regler for forretningshemmeligheter og taushetsplikt, skal Kommisjonen og eventuelle andre berørte tilsynsmyndigheter sørge for samme fortrolighet (artikkel 26 nr. 6).

Fysiske og juridiske personer skal individuelt eller i fellesskap, ha rett til å fremme klage i

³ European Commission. Data altruism – consent form collection data in the general interest. About this initiative. [Nettside, lest 12. mai 2024].

ethvert spørsmål som omfattes av forordningen. Klage mot en tilbyder av dataformidlingstjenester rettes til den relevante tilsynsmyndigheten for dataformidlingstjenester. Klage mot en anerkjent dataaltruismeorganisasjon rettes til den relevante tilsynsmyndigheten for anerkjente dataaltruismeorganisasjoner (artikkel 27 nr. 1).

Tilsynsmyndigheten som klagen innleveres til (artikkel 27 nr. 2), skal underrette klageren om:

- saksforløpet og om beslutningen som er truffet
- rettsmidlene fastsatt etter artikkel 28

Uten hensyn til eventuelle administrative rettsmidler eller annen ikke-rettslig prøving skal berørte fysiske og juridiske personer ha rett til effektive rettsmidler med hensyn til rettslig bindende beslutninger etter artikkel 14 fattet av tilsynsmyndigheten for dataformidlingstjenester i forbindelse med forvaltning, kontroll og håndheving av meldingsordningen for tilbydere av dataformidlingstjenester. De skal videre ha rett til effektive rettsmidler med hensyn til rettslig bindende beslutninger etter artikkel 19 og 24 fattet av tilsynsmyndighetene for anerkjente dataaltruismeorganisasjoner i overvåkingen av anerkjente dataaltruismeorganisasjoner (artikkel 28 nr. 1).

Saker i henhold til denne artikkelen kan bringes inn for domstolene i medlemsstaten til de tilsynsmyndighetene som rettsmiddelet søkes brukt mot, av enkeltpersonen eller dersom det er relevant, av representantene for en eller flere fysiske eller juridiske personer (artikkel 28 nr. 2).

Når en tilsynsmyndighet unnlater å behandle en klage, skal enhver berørt fysisk eller juridisk person i samsvar med nasjonal rett enten ha rett til et effektivt rettsmiddel eller klageadgang til et upartisk organ med nødvendig ekspertise (artikkel 28 nr. 3).

6.6 Europeisk datainnovasjonsråd (kapittel VI)

Dataforvaltningsforordningen kapittel VI har i artikkel 29 og 30 bestemmelser om et europeisk datainnovasjonsråd.

Kommisjonen skal opprette et europeisk datainnovasjonsråd i form av en ekspertgruppe bestående av representanter for tilsynsmyndighetene for dataformidlingstjenester og tilsynsmyndighetene for anerkjente dataaltruismeorganisasjoner i alle medlemsstatene, Det europeiske personvernråd, Det europeiske datatilsynet, ENISA, (Den europeiske unions kontor for cybersikkerhet), Kommisjonen, EUs represen-

tanter for små og mellomstore bedrift (SMB-representanter) eller en representant utpekt av nettverket av SMB-representanter, og andre representanter for relevante organer i spesifikke sektorer, samt organer med særlig ekspertise. Når Kommisjonen utpeker de enkelte ekspertene, skal den etterstrebe å oppnå en jevn geografisk fordeling og fordeling mellom kjønnene (artikkel 29 nr. 1).

Det europeiske datainnovasjonsrådet skal bestå av minst tre undergrupper (artikkel 29 nr. 2):

- En undergruppe bestående av tilsynsmyndighetene for dataformidlingstjenester og tilsynsmyndighetene for anerkjente dataaltruismeorganisasjoner, med henblikk på å utføre oppgavene i henhold til artikkel 30 bokstav a, c, j og k.
- En undergruppe for tekniske drøftelser om standardisering, portabilitet og samvirknings-evne i samsvar med artikkel 30 bokstav f og g.
- En undergruppe for deltakelse av berørte parter bestående av relevante representanter fra næringslivet, forskning, akademia, sivilsamfunnet, standardiseringsorganisasjoner, relevante felles europeiske dataområder og andre berørte interessenter eller tredjeparter som gir råd til datainnovasjonsrådet om oppgaver etter artikkel 30 bokstav d, e, f, g og h.

Kommisjonen skal lede datainnovasjonsrådets møter (artikkel 29 nr. 3).

Datainnovasjonsrådet skal bistås av et sekretariat som stilles til rådighet av Kommisjonen (artikkel 29 nr. 4).

Datainnovasjonsrådet skal ha følgende oppgaver (artikkel 30):

- Gi råd til og bistå Kommisjonen med å utarbeide en konsekvent praksis for offentlige organer og vedkommende organer nevnt i artikkel 7 nr. 1 som behandler anmodninger om viderebruk av kategoriene av data nevnt i artikkel 3 nr. 1 (bokstav a).
- Gi råd til og bistå Kommisjonen med å utarbeide en konsekvent praksis for dataaltruisme i hele Unionen (bokstav b).
- Gi råd til og bistå Kommisjonen med å utarbeide konsekvent saksbehandling hos tilsynsmyndighetene for dataformidlingstjenester og tilsynsmyndighetene for anerkjente dataaltruismeorganisasjoner (bokstav c).
- Gi råd til og bistå Kommisjonen med å utarbeide konsekvente retningslinjer for hvordan man innenfor rammen av forordningen best kan verne andre sensitive data enn personopplysninger, særlig forretningshemmeligheter, men også andre data enn personopplysninger

med innhold som er beskyttet av immaterielle rettigheter, mot ulovlig tilgang som kan føre til tyveri av immaterielle rettigheter eller industrispionasje (bokstav d).

- Gi råd til og bistå Kommisjonen med å utarbeide konsekvente retningslinjer for cybersikkerhetskrav ved utveksling og lagring av data (bokstav e).
- Gi råd til Kommisjonen, særlig med hensyn til innspill fra standardiseringsorganisasjoner, om prioriteringen av tverrsektorielle standarder som skal brukes og utvikles for databruk, og tverrsektoriell datadeling mellom nye felles europeiske dataområder, og tverrsektoriell sammenligning og utveksling av beste praksis om sektorspesifikke krav til sikkerhet og tilgangsprosedyrer, idet det tas hensyn til sektorspesifikke standardiseringsaktiviteter, særlig for å klargjøre og skille mellom hvilke standarder og praksiser som er tverrsektorielle og hvilke som er sektorspesifikke (bokstav f).
- Bistå Kommisjonen, særlig med hensyn til innspill fra standardiseringsorganisasjoner, med å håndtere oppsplittingen av det indre marked og dataøkonomien i det indre marked ved å styrke datasamvirkningsevnen på tvers av landegrensene og sektorer samt datadelingstjenester mellom forskjellige sektorer og områder på grunnlag av eksisterende europeiske, internasjonale eller nasjonale standarder, blant annet for å oppmuntre til opprettelse av felles europeiske dataområder (bokstav g).
- Foreslå retningslinjer for felles europeiske dataområder, dvs. formåls- eller sektorspesifikke eller tverrsektorielle samvirkende rammer for felles standarder og praksis med hensyn til deling eller felles behandling av data til eksempelvis utvikling av nye produkter og tjenester, vitenskapelig forskning eller sivilsamfunnsinitiativer, i det slike felles standarder og praksiser tar hensyn til eksisterende standarder, overholder konkurransereglene og sikrer ikke-diskriminerende adgang for alle deltakerne, letter datadeling i Unionen og utnytter potensialet i eksisterende og framtidige dataområder, som blant annet omhandler (bokstav h):
 - Tverrsektorielle standarder som skal brukes og utvikles for databruk og tverrsektoriell datadeling, og tverrsektoriell sammenligning og utveksling av beste praksis med hensyn til sektorspesifikke krav til sikkerhet og tilgangsprosedyrer, idet det tas hensyn til sektorspesifikke standardiseringsaktiviteter, særlig for å klargjøre og skille mellom hvilke standarder og praksiser som er

tverrsektorielle og hvilke som er sektorspesifikke.

- Krav for å motvirke hindre for tilgang til markedet og unngå fastlåsing, for å sikre rettfærdig konkurranse og samvirkningsevne.
- Tilstrekkelig vern av lovlige overføringer av data utenfor Unionen, inkludert beskyttelsestiltak mot alle overføringer som er forbudt i henhold til unionsretten.
- En hensiktsmessig og ikke-diskriminerende representasjon av relevante parter i styringen av felles europeiske dataområder.
- Overholdelse av cybersikkerhetskrav i samsvar med unionsretten.
- Fremme samarbeidet mellom medlemsstatene med hensyn til fastsettelse av harmoniserte vilkår som gjør det mulig å viderebruke data nevnt i artikkel 3 nr. 1 som innehas av offentlige organer på tvers av det indre markedet (bokstav i).
- Fremme samarbeidet mellom tilsynsmyndighetene for dataformidlingstjenester og tilsynsmyndighetene for anerkjente dataaltruismeorganisasjoner gjennom kapasitetsoppbygging og utveksling av informasjon, særlig ved å utarbeide metoder for effektiv utveksling av informasjon i forbindelse med innmelding av tilbydere av dataformidlingstjenester, og registrering og tilsyn med anerkjente dataaltruismeorganisasjoner, inkludert samordning med hensyn til fastsettelse av gebyrer eller sanksjoner, samt fremme samarbeidet mellom tilsynsmyndighetene om internasjonal tilgang til og overføring av data (bokstav j).
- Gi råd til og bistå Kommisjonen med å vurdere om det skal vedtas gjennomføringsrettsakter etter artikkel 5 nr. 11 og 12 (bokstav k).
- Gi råd til og bistå Kommisjonen med å utvikle et europeiske skjema for samtykke i dataaltruisme i samsvar med artikkel 25 nr. 1 (bokstav l).
- Gi råd til Kommisjonen om forbedring av de internasjonale regulatoriske rammene for andre data enn personopplysninger, inkludert standardisering (bokstav m).

6.7 Internasjonal deling av data (kapittel VII)

Kapittel VII har i artikkel 31 regler om internasjonal tilgang til og overføring av beskyttede data.

Det offentlige organet eller den fysiske eller juridiske personen som har fått rett til å viderebruke data i henhold til kapittel II, tilbyderen av

Boks 6.2 Eksempel på forslag til sektorspesifikt lovverk

Den 3. mai 2022 la Kommisjonen fram forslag til forordning (COM (2022) 197 final) om Det europeiske helsedataområdet (European Health Data Space, EHDS).¹

Forslaget sikter mot en bedre europeisk helse- og omsorgstjeneste. EHDS skal bidra til endringer i hvordan pasienter, helsepersonell, forskere og myndigheter har tilgang til og benytter helsedata, samtidig som EHDS muliggjør et felles indre marked for digitale helsetjenester.

Forslaget til forordning skiller mellom primær- og sekundærbruk av helsedata. Primærbruk omhandler bruk av helsedata til helsehjelpsformål, mens sekundærbruk handler om

viderebruk av helsedata til andre, klart definerte formål som for eksempel forskning.

Etter forslaget vil den enkelte få bedre tilgang og større kontroll over helsedata i pasientjournalen. Det foreslås å benytte felles dataformater, også på tvers av landegrenser. Det er presisert at informasjonssikkerhet og personvern skal ivaretas med blant annet forslag om felles infrastruktur for å dele data, og et omforent sikkerhetsnivå. Entydige krav og struktur er ment å gi tilgang til større mengde av representative data til analyse og forskning, og for videreutvikling av kunstig intelligens.

¹ COM(2022) 197 final. Parlamentsbehandling: 2022/0140(COD).

dataformidlingstjenester eller den anerkjente dataaltruismeorganisasjonen, alt etter hva som er relevant, skal treffe alle rimelige tekniske, rettslige og organisatoriske tiltak, inkludert avtaleregulerte ordninger, for å hindre internasjonal overføring av eller statlig tilgang til andre data enn personopplysninger som er lagret i Unionen, dersom en slik overføring eller statlig tilgang er i strid med unionsretten eller nasjonal rett i den relevante medlemsstaten, uten at dette berører bestemmelsene i etterfølgende nr. 2 eller 3 (artikkel 31 nr. 1).

Enhver dom avsagt av en domstol eller rett, og enhver beslutning truffet av en forvaltningsmyndighet i et tredjeland som krever at et offentlig organ, en fysisk eller juridisk person som har fått rett til å viderebruke data i henhold til kapittel II, en tilbyder av dataformidlingstjenester eller en anerkjent dataaltruismeorganisasjon skal overføre andre data enn personopplysninger som omfattes av denne forordningens virkeområde, fra Unionen eller gi tilgang til slike data i Unionen, kan bare anerkjennes eller håndheves dersom den bygger på en internasjonal avtale, for eksempel en traktat om gjensidig juridisk bistand mellom det anmodende tredjelandet og Unionen eller en avtale mellom det anmodende tredjelandet og en medlemsstat (artikkel 31 nr. 2).

Ved fravær av en slik internasjonal avtale, dersom et offentlig organ, en fysisk eller juridisk person som har fått rett til å viderebruke data i henhold til kapittel II, en tilbyder av dataformidlingstjenester eller en anerkjent dataaltruismeorgani-

isasjon er adressat for en beslutning truffet av en domstol eller en forvaltningsmyndighet i et tredjeland om å overføre andre data enn personopplysninger som omfattes av denne forordningens virkeområde, og som er lagret i Unionen, fra Unionen, eller gi tilgang til slike data i Unionen, og dersom overholdelsen av en slik beslutning risikerer å medføre at adressaten handler i strid med unionsretten eller nasjonal rett i den relevante medlemsstaten, skal overføring av slike data til det aktuelle tredjelandets myndighet eller dennes tilgang til disse dataene bare finne sted (artikkel 31 nr. 3) dersom:

- Tredjelandets system krever at årsakene til beslutningen og beslutningens forholdsmessighet skal fastsettes, og det kreves at rettskjennelsen eller beslutningen, alt etter hva som er relevant, er av en spesifikk art, for eksempel ved å fastslå en tilstrekkelig sterk kopling til visse mistenkte personer eller overtredelser,
- adressatens begrunnede innsigelse kan prøves ved en domstol i tredjelandet, og
- domstolen som utsteder kjennelsen eller prøver en beslutning fra en forvaltningsmyndighet, i henhold til det aktuelle tredjelandets rett, har myndighet til å ta behørig hensyn til de relevante rettslige interessene til leverandøren av dataene som vernes av unionsretten eller nasjonal rett i den relevante medlemsstaten.

Dersom vilkårene i nr. 2 eller 3 er oppfylt, skal det offentlige organet, den fysiske eller juridiske personen som har fått rett til å viderebruke data i

henhold til kapittel II, tilbyderen av dataformidlingstjenester eller den anerkjente dataaltruismeorganisasjonen, alt etter hva som er relevant, gjøre tilgjengelig den minste mengden data som er tillatt som svar på en anmodning, på grunnlag av en rimelig fortolkning av anmodningen (artikkel 31 nr. 4).

Det offentlige organet eller den fysiske eller juridiske personen som har fått rett til å viderebruke data i henhold til kapittel II, tilbyderen av dataformidlingstjenester og den anerkjente dataaltruismeorganisasjonen, skal underrette datainnehaveren om at det foreligger en anmodning fra en forvaltningsmyndighet i et tredjeland om å få tilgang til vedkommendes data før de oppfyller denne anmodningen, unntatt i tilfeller der anmodningen tjener rettshåndhevingsformål som er nødvendig for å sikre at rettshåndhevingsaktiviteten er effektiv (artikkel 31 nr. 5).

6.8 Delegert myndighet til å vedta utfyllende rettsakter (kapittel VIII)

Kapittel VIII har i artikkel 32 og 33 bestemmelser om Kommisjonens hjemmel til å gi utfyllende rettsakter.

Kommisjonen gis myndighet til å vedta delegerte rettsakter nevnt i artikkel 5 nr. 13 og artikkel 22 nr. 1 for en ubegrenset periode fra 23. juni 2022 (artikkel 32 nr. 1 og 2).

Den delegerte myndigheten nevnt i artikkel 5 nr. 13 og artikkel 22 nr. 1 kan når som helst tilbakekalles av Europaparlamentet eller Rådet. En beslutning om tilbakekalling innebærer at den delegerte myndigheten som angis i beslutningen, opphører å gjelde, og trer i kraft dagen etter at den er kunngjort i Den europeiske unions tidende eller på et senere tidspunkt angitt i beslutningen. Beslutningen berører ikke gyldigheten av delegerte rettsakter som allerede er trådt i kraft (artikkel 32 nr. 3).

Før Kommisjonen vedtar en delegert rettsakt, skal den rådspørre sakkyndige utpekt av hver medlemsstat i samsvar med prinsippene i den tverrinstitusjonelle avtalen av 13. april 2016 om bedre regelverksutforming (artikkel 32 nr. 4).

Så snart Kommisjonen vedtar en delegert rettsakt, skal den underrette Europaparlamentet og Rådet (artikkel 32 nr. 5).

En delegert rettsakt vedtatt i henhold til artikkel 5 nr. 13 eller artikkel 22 nr. 1 skal bare tre i kraft dersom verken Europaparlamentet eller Rådet har gjort innsigelse mot rettsakten innen tre måneder etter at rettsakten ble meddelt Euro-

parlamentet eller Rådet, eller dersom Europaparlamentet og Rådet innen fristen har underrettet Kommisjonen om at de ikke kommer til å gjøre innsigelse. Fristen forlenges med tre måneder på Europaparlamentets eller Rådets initiativ (artikkel 32 nr. 6).

Kommisjonen skal bistås av en komité som definert i forordning (EU) nr. 182/2011 om generelle regler for hvordan medlemsstatene kontrollerer Kommisjonens hjemmel til å gi gjennomføringsrettsakter (artikkel 33):

- Når det vises til artikkel 33 nr. 2, får artikkel 4 om rådgivningsprosedyren i nevnte forordning anvendelse. Dette innebærer at komitéen skal avgi en uttalelse. Dersom det er nødvendig med avstemning skjer vedtak med alminnelig flertall blant komitéens medlemmer. Kommisjonen skal deretter fatte vedtak om rettsakten som i størst mulig grad tar hensyn til konklusjonene fra komitéens drøftinger og uttalelser.
- Når det vises til artikkel 33 nr. 3, får artikkel 5 om undersøkelsesprosedyren i nevnte forordning anvendelse. Dette innebærer at komiteen iverksetter en undersøkelsesprosedyre, som hvis den ender med positivt vedtak eller ikke noe vedtak, innebærer at Kommisjonen kan vedta rettsakten. Hvis den derimot ender med negativt vedtak, skal rettsakten ikke iverksettes, og det igangsettes en omfattende prosess for avklaring og eventuell vedtakelse av en endret rettsakt.

Komiteen har fått navnet «Data policy committee» (C124400) og hadde sitt første møte 12. juni 2023.⁴ Norge møter som observatør i komiteen.

6.9 Avslutnings- og overgangsbestemmelser (kapittel IX)

6.9.1 Innledning

Kapittel IX omfatter forskjellige bestemmelser.

Artikkel 34 pålegger medlemslandene å fastsette sanksjonsbestemmelser ved brudd på reglene om dataformidlingstjenester og dataaltruismeorganisasjoner og reglene om internasjonal datatilgang.

Artikkel 35 omfatter bestemmelser om evaluering og revisjon av forordningen.

Artikkel 36 omfatter noen mindre endringer i forordning (EU) 2018/1724 av 2. oktober 2018 om opprettelse av en felles digital portal for å gi til-

⁴ European Commission. Comitology Register. C124400.

gang til opplysninger, prosedyrer og støtte- og problemløsningstjenester.

Artikkel 37 omfatter en overgangsbestemmelse, og artikkel 38 en bestemmelse om ikraftsetting av forordningen.

6.9.2 Fastsetting av nasjonale sanksjonsbestemmelser

Medlemsstatene skal fastsette regler for sanksjoner som får anvendelse ved overtredelse av forpliktelsene vedrørende overføring av andre data enn personopplysninger til tredjeland i samsvar med artikkel 5 nr. 14 og artikkel 31, plikten tilbydere av dataformidlingstjenester har til å levere melding i samsvar med artikkel 11, vilkårene for å levere tjenester i samsvar med artikkel 12, vilkår for registrering som en anerkjent dataaltruismeorganisasjon i samsvar med artikkel 18, 20, 21 og 22, og treffe alle nødvendige tiltak for å sikre at de gjennomføres. Sanksjonene skal være virkningsfulle, stå i forhold til overtredelsen og virke avskrekkende (artikkel 34. nr. 1 første og andre punktum).

Medlemsstatene skal i sine regler for sanksjoner ta hensyn til anbefalingene fra Det europeiske datainnovasjonsråd. Medlemsstatene skal innen 24. september 2023 underrette Kommisjonen om disse bestemmelsene og tiltakene, og deretter om eventuelle senere endringer (artikkel 34 nr. 1 tredje punktum). En annen dato vil gjelde for Norge avhengig av når forordningen blir tatt inn i EØS-avtalen.

Medlemsstatene skal ved overtredelse av forordningen ta hensyn til følgende ikke-uttømmende og veiledende kriterier for ilegging av sanksjoner mot tilbydere av dataformidlingstjenester og anerkjente dataaltruismeorganisasjoner (artikkel 34 nr. 2):

- Overtredelsens art, alvorlighetsgrad, omfang og varighet.
- Eventuelle tiltak truffet av tilbyderen av dataformidlingstjenester eller den anerkjente dataaltruismeorganisasjonen for å begrense eller avhjelpe skaden som overtredelsen har forårsaket.
- Eventuelle tidligere overtredelser begått av tilbyderen av dataformidlingstjenester eller den anerkjente dataaltruismeorganisasjonen.
- De økonomiske fordelene som tilbyderen av dataformidlingstjenester eller den anerkjente dataaltruismeorganisasjonen har oppnådd, eller tapet som er unngått, som følge av overtredelsen, i den grad slike fordeler eller tap kan fastslås på pålitelig vis.

- Eventuelle andre skjerpene eller formildende omstendigheter i saken.

Kommisjonen skal senest 24. september 2025 foreta en evaluering av denne forordningen og framlegge en rapport om de viktigste resultatene for Europaparlamentet og Rådet, og for Den europeiske økonomiske og sosiale komité. Rapporten skal ved behov følges opp med lovforslag (artikkel 35 første ledd).

Evalueringen skal særlig vurdere (artikkel 35 andre ledd):

- Anvendelsen av og virkemåten til reglene for sanksjoner fastsatt av medlemsstatene i henhold til artikkel 34.
- I hvilken grad de juridiske representantene for tilbydere av dataformidlingstjenester og dataaltruismeorganisasjoner som ikke er etablert i Unionen, overholder denne forordningen, og i hvilken grad disse tilbyderne og organisasjonene håndhever disse sanksjonene.
- Typen dataaltruismeorganisasjoner som er registrert i henhold til kapittel IV, og oversikt over hvilke formål av allmenn interesse det deles data for, med henblikk på å fastsette klare kriterier for dette.

Medlemsstatene skal gi Kommisjonen alle opplysningene som er nødvendig for å utarbeide denne rapporten (artikkel 35 tredje ledd).

6.9.3 Endringer i forordning (EU) 2018/1724

Endringer i forordning (EU) 2018/1724 om en felles digital portal for å gi tilgang til opplysninger, prosedyrer og støtte- og problemløsning, er avgrenset til modelleringen av en av sju livshendelser som denne forordningen standardiserer, nærmere bestemt det å starte, drive og avslutte en forretning. Endringene er en tilpasning til innføringen av reglene i forordningen om tilbydere av dataformidlingstjenester (artikkel 36).

Kommunal- og distriktsdepartementet sendte forslag til nasjonal gjennomføring av forordning (EU) 2018/1724 på høring 7. desember 2023 med høringsfrist 13. mars 2024.⁵ I høringen ble det foreslått å gjennomføre forordningen med en egen forskrift om en europeisk dataportal. Forskriften ble foreslått gitt med hjemmel i forvaltningsloven § 15 a.

⁵ Nettartikkel, regjeringen.no, 7. desember 2023, «Høring – Forslag til nasjonal gjennomføring av forordningen om opprettelse av en felles digital portal for å gi tilgang til opplysninger, prosedyrer og støtte- og problemløsning (Single Digital Gateway forordningen)».

6.9.4 Avsluttende bestemmelser

Enheter som 23. juni 2022 tilbyr dataformidlings-tjenester som er omfattet av artikkel 10, skal oppfylle kravene fastsatt i kapittel III innen 24. september 2025 (artikkel 37).

Forordningen er bindende i alle enkeltheter og gjelder umiddelbart i alle medlemsstatene. Den trådte i kraft 23. juni 2022 med effekt fra 24. september 2023 (artikkel 38).

Andre datoer vil gjelde for Norge avhengig av når forordningen blir tatt inn i EØS-avtalen.

Kapittel 7

Rettstilstanden i andre land

7.1 Innledning

Lovgivningen i andre land kan vise alternative løsninger som kan brukes som inspirasjon i Norge.

I kapittel 7 gir utvalget en kortfattet fremstilling av lovgivningen som gjennomfører åpne data-direktivet og dataforvaltningsforordningen i de andre nordiske landene. Utvalget kommer også nærmere inn på hvordan disse landene har løst konkrete spørsmål av særlig interesse for utvalget, for eksempel databegrepet og forholdet mellom offentlighetsprinsippet og bestemmelser om viderebruk.

7.2 Sverige

Sverige gjennomførte åpne data-direktivet med «lag (2022:818) om den offentliga sektorns tillgängliggörande av data» (öppna data-lagen). Loven trådte i kraft 1. august 2022. Loven erstattet den loven som tidligere gjennomførte PSI-direktivet.¹

Loven regulerer hvordan tilgjengeliggjøring av offentlig sektors data skal skje. Loven definerer data som «informasjon i digitalt format uavhengig av medium» jf. lovens § 4. Utvalget observerer her at den svenske loven kun gjelder for *digitale* data, noe som er i samsvar med datadefinisjonen i dataforvaltningsforordningen artikkel 2 nr. 1. Loven ble endret for å harmonisere databegrepet i åpne dataloven med dataforvaltningsforordningen sommeren 2023 etter anbefaling fra den svenske utredningen om dataforvaltningsforordningen. Svenske myndigheter vurderte det som unødvendig å la loven som gjennomfører åpne data-direktivet regulere retten til viderebruk av informasjon i papirformat, da dette er ivaretatt av kapittel 2 av trykktfrihetsforordning (1949:105).² For utvalgets vurderinger av databegrepet, se kapittel 9.3.1.

¹ Lag (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen» (PSI-lagen).

Sammen med ikraftsettingen av åpne data-loven ble Myndigheten för digital förvaltning (Digg) gitt ansvar for å fremme åpen og datadreven innovasjon, tilgang til og viderebruk av åpne data fra offentlig forvaltning.³ Digg er et direktorat underlagt Finansdepartementet i Sverige, med nasjonalt ansvar på digitaliseringsområdet.

En utredning med forslag til svensk oppfølging av dataforvaltningsforordningen ble avlevert juli 2023.⁴ I utredningen blir det foreslått en ny lov med kompletterende bestemmelser til forordningen i tillegg til enkelte endringer i den svenske dataloven (öppna data-lagen). De kompletterende bestemmelsene peker ut nasjonale organer for roller etter dataforvaltningsforordningen. I utredningen blir det foreslått at Post- og telestyrelsen får rollen som både tilsynsorgan for dataformidlingstjenester og tilsynsorgan for registrering av dataaltruisme organisasjoner. Som kompetent organ for bistand i forbindelse med tilgang til beskyttede data i sikkert behandlingsmiljø, jf. dataforvaltningsforordningen artikkel 7, blir Digg i samarbeid med Statistiska centralbyrån foreslått som kandidater. Digg blir også foreslått som sentralt informasjonspunkt for opplysninger om vilkår og gebyrer for viderebruk av beskyttede data, jf. dataforvaltningsforordningen artikkel 8.

I kompletteringsforslaget til utredningen blir det foreslått å utvide den svenske dataloven til også å gjelde beskyttede data. Regjeringen i Sverige har sendt lovproposisjon om kompletteringsforslaget til behandling hos Sveriges riksdag. Forslaget blir behandlet i løpet av våren 2024.

² Regjeringens proposition 2021:22.225. Den offentliga sektorns tillgängliggörande av data, 7 april 2022, side 18-19.

³ «Myndigheten för digital förvaltning» (Digg) er et direktorat under det svenske finansdepartementet som har som oppdrag å samordne og støtte felles digitalisering og digital infrastruktur i den svenske statlige og kommunale forvaltningen.

⁴ Regjeringskansliet, Finansdepartementet, Genomförande av EUs dataförvaltningsförordning, Ds 2023: 24.

7.3 Danmark

Danmark gjennomførte åpne data-direktivet med endringer i den gjeldende «lov om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer», som før dette gjennomførte PSI-direktivet. Endringene trådte i kraft 1. juli 2021. Loven omtales fortsatt som «PSI-loven».

Loven fastsetter generelle rammebetingelser for å fremme viderebruk av offentlig informasjon på transparente og ikke-diskriminerende vilkår. Loven gjelder når en offentlig myndighet på eget initiativ gir tilgang til informasjon, og når tilgangen gis på grunnlag av et krav om å kunne viderebruke informasjonen. Loven endrer ikke ordningene for dokumenttilgang slik disse er fastsatt i offentlighetsloven og forvaltningsloven i Danmark.

I forbindelse med gjennomføringen av dataforvaltningsforordningen, ble det tatt inn en bestemmelse i PSI-loven som slår fast at loven ikke omfatter dokumenter og datasamlinger hvor tilgang er unntatt fra dokumentinnsyn etter forvaltningsloven eller offentlighetsloven, eller for å beskytte sensitive opplysninger om kritisk infrastruktur. Endringen trådte i kraft 24. september 2023. Utvalget er ikke kjent med noen utredninger om oppfølging av andre sider ved forordningen.

PSI-loven bruker grunnbegrepet «dokumenter og datasamlinger» for å referere til «dokument» etter artikkel 2 nr. 6 i åpne data-direktivet. Dette begrepet brukes for å dekke alle typer data beskrevet i åpne data-direktivet artikkel 2 nr. 6, men også for å harmonisere med dansk administrativ praksis. Utvalget merker seg at Danmark opererer med forskjellige databegreper mellom PSI-loven (basert på gjennomføringen av åpne data-direktivet) og dataforvaltningsforordningen.

Den danske offentlighetsloven § 12 har en bestemmelse om allmennhetens rett til innsyn i databeskrivelser om hvilke data en database inneholder, om kriterier for innsamling og registrering av dataene, kilder, innsamlingstidspunkt og oppdateringsfrekvens samt opplysninger om hvilke formater en database benytter seg av.

7.4 Finland

Finland har basert sin gjennomføring av åpne data-direktivet ved å henvise til allerede eksisterende lovgivning om offentlig informasjonsforvaltning (informasjonsforvaltningsloven)⁵ og lov om offentlighet i forvaltningen (offentlighetsloven)⁶. Dette er en videreføring av den tidligere

måten PSI-direktivet ble gjennomført. Ved gjennomføringen av åpne data-direktivet ble det vedtatt noen endringer i de to lovene, blant annet ble det tatt inn bestemmelser om dynamiske data og datasett med høy verdi i informasjonsforvaltningsloven § 24 bokstav a og b. I tillegg ble det føyd til to nye spesiallover, en lov om viderebruk av data som innehas av foretak som produserer allmenntjenlige tjenester,⁷ og en lov om viderebruk av forskningsdata som produseres med offentlige midler.⁸ Endringene og de to nye lovene trådte i kraft 17. juli 2021.

Hovedformålet med den finske informasjonsforvaltningsloven er å fremme god håndtering av informasjon i offentlig virksomhet, sikker og effektiv bruk av informasjonen og god samspill mellom informasjonssystemer og databaser. Loven har bestemmelser om digitalisering, forvaltning, tilgang til og overføring av informasjon.

Den finske informasjonsforvaltningsloven § 28 krever at offentlige virksomheter som forvalter data, skal utarbeide beskrivelser for databaser og sakregistre. Beskrivelsene skal blant annet redegjøre for hvilke myndigheter som står for utleveringen av dataene, hvilke data som inngår, hvilke søkeord som kan benyttes og om det er åpen tilgang til dataene via elektroniske grensesnitt. Beskrivelsene skal publiseres så langt disse ikke er taushetsbelagte. I likhet med bestemmelsen i den danske offentlighetsloven § 12, merker utvalget seg denne bestemmelsen som inspirasjon til forslag til lov om datadeling.

Den finske offentlighetsloven skal sikre åpenhet om offentlig virksomhet. Loven gjelder i hovedsak innsyn i saksdokumenter. Det finnes ingen generelle bestemmelser om viderebruk av offentlig informasjon i loven. Det er tatt inn en bestemmelse om at datasett med høy verdi skal være gratis i offentlighetsloven som del av gjennomføringen av åpne data-direktivet.

Transport og kommunikasjonsmyndigheten fungerer som tilsyn for dataformidlingstjenester og registrering av anerkjente dataaltruismeorganisasjoner. Myndigheten rapporterer at enkelte organisasjoner har meldt seg for mulig registrering.

⁵ Lag om informationshantering inom den offentliga förvaltningen, 906/2019.

⁶ Lag om offentlighet i myndigheternas verksamhet, 621/1999.

⁷ Lag om vidareutnyttjande av data som innehas av företag som producerar vissa allmännyttiga tjänster, 712/2021.

⁸ Lag om vidareutnyttjande av forskningsmaterial som producerats med offentliga medel, 713/2021.

7.5 Island

Island gjennomførte PSI-direktivet (2003/98/EF) i sin offentlighetslov i 2006. I 2018 i forbindelse med gjennomføringen av endringsdirektivet til PSI (2013/37/EU), ble viderebruksbestemmelsene tatt ut av offentlighetsloven og flyttet til en ny og egen lov om viderebruk av offentlig sektors informasjon. Gjennomføringen av åpne data-direktivet er foreslått videreført i den samme loven. En lovproposisjon om dette skal behandles av Alltinget i løpet av våren 2024.⁹

Island rapporterer at flyttingen av bestemmelsene ut av offentlighetsloven kan ha ført til redusert kunnskap om- og bruk av viderebruksbestemmelsene. Det kan antas at bakgrunnen for dette er at offentlighetsloven er en allment kjent

⁹ Endurnot opinberra upplýsinga (mjög verðmæt gagnasett, EES-reglur o.fl.) 35. mál, lagafrumvarp, 154. löggjafarþing 2023–2024. (Islandsk lovproposisjon utgave 35, lovforslag 154. lovsamling 2023–2024).

lov som regulerer noe allmennheten har interesse i å vite om, mens «viderebruk» oppleves som et mer spesialisert tema, men dette har ikke blitt utredet nærmere så langt utvalget er kjent.

Island har en egen bestemmelse i sin viderebrukslov som krever navngivelse hver gang informasjon fra offentlig sektor blir brukt til nye formål, noe som hindrer muligheten for bruk av CC0 lisenser. Island utforsker for tiden mulighetene for å endre denne bestemmelsen i forbindelse med gjennomføringen av åpne data-direktivet.

Det islandske sivilombudet (Umboðsmaður Alþingis) har uttalt at selskapsdata fra det offentlige bør være gratis.¹⁰ Dette har betydning for gjennomføringen av HVD-forordningen da det tidligere har eksistert praksis med å ta brukerbetalt for selskapsdata, som kan være i strid med forordningens krav om at konkrete typer datasett om selskaper skal være gratis.

¹⁰ Uttalelse 19. april 2023 (nr. 11711/2022).

Del III
Utvalgets vurderinger og anbefalinger

Kapittel 8

Lovstruktur

8.1 Innledning

I dette kapitlet redegjør utvalget for hvilken lovgivningsstruktur som er valgt for *lov om data-deling (datadelingsloven)* og *lov om dataforvaltning (dataforvaltningsloven)*. Utvalget drøfter datadelingslovens tittel i kapittel 9.2.1 og virkeområdet i kapittel 9.3.2.

Utvalget foreslår to lover som helhetlig regulering av viderebruk av data fra offentlig virksomhet. Lov om datadeling (datadelingsloven) gjennomfører åpne data-direktivet.

Lov om dataforvaltning (dataforvaltningsloven) omfatter bestemmelser om gjennomføring av dataforvaltningsforordningen i Norge, forskriftshjemmel til å utpeke kompetente organer, forskriftshjemmel til å utpeke sentralt informasjonspunkt, og hjemler som utpeker nasjonale tilsynsorganer for dataformidlingstjenester og registrering av dataaltruisme organisasjoner.

Lovene gjelder side om side, og inneholder henvisninger til hverandre der utvalget har ansett dette som hensiktsmessig.

I tilknytning til datadelingsloven, har utvalget foreslått at gjennomføringsrettsakten om datasett med høy verdi (HVD-forordningen) gjennomføres som forskrift. Det er også foreslått enkelte forskriftshjemler for regulering av mer detaljerte forhold.

8.2 Grunnleggende hensyn

Ved valget av lovstruktur har utvalget særlig vært opptatt av å ivareta helhetsperspektivet så langt dette har latt seg gjøre, både innenfor saksområdet og med beslektet regelverk. Utvalget har også vært opptatt av at det skal være enkelt å utlede rettinger og plikter av lovbestemmelsene.

Den viktigste årsaken til at utvalget anbefaler å flytte bestemmelsene om viderebruk ut av offentliglova er at utvalget ønsker å gjøre bestemmelsene mer tilgjengelige, synlige og pedagogiske for brukere. Det har derfor også vært viktig for utval-

get å fremheve at selv om bestemmelsene flyttes ut av offentliglova, så har bestemmelser om viderebruk fortsatt en rolle å spille når det kommer til å legge til rette for en åpen og gjennomsiktig offentlig virksomhet.

I tillegg har det vært viktig å foreslå et sett med lover som sikrer riktig nasjonal gjennomføring av EU-rettsaktene.

Åpne data-direktivet, dataforvaltningsforordningen og gjennomføringsrettsakten om datasett med høy verdi er en del av et større lovgivnings- og politikkinisiativ i EU på digitaliseringsområdet. I EU er det allerede fremmet forordninger på tilgrensende områder, herunder dataforordningen (Data Act)¹, forordningen om kunstig intelligens (Artificial Intelligence Act)², forordningen om digitale tjenester (Digital Services Act)³ og forordningen om digitale markeder (Digital Markets Act)⁴.

I tillegg har EU foreslått sektorielle forordninger om såkalte dataområder, hvor fortalepunktene der blant annet viser til dataforvaltningsforordningen og dataforordningen. Et eksempel er den foreslåtte forordningen om felles europeiske helsedataområder (Proposal for a Regulation on the European Health Data Space).⁵

Lovgivningen skal samvirke med flere tilgrensende reguleringer. Utvalget anser det dermed

¹ Regulation (EU) 2023/2854 of the European Parliament and of the Council of 13 December 2023 on harmonised rules on fair access to and use of data and amending Regulation (EU) 2017/2394 and Directive (EU) 2020/1828 (Data Act).

² European Commission (2021a). Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down harmonised rules on artificial intelligence (Artificial Intelligence Act) and amending certain union legislative acts. COM/2021/206 final. Cexlex 52021PC0206.

³ Regulation (EU) 2022/1925 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2022 on contestable and fair markets in the digital sector and amending Directives (EU) 2019/1937 and (EU) 2020/1828 (Digital Markets Act).

⁴ Regulation (EU) 2022/2065 of the European Parliament and of the Council of 19 October 2022 on a Single Market for Digital Services (Digital Services Act) and amending Directive 2000/31/EC.

som sentralt å legge opp til en struktur som letter arbeidet med å regulere helheten. Samtidig må dette hensynet balanseres opp mot behovet for en lovgivning som er praktisk og enkel å bruke.

8.3 Forholdet til EU-retten

Ved oppnevningen av utvalget ba departementet utvalget om å foreslå en helhetlig regulering av viderebruk av offentlig informasjon. Utvalget skulle ta utgangspunkt i åpne data-direktivet og se hen til dataforvaltningsforordningen som fortsatt var under forhandling i EU på det tidspunktet.

Siden den gang er dataforvaltningsforordningen vedtatt i EU, og utvalget legger til grunn at departementet ønsker begge rettsakter vurdert i lovgivningsforslaget. Det vises til utredningens kapittel 2.2 for nærmere omtale av mandatet.

Nasjonal gjennomføring av rettsakter skal gjenspeile lovgivningsnivået i EU. Direktiver og forordninger befinner seg på tilsvarende EU-rettslig trinnhøyde, da de begge utgjør sekundærlovgivning. Dette tilsvarer lovs nivå nasjonalt. Gjennomføringsrettsakter befinner seg på forskriftsnivå, og skal dermed som utgangspunkt gjennomføres i forskrifts form nasjonalt.

Direktiver henvender seg til medlemstatene og pålegger dem å regulere saksforholdet slik at direktivmålene oppnås. Forordninger retter seg imidlertid både mot medlemsstatene og direkte mot borgerne, og må gjennomføres «som sådan».⁶

Disse forholdene styrer lovgivningsstrukturen. Utvalget har større handlingsrom når det gjelder den konkrete utformingen av lovtekst og lovstruktur for lov om datadeling (datadelingsloven), ettersom bestemmelsene bygger på et minimumsdirektiv. Når det gjelder lov om dataforvaltning, er utvalget begrenset til å foreslå en henvisningsbestemmelse samt noen bestemmelser som forordningen krever regulert nasjonalt, som for eksempel bestemmelser om tilsynsorganer.

Det skaper også utfordringer at ikke alle kapitler i dataforvaltningsforordningen er direkte relevante for mandatet, ettersom forordningen omfatter mer enn kun viderebruk av særlige kategorier beskyttede data fra offentlige virksomheter. Disse

⁵ European Commission (2022). Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Health Data Space. (EHDS). COM (2022) 197 final. Celex 52022PC0197.

⁶ EØS-avtalen artikkel 7 bokstav a, jf. EØS-loven § 1.

bestemmelsene kan ikke skilles ut fra forordningen for øvrig og grupperes sammen med bestemmelser som har opphav i åpne data-direktivet. Det er dermed ikke mulig å regulere viderebruk i en enkelt lov.

8.4 Åpne data-direktivet og forholdet til offentleglova

Åpne data-direktivet er en omarbeidelse av PSI-direktivet.⁷ Det vises til utredningens kapittel 5 for en nærmere gjennomgang av direktivet.

PSI-direktivet ble i sin tid gjennomført i offentleglova⁸. I forkant av den nasjonale gjennomføringen ble det nedsatt en interdepartemental arbeidsgruppe som vurderte hvordan direktivet skulle gjennomføres. Arbeidsgruppen delte seg i et flertall, som foreslo gjennomføring i offentleglova, og to mindretall. Det første mindretallet foreslo gjennomføring av direktivet i en egen lov som gjenga direktivbestemmelsene. Det andre mindretallet foreslo en legaldefinisjon av viderebruksbegrepet i offentleglova, og en forskriftshjemmel slik at viderebruksretten kunne særreguleres der.⁹

Justis- og beredskapsdepartementet la til grunn flertallets forslag, og gjennomførte PSI-direktivet i offentleglova. Som hovedårsak pekte departementet på den nære sammenhengen mellom den forutgående innsynsretten og den etterfølgende viderebruksretten.¹⁰ Det ble også pekt på at dette ville gi den lovteknisk sett beste løsningen, og at det ville bidra til å styrke offentlighetsprinsippet samt synliggjøre en side av prinsippet som inntil da var lite fremtredende.

Enkelte bestemmelser ble regulert i både offentleglova og sektorielle innsynslover. Dette gjaldt bestemmelser om rett til kopi i eksisterende språkversjoner og format, og opplysninger om rettighetshaver. Disse ble i sin tid duplisert i miljøinformasjonsloven.¹¹ De mer detaljerte bestemmelsene ble vedtatt i forskrifts form.

Departementet gikk også inn for å gi direktivbestemmelsene et videre anvendelsesområde enn de gjeldende bestemmelsene i offentleglova, i den forstand at direktivkravene også omfattet virk-

⁷ Europaparlaments- og rådsdirektiv 2003/98/EF av 17. november 2003 om viderebruk av informasjon fra offentlig sektor.

⁸ Ot.prp. nr. 102 (2004–2005), pkt. 11.

⁹ Ibid, pkt. 11.2.

¹⁰ Ibid, pkt. 11.4.

¹¹ Ibid, pkt. 11.4.

somheter som utleverer informasjon av eget initiativ.

Det kan stilles spørsmål ved om gjennomføringen av bestemmelser om viderebruk i offentleglova har bidratt til å usynliggjøre viderebruksperspektivet. Hovedhensynet bak offentleglova er åpenhet og demokrati, og retten til å kontrollere offentlig forvaltnings virksomhet. Som et markedsinstrument hjemlet i traktatene om den europeiske unions virkeområde, handler de sentrale hensynene til direktivet bl. a om å stimulere til nyskaping og innovasjon. Dette perspektivet fanges i mindre grad opp i offentleglova.

En rett til viderebruk bygger riktignok på forutsetningen om at opplysningene er innsynsberettigede, men viderebruk handler om mer enn innsynsberettiget data. Det at dataforvaltningsforordningen regulerer viderebruk av beskyttede data er et eksempel på dette. I tillegg gjelder retten til viderebruk der offentlige virksomheter tilgjengliggjør data på eget initiativ.

Når utvalget ikke foreslår at åpne data-direktivet gjennomføres i offentleglova, skyldes det behovet for at bestemmelsene om viderebruk står på egne ben. Utvalget anser det viktig at loven er tilpasset en nokså spisset formålsbestemmelse. Viderebruksretten bygger på hensynet til innovasjon og utvikling av digitale tjenester, i tillegg til å tilrettelegge for åpenhet i offentlig virksomhet. For offentlige data vil det fremdeles være slik at innsynsretten etter offentleglova eller relevant sektoriell innsynslovgivning må vurderes først. Det at viderebruksretten reguleres i en egen lov er ikke til hinder for dette, men synliggjør snarere viderebruksrettens forhold til innsyn generelt.

8.5 Tidligere utredninger, høring i 2022 om gjennomføring av åpne data-direktivet

Kommunal- og distriktsdepartementet sendte et forslag til gjennomføring av åpne data-direktivet på høring våren 2022. Departementets forslag baserte seg på en videreføring av gjeldende lovstruktur, det vil si at regler om viderebruk gjennomføres i offentleglova og offentlegforskrifta. Forslaget som ble lagt fram for høringsinstansene var derfor relativt begrenset. Ut over de relativt få endringene som er nødvendig for å gjennomføre det som er nytt med åpne data-direktivet, omfattet forslaget bare oppdateringer av gjeldende henvisninger i regelverket slik at disse peker til åpne data-direktivet og ikke PSI-direktivet. Departementet pekte ellers til planene om et utvalg som

skulle se på en mer helhetlig regulering av viderebruk av offentlig informasjon (data).

Spørsmålet om reglene om viderebruk fortsatt bør være integrert i offentleglova, ble tatt opp av Kluge Advokatfirma AS («Kluge») i en utredning fra 2020 for daværende Kommunal- og moderniseringsdepartementet, om hvilket handlingsrom norske myndigheter har for å pålegge offentlige virksomheter plikt til aktiv tilgjengeliggjøring av data.

Kluge la til grunn at sammenhengen mellom en tilgjengeliggjøringsplikt og plikten til å gi innsyn etter offentlighetslova ikke er like nær som sammenhengen mellom innsyn og viderebruk. Kluge anbefalte at en eventuell ny regulering av en plikt til aktiv tilgjengeliggjøring av offentlig informasjon legges til en egen lov, og at de bestemmelsene i offentleglova som direkte bygger på direktivet, flyttes til den nye loven. Se utredningens kapittel 14 for en nærmere drøfting av spørsmålet aktiv tilgjengeliggjøring av offentlig data.

Departementets høringsforslag fra 2022 baserte seg, som nevnt innledningsvis, på den gjeldende offentleglova. Noen høringsuttalelser kom likevel inn på spørsmålet om lovstruktur.

Skattedirektoratet påpekte eksempelvis at plasseringen av direktivets bestemmelser om publisering og viderebruk i offentleglova, kan gi uheldige konsekvenser for lovens praktiske virkeområde, som i første omgang er offentliggjøring av saksdokumenter etter krav. Loven har begrensede regler om publisering av saksdokumenter som i all hovedsak er kan-bestemmelser. Direktoratet viste til at høringsnotatet i liten grad drøftet forholdet mellom de nye publiseringspliktene som direktivet innfører, og utgangspunktet i offentleglova om innsynsrett i saksdokument. Høringsnotatet gikk etter Skattedirektoratets vurdering i liten grad inn på tilgrensende rettsområder som har betydning for datadeling, for eksempel arkivloven.

8.6 Alternative måter å strukturere lovgivningen

8.6.1 Innledning

Det fremgår av utvalgets mandat at utvalget skal foreslå en mer helhetlig regulering av viderebruk av offentlige data. Dette omfatter også en vurdering av om dagens regler om viderebruk i offentleglova og -forskrifta bør flyttes til et nytt regelverk, og om enkelte regler eventuelt bør dupliseres.

I den forbindelse må utvalget forholde seg til tre ulike typer rettsakter med ulikt rettslig handlingsrom og delvis ulikt saksområde. Åpne data-direktivet er et minimumsdirektiv som kun gjelder viderebruk av åpne data, mens dataforvaltningsforordningen er en forordning som omhandler flere forhold enn kun viderebruk.

Der dataforvaltningsforordningen regulerer viderebruk (i kapittel II av forordningen), gjelder dette særlige kategorier av beskyttede data i form av personopplysninger, data beskyttet av immaterielle rettigheter og driftshemmeligheter.

Gjennomføringsrettsakten om datasett med høy verdi er hjemlet i åpne data-direktivet og befinner seg på et lavere lovgivningsnivå enn direktivet. Nasjonalt vil denne betraktes som en forskrift vedtatt i forordnings form. Det innebærer at det foreligger et snevert handlingsrom for utforming av forskriftsbestemmelsene nasjonalt.

Hovedregelen om at gjennomføringen av rettsaker nasjonalt gjenspeiler lovgivningsnivået i EU, innebærer at både åpne data-direktivet og dataforvaltningsforordningen skal gjennomføres i lovs form nasjonalt, og at gjennomføringsrettsakten om datasett med høy verdi skal gjennomføres som forskrift.

Spørsmålet er hvordan disse rettsaktene skal gjennomføres mer helhetlig. Det kan i den sammenheng pekes på tre alternative reguleringsformer.

8.6.2 Ny lov eller dagens løsning

Et alternativ er å gjennomføre åpne data-direktivet i offentliglova med forskrift, og dataforvaltningsforordningen i egen lov. Gjennomføringsrettsakten om datasett med høy verdi ville da blitt gjennomført i offentligforskrifta med en henvisningsbestemmelse til rettsakten.

Fordelen med å regulere åpne data-direktivet og dataforvaltningsforordningen i hver sine lover, er at lovene vil gjelde hvert sitt saksområde. Dette gjør det enklere å foreslå mer tilpassede formåls- og virkeområdebestemmelser, og det vil være enklere å legge en pedagogisk struktur i lovene. Ulempen er at en må forholde seg til to lover for å få en oversikt over bestemmelser som gjelder viderebruk. Dette kan imidlertid avhjelpes med pedagogiske beskrivelser i forarbeid og eventuelt henvisninger mellom lovene i lovteksten.

Å gjennomføre åpne data-direktivet i offentliglova med forskrift vil innebære en videreføring av reguleringsformen som ble valgt for PSI-direktivet. Det vises til gjennomgangen i kapittel 8.4 under for argumenter som taler for en slik gjen-

nomføring. Oppsummert ville avgjørende hensyn for en slik reguleringsform være sammenhengen mellom innsynsretten og viderebruksretten.

8.6.3 Åpne data-direktivet og dataforvaltningsforordningen reguleres i én felles lov

En annen reguleringsform som har vært vurdert av utvalget, er en overordnet nasjonal lov om deling av data. Dette alternativet ville innebære en generell lov som regulerer tilgjengeliggjøring av både åpne og beskyttede data.

En mulig måte å gjøre dette på kunne ha vært å dele loven opp i kapitler, med ett innledende kapittel inneholdende felles bestemmelser, og ett med bestemmelser som gjennomførte åpne data-direktivet med en forskriftshjemmel for gjennomføringsrettsakten om datasett med høy verdi. Ett annet kapittel kunne inneholdt en henvisningsbestemmelse til dataforvaltningsforordningen, etterfulgt av noen nasjonale bestemmelser der forordningen åpner for dette. Loven ville også måtte ha noen felles kapitler om klage og saksbehandling, avsluttende bestemmelser, med videre.

Hensikten med en slik reguleringsform ville være å sikre en bokstavelig talt helhetlig regulering av viderebruk av offentlig informasjon. Kapittelindelingen ville sørge for en ryddig og isolert gjennomføring av rettsaktene, slik at de ikke sammenblandes.

Utfordringen med en slik lovstruktur er at det i realiteten er få grenseflater mellom åpne data-direktivet og dataforvaltningsforordningen, utover det at kapittel II av forordningen regulerer viderebruk av særlige kategorier av beskyttede data. Store deler av dataforvaltningsforordningen omhandler andre forhold enn viderebruk. Det har særlig vist seg krevende å formulere felles formålsbestemmelser for rettsaktene, virkeområdet er ulikt og enkelte legaldefinisjoner er gitt ulikt meningsinnhold. På bakgrunn av dette ble det tiltenkte innledende kapitlet med felles bestemmelser krevende å utforme.

Dataforvaltningsforordningen regulerer flere ulike saksforhold. Den gjelder viderebruk av visse beskyttede data, utpeking av kompetent organ for støtte og rådgivning om tilgjengeliggjøring for viderebruk av beskyttede data, etablering av et sentralt informasjonspunkt for opplysninger om viderebruk av beskyttede opplysninger, dataaltruisme, dataformidlingstjenester, tilsynsorganer og et europeisk datainnovasjonsråd. Disse bestemmelsene lar seg vanskelig forene i en felles lov med åpne data-direktivet, som kun regulerer viderebruk av åpne data.

Dataforvaltningsforordningens bestemmelser om viderebruk av bestemte typer beskyttede data (kapittel II av forordningen) bygger ikke på innsynsretten, slik åpne data-direktivet gjør. Denne typen data er underlagt tredjeparts rettigheter eller annen lovgivning som gjør at de ikke kan deles åpent for viderebruk uten vilkår. Selv der forordningens vilkår for å tilgjengeliggjøre disse dataene er oppfylt, foreligger det ingen plikt til å gjøre dataene tilgjengelig for viderebruk. Offentlige virksomheter som har et rettslig grunnlag, *kan* tilgjengeliggjøre dataene så lenge forordningens sikkerhetskrav er oppfylt, se utredningens kapittel 6.2 for en nærmere drøftelse om innholdet i forordningens bestemmelser om deling av beskyttede data for viderebruk.

Dette innebærer at visse data som faller utenfor anvendelsesområdet til datadelingsloven, likevel *kan* viderebrukes på nærmere vilkår etter dataforvaltningsloven.

Samtidig bygger bestemmelsene i dataforvaltningsforordningen kapittel II på forutsetningen om at disse særlige kategoriene av beskyttede data skal anonymiseres eller modifiseres¹² før de overlates til viderebruk. Dette vil på sikt også kunne bidra til å øke mengden data som omfattes av datadelingsloven.

Som gjennomgangen av åpne data-direktivet og dataforvaltningsforordningen over viser, er det en viss sammenheng mellom rettsaktene. Det er likevel kun sammenheng mellom forordningens kapittel II og åpne data-direktivet. Sammenhengen består i at forordningen regulerer viderebruk av bestemte typer beskyttede data, slik at den dermed er komplementær til direktivet.

Likevel medfører de beskyttede dataenes rettslige tilstand at det vanskelig kan innføres et generelt pålegg om å tilgjengeliggjøre disse for allmennheten til viderebruk. Disse hensynene tilsier at det er krevende å forene disse rettsaktene i en felles lov som er enkel å bruke.

Utvalget er av den oppfatning at en helhetlig regulering av viderebruk ikke nødvendigvis gjør en felles lovgivning der dette ikke er mulig eller hensiktsmessig. Det helhetlige perspektivet kan ivaretas gjennom pedagogiske drøftelser i forarbeidene som knytter relevante bestemmelser med opphav i åpne data-direktivet opp mot kapittel II i dataforvaltningsforordningen. Videre forstår utvalget helhetlig regulering som enklere og mer

harmonisert lovtekst mellom forskjellige regelverk, noe gjennomføringen av dataforvaltningsforordningen og datadelingsloven som forskjellige lover bidrar til. Utvalget mener også at henvisninger mellom lovene i lovteksten vil kunne bidra til å belyse helheten. I tillegg vil det være viktig å utarbeide veiledningsmateriale etter at lovgivningen vedtas.

8.6.4 Åpne data-direktivet og dataforvaltningsforordningen reguleres i hver sine lover

Utvalget viser til kapittel 8.6.3 for momentene som tilsier at åpne data-direktivet og gjennomføringsrettsakten om datasett med høy verdi bør gjennomføres i en egen lov med forskrift. Et slikt grep vil innebære at bestemmelsene om viderebruk som i dag finnes i offentliglova og offentligforskrifta, tas ut derfra. Der det er hensiktsmessig, vil likevel noen bestemmelser kunne stå, av hensyn til helheten.

I denne reguleringsformen vil åpne data-direktivet gjennomføres i en egen lov om datadeling (datadelingsloven) og dataforvaltningsforordningen i en egen lov om dataforvaltning. Gjennomføringsrettsakten om datasett med høy verdi tas inn som forskrift til datadelingsloven.

En innvending mot denne formen for regulering er at det ikke vil vedtas én samlet lov som uttømmende regulerer viderebruk. Utvalget viser i denne sammenheng til drøftelsen i kapittel 8.6.3 for begrunnelsen for å ikke gjennomføre åpne data-direktivet og dataforvaltningsrettsakten i en felles lovgivning.

En ulempe ved å gjennomføre åpne data-direktivet og dataforvaltningsloven i hver sine egne nasjonale lover, er at det øker antallet nasjonale lover. Dette motargumentet kan imidlertid ikke tillegges større vekt enn hensynet til at lovgivningen bedre realiserer formålet bak rettsaktene og er enklere å anvende.

Ved å gjennomføre rettsaktene i egne nasjonale lover, synliggjøres bedre hvilket EU-rettslig instrument de aktuelle bestemmelsene har sine opphav i. Dette er hensiktsmessig når lovgivningen etter hvert skal revideres, ettersom det vil være tydelig at det for bestemmelsene i datadelingsloven foreligger handlingsrom med hensyn til omformuleringer av ordlyden, oppstyking av bestemmelser eller fordelingen av dem i lov eller forskrift.

Når gjeldende bestemmelser om viderebruk som flyttes fra offentliglova til datadelingsloven, vil reglene om viderebruk synliggjøres og pre-

¹² Regulation (EU) 2022/868 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2022 on European data governance and amending Regulation (EU) 2018/1724 (Data Governance Act), fortalepunkt nr. 15.

sumtvt enklere kunne anvendes av potensielle brukere (av data). Slik vil offentleglova også rendyrkes som en generell lov om allmenn innsyns.

Utvalget mener denne reguleringsformen ivaretar helhetsperspektivet, ved at dataforvaltningsforordningen og åpne data-direktivet drøftes samlet i denne rapporten. Departementet kan innta disse drøftelsene og bygge videre på dem i forarbeidene, og utarbeide veiledningsmateriale tilknyttet lovgivningen. Utvalget vil innta henvisninger mellom lovene i lovteksten er dette er mulig og hensiktsmessig.

8.6.5 Forskrift til lov om datadeling (datadelingsforskriften)

Gjennomføringsrettsakten om datasett med høy verdi er hjemlet i åpne data-direktivet. Innenfor EU-rettens lovgivningslære, utgjør gjennomføringsrettsakten en forskrift til åpne data-direktivet. Utvalget foreslår derfor at gjennomføringsrettsakten tas inn som forskrift.

Utvalget foreslår at det vedtas en forskrift til datadelingsloven. Av hensyn til sammenhengen bør forskriftstittelen samsvare med lovens tittel. Det foreslås dermed tittelen *forskrift om datadeling (datadelingsforskriften)*.

Datadelingsforskriften vil inneholde en henvisningsbestemmelse til gjennomføringsrettsakten om datasett med høy verdi, og slik sett gjennomføre denne på forskriftsnivå tilsvarende nivået i EU-retten.

Utvalget anbefaler imidlertid også at det etableres en nasjonal funksjon for deling og viderebruk av data fra offentlig virksomhet utover de som er følger av gjennomføringsrettsakten om datasett med høy verdi. Disse særnasjonale datasettene skal følge de lignende krav for tilgjengeliggjøring som datasettene som er omfattet av gjennomføringsrettsakten. Utvalget legger opp til en forskriftsstruktur der de særnasjonale dataene skal angis i forskrift, og at det der skal presiseres at kravene i gjennomføringsrettsakten skal gjelde for dem. Ettersom utvalget legger opp til et system der et nasjonalt prioriteringsråd fremmer materielle anbefalinger til departementet, vil det ikke være aktuelt å innta noen bestemmelser om konkrete data.

EU vil også vedta fremtidige gjennomføringsrettsakter om datasett med høy verdi. Utvalget foreslår at datadelingsforskriften vil kunne huse også slike fremtidige gjennomføringsrettsakter.

8.6.6 Utvalgets vurderinger

Etter en helhetsvurdering har utvalget besluttet å foreslå en helhetlig lovgivning hvor åpne data-direktivet gjennomføres i en egen *lov om deling av data fra offentlige virksomheter (datadelingsloven)*, og dataforvaltningsforordningen gjennomføres i en egen *lov om dataforvaltning (dataforvaltningsloven)*. Gjennomføringsrettsakten om datasett med høy verdi gjennomføres som *forskrift om datadeling (datadelingsforskriften)*. Utvalget foreslår dermed alternativet som ble drøftet under kapittel 8.6.4.

Regler om tilgjengeliggjøring for viderebruk av data som i dag framgår av offentleglova og offentlegforskrifta, flyttes over i den nye *loven om datadeling (datadelingsloven)*.

Bestemmelsen i gjeldende offentleglova § 7, om retten til å bruke data det er gitt innsyn i, videreføres der. Bestemmelsen vil kunne tjene som et supplement til datadelingsloven, om tilgjengeliggjøring av dokumenter som ikke er i digital form. I hovedsak vil det gjelde eldre papirdokumenter som enda ikke er digitalisert. Det kan for eksempel også være fysiske modeller, lydbånd og videoopptak som ikke er digitalisert.

Det er fire hovedgrunner til at utvalget foreslår at viderebruk reguleres i egne lover, og ikke videreføres i offentleglova:

- De EU-rettslige reguleringsene som loven bygger på skal sørge for innovasjon og økonomisk utvikling, og en ny lov vil legge til rette for dette.
- Hensynet til en gjennomsiktig offentlig forvaltning etter offentleglova er en grunnforutsetning for deling av data til viderebruk, og en ny lov vil bedre kunne ivareta hensynet til en åpen offentlig forvaltning og deling av data for innovasjon i det digitale landskapet.
- Gjeldende bestemmelser om viderebruk i offentleglova har vist seg å være noe usynlige. Det har eksempelvis ikke vært tydelig for virksomheter hvorvidt de var omfattet av kravene, og hva kravene innebar.
- Mandatet til utvalget henviser til en helhetlig regulering av viderebruk av offentlig informasjon. Dette peker mot en lov som regulerer spørsmålet om datadeling og viderebruk på en mer rendyrket måte. Se også punkt 8.6.4 om dette.

8.7 Lovgivningens oppbygning

8.7.1 Innledning

Utvalgets forslag til helhetlig regulering av viderebruk består av to lover og en forskrift: *datadelingsloven* med forskrift og *dataforvaltningsloven*. Det vises til kapittel 8.6 for utvalgets drøftelse av alternative reguleringsformer.

Den videre drøftelsen vil være strukturert etter disse to lovene, hvor det først tas utgangspunkt i *lov om datadeling (datadelingsloven)*, før innholdet i *dataforvaltningsloven* gjennomgås. Utvalget viser ellers til merknadene til de enkelte paragrafene i kapittel 18 og 19, for nærmere informasjon om innholdet i rettigheter og plikter.

8.7.2 Lov om datadeling (datadelingsloven)

8.7.2.1 Innledning

Lov om datadeling (datadelingsloven) gjennomfører åpne data-direktivet og inneholder enkelte særnasjonale bestemmelser knyttet til aktiv tilgjengeliggjøring. Bestemmelsene viderefører i stor grad gjeldende rett, slik denne hittil er gjennomført i offentliglova med forskrift, se kapittel 4 om gjeldende rett.

Nytt med loven er i hovedsak bestemmelser om publisering av metadata, etableringen av et nasjonalt prioriteringsråd for deling og viderebruk av data fra offentlig virksomhet, datasett med høy verdi, dynamiske data, forskningsdata, innsnevring i adgangen til å inngå enerettsavtaler om data fra offentlig virksomhet samtidig som adgangen for offentlige organer å ta gebyrer for tilgjengeliggjøring av åpne data snevres inn.

8.7.2.2 Oversikt over bestemmelsene

Lov om datadeling (datadelingsloven) inneholder 20 bestemmelser, fordelt på 6 kapitler. I kapitlene grupperes bestemmelser som rommer samme tematikk. Lovens oppbygning tar utgangspunkt i sentrale bestemmelser i åpne data-direktivet.

Kapittel 1. *Formål, virkeområde, definisjoner og hovedregel* inneholder fire bestemmelser. Paragraf 1 inneholder formålsbestemmelsen, etterfulgt av § 2 som angir lovens virkeområde. Bestemmelsen i § 3 *hovedregel om bruk av data*, angir hovedregelen om fri viderebruk og for hvilke data loven gjelder for, etterfulgt av § 4, som inneholder sentrale definisjoner.

Kapittel 2. *Krav til hvordan offentlig virksomhet skal gjøre data tilgjengelig* inneholder fem bestem-

melser. Paragraf 5 gjelder krav om formater ved tilgjengeliggjøring av data, etterfulgt av § 6 om krav til oversikt over og publisering av data og metadata. Paragraf 6 tredje ledd inneholder hjemmel til å gi forskrift om å stille ytterligere krav om metadata. Paragraf 7 regulerer dynamiske data, etterfulgt av § 8 om forskningsdata. Bestemmelsen i § 9 gjelder bruk av standardlisenser, mens § 9 tredje ledd inneholder hjemmel til å gi forskrifter om bruk av standard lisenser.

Kapittel 3. *Regler om gebyr og forbud mot enerettsavtaler* inneholder tre bestemmelser. I § 10 knesettes hovedregelen om gratis viderebruk av data. Paragraf 11 omhandler krav om publisering av gebyrer for viderebruk. Bestemmelsen i § 12 inneholder forbudet mot forskjellsbehandling og enerettsavtaler.

Kapittel 4. *Plikt til tilgjengeliggjøring av bestemte data fra offentlig virksomhet* inneholder to bestemmelser. I § 13 hjemles en aktiv tilgjengeliggjøringsplikt for datasett med høy verdi angitt av EU. Bestemmelsen i § 14 omhandler et nasjonalt prioriteringsråd for deling og viderebruk av data fra offentlig virksomhet.

Kapittel 5. *Regler om saksbehandling og klage* inneholder fire bestemmelser. Paragraf 15 gjelder krav om viderebruk, etterfulgt av § 16 som regulerer hvilken offentlig virksomhet som skal avgjøre krav om viderebruk. I § 17 er det gitt nærmere bestemmelser om avslag og begrunnelse, etterfulgt av § 18 om klage.

Kapittel 6. *Sluttbestemmelser* inneholder to bestemmelser. Paragraf 19 gjelder iverksetting og overgangsregler, mens § 20 omhandler endring i andre lover.

8.7.3 Lov om dataforvaltning (dataforvaltningsloven)

8.7.3.1 Innledning

Lov om dataforvaltning (dataforvaltningsloven) gjennomfører dataforvaltningsforordningen. Forordningen gir et snevert handlingsrom for nasjonal gjennomføring, ettersom den må gjennomføres «som sådan». Loven vil derfor kun inneholde særnasjonale bestemmelser der forordningen åpner for det.

8.7.3.2 Oversikt over bestemmelsene

Dataforvaltningsloven inneholder fem bestemmelser fordelt på to kapitler.

Kapittel 1. *Innledende bestemmelser* inneholder henvisningsbestemmelsen til dataforvaltningsforordningen i § 1.

Kapittel 2. *Nasjonale roller og ansvar etter dataforvaltningsforordningen* inneholder resterende fire lovbestemmelser som forordningen åpner for nasjonal regulering. Paragraf 2 inneholder en forskriftshjemmel om utpeking av kompetente organer etter dataforvaltningsforordningens artikkel 7.

I § 3 er det gitt en forskriftshjemmel om et sentralt informasjonspunkt etter dataforvaltningsforordningens artikkel 8.

I § 4 reguleres tilsyn med dataformidlingstjenester etter dataforvaltningsforordningen artikkel 13.

Paragraf 5 inneholder bestemmelser om tilsyn med registrering av dataaltruismeorganisasjoner etter dataforvaltningsforordningens artikkel 23.

Kapittel 9

Formål, virkeområde og definisjoner

9.1 Innledning

Som det framgår av kapittel 8, foreslår utvalget at åpne data-direktivet gjennomføres i en egen lov, noe som innebærer at bestemmelsene om viderebruk flyttes ut av offentleglova, og at dataforvaltningsforordningen gjennomføres som en egen lov.

I dette kapitlet drøfter utvalget det som ligger til grunn for loven som gjennomfører åpne data-direktivet. Først drøftes hva som skal være den nye lovens navn, samt om den skal ha en formålsbestemmelse og hvordan denne kan utformes (kapittel 9.2), så drøfter utvalget den nye lovens virkeområde, samt hvilke begreper som bør defineres i loven og hvordan (kapittel 9.3).

9.2 Ny lov – navn og formålsbestemmelse

9.2.1 Lovens navn

Lovens tittel bør gjenspeile hovedinnholdet i og formålet med bestemmelsene. Tittelen må ikke bli så overordnet at leseren ikke enkelt oppfatter virkeområdet, men heller ikke være så snevert at sentrale prinsipper utelates.

En tittel som har vært diskutert er *lov om viderebruk av data fra offentlige virksomheter*. Forslaget tar utgangspunkt i begrepet «viderebruk» som er hyppig brukt i mandatet og vist til i lovformålet.

Tittelen *lov om datadeling* har vært diskutert som et annet alternativ. Utvalget mener at «deling» er mer beskrivende for lovens virkeområde enn «viderebruk». Dette tydeliggjør også at plikten retter seg mot det offentlige organet som innehar dataene og skal stille dem til rådighet – og ikke mot den som skal viderebruke dataene. Det er delingen som reguleres. Dermed vil delingsbegrepet framgå både av lovens navn og av lovens kortnavn.

Basert på ovennevnte har utvalget valgt å kalle loven for «*lov om datadeling*», forkortet til «*datadelingsloven*».

9.2.2 Lovens formål

De fleste lover som vedtas i dag har en innledende formålsbestemmelse. En formålsbestemmelse kan ha flere funksjoner. På et overordnet nivå angir den hvilke hensyn og verdier som ligger bak loven, og som loven skal tjene til å ivareta. Det er flere eksempler på at formålsbestemmelsen har stått sentralt i det politiske ordskiftet ved vedtaket av en lov.

En formålsbestemmelse medfører ikke rettigheter eller plikter i seg selv, men har rettslig betydning ved å angi retning eller føringer for tolkingen av lovens øvrige bestemmelser. Hvor mye den får å si for tolkingen, vil avhenge av hvor presis og uttømmende den er, og i det enkelte tilfellet også av hvilke andre tolkningsfaktorer som gjør seg gjeldende.¹

Formålsbestemmelsen kan ha større betydning for forvaltningens skjønnsutøving etter loven. I mange tilfeller gir en lov forvaltningen et spillerom for vurderinger uten å angi nærmere hvordan spillerommet bør brukes. Formålsbestemmelsen vil i slike tilfeller tjene til generell veiledning.

En formålsbestemmelse har ikke bare en rettslig funksjon, men kan også ha en pedagogisk funksjon. Den verdimerkingen som en formålsbestemmelse vil innebære, kan etter utvalgets mening tjene til å forklare bakgrunnen for loven og bidra til en ønsket holdning og bevissthet hos ansatte i offentlig forvaltning. Avhengig av utforming kan en formålsbestemmelse også bidra til at publikum får mer realistiske forventninger til offentlig forvaltning.

Utvalget ser i lys av dette gode grunner til å innlede datadelingsloven med en formålsparagraf.

Det følger av åpne data-direktivet artikkel 1 nr. 1 at direktivet skal fremme bruken av åpne data og stimulere til nyskaping innenfor produkter og tjenester. I og med at datadelingsloven implemen-

¹ NOU 2019: 5 *Ny forvaltningslov – Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)*, kapittel 10.10.2

terer direktivet bør dette gjenspeiles i lovens formålsbestemmelse. Utvalget mener imidlertid også at det bør fremkomme av formålsbestemmelsen at loven har som formål å fremme forskning. Det vises til at inkluderingen av forskningsdata fremgår både av artikkel 10 i direktivet og i denne loven. Det er også et poeng at data fra offentlig virksomhet skal kunne viderebrukes til hva som helst, inkludert til forskning.

Datadelingslovens regler om hvordan data skal gjøres tilgjengelig for viderebruk, skal virke sammen med reglene om innsynsrett etter offentleglova og sektoriell innsynslovgivning, for på den måten å bidra til at offentlig virksomhet er åpen og gjennomsiktig. Dette er av betydning både for den enkelte og for samfunnet som helhet. At tilgang til opplysninger er en grunnleggende rettighet er også fremhevet i åpne data-direktivets fortlepunkt 5. Dagens offentlighetsprinsipp og retten til innsyn i offentlig informasjon er omtalt og drøftet i Ytringsfrihetskommisjonens utredning NOU 2022: 9 *En åpen og opplyst offentlig samtale*, kapittel 11. Kommisjonen understreket blant annet at:

«En åpen og opplyst offentlig samtale forutsetter ikke bare frihet til å ytre seg og til å motta ytringer, den krever også at folk har tilgang til informasjon.

Innsyn og offentlighet er en sentral del av ytringsfriheten og en grunnleggende forutsetning for at den er reell. Informasjon er nødvendig for å få ny kunnskap, forstå en sak, utvikle meninger og begrunne synspunkter.»²

Utvalget har vurdert om det etter modell av den danske gjennomføringen av direktivet, bør framgå av formålsbestemmelsen om loven skal etablere ensartede felleseuropeiske *minimumsregler* for viderebruk som offentlig virksomhet er i besittelse av. Dette kan imidlertid virke misvisende da *datadelingsloven* (i motsetning til den danske loven) ikke bare gjennomfører minimumskrav fra EU, men går lenger på flere områder. Utvalget har derfor kommet til at man ikke tar inn noen slik passus i formålsbestemmelsen. Etter utvalgets syn er det bedre at det på andre måter klargjøres at det ikke er noe til hinder for at den enkelte virksomhet går lenger enn det lovens regler krever, for eksempel ved å dele data i formater man ikke har plikt til å benytte, eller ved å tilby data gratis selv om det er hjemmel for å ta gebyr.

Utvalget foreslår på denne bakgrunn følgende formålsbestemmelse i *datadelingsloven* § 1:

Loven skal legge til rette for å fremme viderebruk av data fra offentlig virksomhet. Den skal bidra til forskning, innovasjon og utvikling av produkter og tjenester, og fremme åpenhet i offentlig sektor gjennom tilgang til informasjon for den enkelte og for samfunnet.

9.3 Begreper og virkeområde for ny lov om datadeling

9.3.1 Data

9.3.1.1 Generelt

Utvalget har behov for å klargjøre bruken av begrepet data og de beslektede betegnelseinformasjon, dokument, datasett, datafil og opplysninger. Utvalget skiller også mellom åpne data og beskyttede data, se eget underkapittel nedenfor. Utvalget anbefaler at begrepsdefinisjoner i den nye loven, og i dataforvaltningsforordningen legges inn i begrepskatalogen på «data.norge.no».

I NOU 2019: 9 *Fra kalveskinn til datasjø*, kapittel 4.3.2 forklares begrepene *data* og *informasjon* på denne måten:

«I alminnelig norsk språkbruk tilsvarende data kjensgjerninger, faktiske opplysninger, for eksempel personlige data som alder, høyde og lignende. Representasjonen av data kan bestå av tekst (skrift på papir), av lyd, lys eller elektriske signaler, i hullmønstre på hullkort m.m. Data som behandles elektronisk representeres digitalt (binært). Data alene gir imidlertid ikke mening. For å få mening må vi vite noe [om] sammenhengen dataene eksisterer i. I databehandling tilføres mening gjennom en fortolkning som kan utføres av en datamaskin eller et menneske eller som et resultat av et samspill mellom disse. Informasjon er data som er tilført mening, det vil si tolkbare data, og kan representeres både i ustrukturert eller strukturert form.»³

I NOU 2019: 9 legges det med andre ord til grunn at data kan være i både analog og digital form. Med analog form menes for eksempel tekst på papir, bilder på en filmrull og lyder fra en høyttaler. Med digital form menes at dataene er i en form som er egnet for elektronisk (digital) databehandling.

² NOU 2022: 9 *En åpen og opplyst offentlig samtale - Ytringsfrihetskommisjonens utredning*, side .

³ NOU 2019: 9 *Fra kalveskinn til datasjø - Ny lov om samfunnsdokumentasjon og arkiver*, side 50.

I praksis vil data i dag som regel lagres i digital form. Både Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital agenda for Norge*, og Meld. St. 22 (2020–2021) *Data som ressurs*, tar utgangspunkt i data i digital form. Det samme gjør EU i sin strategi for data.⁴ Dataforvaltningsforordningen avgrensar også databegrepet til data i digital form, jf. dataforvaltningsforordningen artikkel 2 nr. 1.

Direktivet benytter begrepet *datasett* uten å definere dette nærmere. Utvalget har valgt å støtte seg på definisjonen som benyttes av ISO/TC 211⁵ der datasett defineres som en identifiserbar samling av data. Et datasett kan være lite eller stort, og kan i prinsippet omfatte en hel database. I denne sammenhengen brukes også betegnelsen *datafil*. Med det menes en organisert samling av digitale data som behandles som en enhet, for eksempel en digital tekst, et digitalt bilde eller et digitalt lydopptak. Et mindre datasett vil lett kunne organiseres som en datafil. Større databaser vil gjerne være fordelt på flere datafiler som ved hjelp av et databaseprogram danner den samlede databasen.

Offentleglova, arkivlova og forvaltningsloven bruker *dokument* som det sentrale begrepet. Begrepet har samme definisjon i alle de tre lovene. Ordlyden slik den framgår av offentliglova § 4 første ledd er som følger:

«ei logisk avgrensa informasjonsmengd som er lagra på eit medium for seinare lesing, lytting, framsyning, overføring eller liknande»

Dokumentbegrepet i offentliglova med videre er teknologinøytralt. Det omfatter alle typer informasjon uavhengig av lagringsmåten. Et nyere eksempel framgår av Sivilombudets uttalelse (2022/1297) som gjaldt krav om innsyn i en oversikt over finansministerens telefonsamtaler i løpet av et døgn i 2022. Ombudet kom til at en loggføring med informasjon om en konkret telefonsamtale (telefonlogg) utgjør et «dokument» i offentliglovas forstand, og at spørsmålet om en slik telefonlogg er å anse som et saksdokument for organet, og dermed omfattet av hovedregelen om innsynsrett, må vurderes konkret for hver enkelt oppføring.

Også i tvisteloven kapittel 14 brukes dokumentbegrepet. Dette gjelder også sivilombudsloven § 26 og NIM-loven § 11.

⁴ European Commission (2020). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions a European strategy for data. COM/ 2020/66 final. Celex 52020DC0066.

⁵ ISO/TC 211 (2024). Term ID 124.

Dokument er også benyttet som gjennomgående begrep i åpne data-direktivet. Begrepet er definert i direktivet artikkel 2 nr. 6 som:

- «a. any content whatever its medium (paper or electronic form or as a sound, visual or audiovisual recording);
- b. or any part of such content;»

Det framgår av direktivets fortale punkt 20, at medlemsstatene kan bruke andre betegnelser enn «dokument» når direktivet innarbeides i nasjonal rett, forutsatt at de bevarer alle aspekter av definisjonen av «dokument» som er fastsatt i direktivet. I fortale punkt 30 understrekes det at begrepet «dokument» bør omfatte enhver framstilling av dokumenter, kjensgjerninger eller informasjon og enhver samling av slike dokumenter, slike kjensgjerninger eller slik informasjon, uansett medium. Definisjonen av dokument er videreført fra PSI-direktivet kun med en mindre språklig endring uten reell betydning.

Definisjonen i offentliglova og definisjonen i direktivet er langt på vei like. Begge definisjonene er teknologinøytrale og omfatter både digitale og ikke-digitale data. Definisjonen i direktivet omfatter imidlertid også enkeltopplysninger, jf. formuleringen «eller enhver del av et slikt innhold», mens definisjonen i offentliglova forutsetter «ei logisk avgrensa informasjonsmengd». I rapporten «Fra bruk til gjenbruk» om gjennomføringen av PSI-direktivet (punkt 5.4.2) legges det ikke vekt på dette:

«Dokumentdefinisjonene i offentlighetsloven og i direktivet vil i praksis være sammenfallende. At direktivet artikkel 2 nr. 3 bokstav b også omfatter del av dokument, er uten betydning i denne sammenheng. Også offentlighetsloven vil omfatte deler av dokumenter, for eksempel der det utvises meroffentlighet, jf. offentlighetsloven § 2 tredje ledd.»

Et mindre datasett vil som regel være et dokument i offentliglovas forstand. Et større datasett, for eksempel i form av en database, vil derimot fort måtte betraktes som en samling dokumenter. Forarbeidene til offentliglova la opp til at det måtte være visse begrensninger på hvor mye det kan kreves innsyn i, og at det for eksempel ikke burde være adgang til å kreve innsyn i hele databaser eller hele arkiver.⁶ Den teknologiske utvik-

⁶ NOU 2003: 30 *Ny offentlighetslov*, jf. Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) *Om lov om rett til innsyn i dokument i offentlig virksomhet (offentliglova)*, side 99.

lingen tatt i betraktning fremstår disse forarbeidene i dag som relativt utdaterte.⁷

Dokumentbegrepet etter direktivet må antakelig forstås noe videre enn etter offentleglova etter som direktivets dokumentbegrep også omfatter større datamengder. Det er tatt høyde for dette i offentleglova ved at den benytter begrepet «informasjon» i bestemmelser som gjennomfører PSI-direktivet:

«Bakgrunnen for det er at reglane skal gjelde i alle tilfelle der det blir gitt tilgang til informasjon, og ikkje berre når det ligg føre ein innsynsrett. Informasjon er eit vidare omgrep enn dokumentomgrepet i offentleglova, og ved å bruke dette omgrepet tek ein høgd for at reglane skal dekkje alle tilfelle der det blir gitt tilgang til informasjon.»⁸

Offentleglova bruker også ordet «opplysning», fortrinnsvis i betydningen enkeltopplysning, se for eksempel offentleglova § 9 om retten til å kreve innsyn i sammenstillinger av opplysninger som er lagret i databaser. En rekke andre lover bruker ordet «opplysning» mer som data generelt, se for eksempel personopplysningsloven og foretaksregisterloven.

Direktivet bruker begrepet «informasjon» primært i samme betydning som «opplysninger», eller i betydningen av det å informere, opplyse og underrette.

Miljøinformasjonsloven bruker informasjon som grunnbegrep. Lovgiver viste bl.a. til internasjonale regler på området som bruker begrepet miljøinformasjon.⁹ Miljøinformasjonsutvalget som utredet loven, foreslo å bruke begrepet opplysninger. Utvalget viste til at begrepet opplysning synes å være noe mer konkret enn informasjon, og setter større fokus på fakta. Miljøinformasjonsutvalget så det som lite ønskelig å holde fast på dokumentbegrepet når det gjaldt tilgang til miljøopplysninger, og uttalte:

«Selv om det defineres vidt, bygger begrepet «dokument» på en forestilling om at opplysnin-

ger er knyttet til materielle enheter, særlig skriftlige enheter. Selv om dokumentbegrepet i nyere lovgivning også er brukt om avgrensede informasjonsmengder uavhengig av lagringsmedium, jf. bl.a. de nylig vedtatte lovendringene i forvaltningsloven, offentlighetsloven og arkivloven, er utvalget kommet til at begrepet «opplysning» er den beste formuleringen.»¹⁰

Produktkontrollloven § 9 benytter også informasjonsbegrepet. Denne bestemmelsen gir rett til innsyn hos offentlige organer i informasjon om produkter som medfører eller kan medføre helse-skade eller miljøforstyrrelse. I foretaksregisterloven § 8-1, enhetsregisterloven § 22 annet ledd og frivillighetsregisterloven § 16 benyttes begrepet opplysninger om det man har rett til innsyn i.

Kluge benyttet i sin utredning fra 2020, begrepet offentlig informasjon som overgripende betegnelse, og mente med det all informasjon det offentlige er i besittelse av.¹¹ Kluge pekte på at begrepet tilgjengeliggjøring er vagt og kan ha flere betydninger uten at det krevde noen innledende avgrensninger. Kluge konkluderte med at begrepene dokument, informasjon og datasett er mer eller mindre likeverdige kandidater som grunnbegrep for en eventuell plikt til aktiv tilgjengeliggjøring av offentlig dokumentasjon. Det som i praksis vil ha større betydning, er hvordan tilgjengeliggjøringsplikten ellers skal avgrenses.¹²

Departementet knyttet sin drøfting av dokumentbegrepet i offentleglova i høringen om gjennomføringen av åpne data-direktivet i 2022, opp mot det nye begrepet «dynamiske data». Dette er omtalt nærmere i kapittel 9.3.6 under.

9.3.1.2 Utvalgets vurderinger

Utvalget foreslår å bruke «data» som gjennomgående begrep framfor dokument. Dokumentbegrepet assosieres lett med dokumenter i tradisjonell forstand selv om begrepet etter definisjonen i både åpne data-direktivet og offentleglova er teknologinøytral. Bruk av dokumentbegrepet vil intuitivt kunne begrense forståelsen av hva den nye loven skal omfatte. Data vil lettere oppfattes som et generelt begrep.

⁷ Sivilombudet (2022). Innsyn i finansministerens telefonlogg – dokumentbegrepet mv. Uttalelse 5.7.2022 (2022/1297), avsnitt 29 hvor Sivilombudet, i forbindelse med grensedragningen mot såkalte elektroniske spor, som i henhold til forarbeidene faller utenfor saksdokumentbegrepet, pekte på at forarbeidene var relativt gamle sett i lys av den teknologiske utviklingen.

⁸ Ot.prp. nr. 102 (2004–2005), side 81.

⁹ Ot.prp. nr. 116 (2001–2002) *Om lov om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet (miljøinformasjonsloven)*, punkt 8.3.5.

¹⁰ NOU 2001: 2 *Retten til miljøopplysninger*, kapittel 8.2 og 10.3.5.

¹¹ Rapport, Kluge (2020), *Utredning – rettslig handlingsrom for et generelt pålegg mot offentlige organer og virksomheter om aktivt å tilgjengeliggjøre offentlig informasjon*, punkt 5.3.2, side 24.

¹² *Ibid*, side 27.

I det praktiske vil data i dag som regel være i digital form. Det skyldes enten at dataene er dannet i digital form fra starten, eller at dataene er digitalisert fra eldre arkivmateriale. I dataforvaltningsforordningen artikkel 2 nr. 1 er data definert som kun digitale data:

«any digital representation of acts, facts or information and any compilation of such acts, facts or information, including in the form of sound, visual or audiovisual recording»

Denne definisjonen av data blir også benyttet i dataforordningen (Data Act) artikkel 2 nr. 1.

Definisjonen av data i datadelingsloven må – i motsetning til definisjonen ovenfor – også omfatte papirdokumenter (og andre ikke-digitale dokumenter). Utvalget har vært opptatt av at definisjonen ikke bør være mer komplisert enn nødvendig, samtidig som den er så presis som mulig. Definisjonen bør også ta høyde for fremtidig teknologisk utvikling. På denne bakgrunnen har utvalget kommet til at følgende definisjon av data skal legges til grunn, jf. forslag til § 4 bokstav a: *data: enhver representasjon av handlinger, fakta eller informasjon.*

9.3.1.3 Nærmere om begrepene åpne data og beskyttede data

I Meld. St. 22 (2020–2021) *Data som ressurs – Datadrevet økonomi og innovasjon* defineres «åpne data» som informasjon som er gjort tilgjengelig slik at den kan leses og tolkes av både maskiner og mennesker, og som alle kan få tilgang til, bruke og dele.¹³ Åpne data-direktivet bruker begrepet «åpne data» allerede i tittelen, men uten at det gis en eksplisitt definisjon. I direktivets fortalepunkt 16 står det at åpne data vanligvis forstås som data i et åpent format som kan brukes fritt, brukes på nytt og deles av hvem som helst for et hvilket som helst formål. Videre følger det av direktivet at begrepet ikke bare omfatter data som er gjort åpne, men også data som etter loven skal være åpne, jf. artikkel 1 nr. 1. Bestemmelsen tar utgangspunkt i ethvert dokument som *innehas* av det offentlige, men med de begrensninger som følge av personvern, taushetsplikt eller immaterielle rettigheter eller annen lovhjemlet begrensning i den allmenne innsynsretten, jf. artikkel 1 nr. 2, 3, 4 og 5. Flere unntak følger av artikkel 1 nr. 2 bokstav a til l.

¹³ Meld. St. 22 (2020–2021) *Data som ressurs – Datadrevet økonomi og innovasjon*, Boks 1.2 Sentrale begreper.

Retten til tilgang til data er regulert utenfor åpne data-direktivet. Dette presiseres i direktivet artikkel 1 nr. 3 som slår fast at direktivet bygger på, og berører ikke, nasjonale innsynsordninger og innsynsordninger i Unionen. Det samme prinsippet gjelder for utvalgets forslag til ny lov om datadeling.

Innsynsretten framgår primært av dokument-offentligheten etter offentleglova – enhver har rett til innsyn i saksdokument for organet dersom ikke annet følger av lov eller forskrift med hjemmel i lov (offentleglova § 3). Allmenn innsynsrett eller tilsvarende rett til informasjon kan også framgå på annet grunnlag, for eksempel miljøinformasjonsloven eller produktkontrollloven § 9. Allmennhetens rett til innsyn er nærmere omtalt i kapittel 4.2.4.

Direktivet omfatter ikke dokumenter som det i henhold til innsynsordningene i medlemsstatene er begrenset tilgang til, herunder tilfeller der borgere eller rettssubjekter må dokumentere en særlig interesse av tilgang til dokumenter, jf. artikkel 1 nr. 2 bokstav f. Utvalget legger til grunn det samme prinsippet for den nye *datadelingsloven*. Data som deles som følge av innsynsrett som ikke er allmenn, omfattes derfor ikke av lovforslaget. Regler om berørte parter rett til å gjøre seg kjent med dokumentene i egen sak (partsinnsyn), og retten til egne opplysninger framgår blant annet av forvaltningsloven, rettergangslovgivningen, personvernregelverket og helselovgivningen. Slike data omfattes heller ikke av begrepet «åpne data». Det gjør heller ikke data som det bare kan gis tilgang til på grunnlag av «tjenstlig behov», eller som bare kan deles mellom offentlige organer som ledd i deres offentlige oppgaver. Utvalget legger imidlertid til grunn at nasjonalt prioriteringsråd, jf. utvalgets forslag til § 14, kan vurdere «brukere med spesielle behov» eller «om det er av særlig verdi for undersøkende journalistikk», se drøftelsen i kapittel 14.6.2 nest siste avsnitt.

Dataforvaltningsforordningen kapittel II gjelder viderebruk av visse kategorier *beskyttede data* fra offentlig sektor. Med det menes data fra offentlige organer som er beskyttet på grunnlag av angitte kategorier med vern: driftshemmeligheter, statistisk fortrolighet, vern av tredjeparters immaterialrettigheter, eller vern av personopplysninger i den grad dataene ikke omfattes av virkeområdet til åpne data-direktivet, jf. dataforvaltningsforordningen artikkel 3 nr. 1.

I Meld. St. 22 (2020–2021) *Data som ressurs* kapittel 1.3 er denne typen data omtalt som *lukkede data* og defineres slik: «Lukkede data er informasjon som kun autoriserte og autentiserte

brukere har tilgang til. Dataene kan for eksempel være skjernet på grunn av forretningshensyn eller personvern hensyn».

9.3.2 Virkeområde – Offentlige virksomheter

9.3.2.1 Overordnet

Den uoffisielle oversettelsen av åpne data-direktivet bruker begrepene *offentlig organ* og *offentlig foretak*. Begrepene er sentrale for å avgrense virkeområdet og peke ut hva som er pliktsubjekter etter direktivet, se åpne data-direktivet artikkel 2 nr. 1, 2 og 3. Åpne data-direktivet har enkeltvis ulike regler for henholdsvis offentlig organ og offentlig foretak, jf. kapittel 4 og 5. Åpne data-direktivet innebærer at noen regler som i det tidligere PSI-direktivet kun gjaldt for offentlige organer, nå er utvidet til å også å gjelde for enkelte typer offentlige foretak.

Utvalget foreslår å behandle offentlige organ og offentlige foretak under ett, og foreslår å bruke *offentlige virksomheter* som fellesbetegnelse. Utvalget viser til at datadelingsloven gjelder *hvor* data skal legges til rette for viderebruk, og at den med unntak for det som følger av HVD-forordningen eller som eventuelt senere gjennom forskrift blir pålagt etter en konkret vurdering ikke pålegger en *plikt til å gjøre dataene tilgjengelig* for viderebruk. Plikten følger av innsynsreglene i offentleglova og andre lovbestemmelser om innsynsrett. *Datadelingsloven* gjelder også når virksomheter som omfattes av loven, gjør data tilgjengelig av eget tiltak. Etter utvalgets vurdering vil det innebære en vesentlig forenkling å kunne operere med felles regler for alle offentlige virksomheter som er omfattet av loven. Utvalget har heller ikke opplysninger som skulle tilsa at det er noen grunn til at offentlige foretak har behov for lempeligere regler enn offentlige organer.

Begrepet offentlig organ i åpne data-direktivet er en direkte videreføring av det som i den norske utgaven av PSI-direktivet betegnes som offentlig myndighet. Det framgår av fortalen punkt 10 til PSI-direktivet at definisjonen er hentet fra direktivene om offentlige innkjøp. Begrepet offentlig organ er definert med samme innhold i dataforvaltningsforordningen.

Begrepet offentlig foretak er nytt med åpne data-direktivet. Bakgrunnen er at åpne data-direktivet har fått utvidet virkeområde og gjelder flere typer virksomheter enn det PSI-direktivet omfattet. Etter åpne data-direktivet er kravene til offentlige foretak delvis lempeligere enn for offentlige organer.

Den gjeldende offentleglova bruker ikke disse begrepene, men i stedet stort sett «organ» eller «virksomhet» for å avgrense lovens virkeområde og peke ut aktuelle pliktsubjekter.

Utvalget foreslår også at bestemmelsene i *datadelingsloven* om tilgjengeliggjøring av data for viderebruk skal gjelde for data som tilgjengeliggjøres, uavhengig av om tilgjengeliggjøringen skjer på bakgrunn av et konkret krav om innsyn, på bakgrunn av tilgjengeliggjøring på virksomhetens eget tiltak eller på bakgrunn av et lovhjemlet krav om aktiv tilgjengeliggjøring.

9.3.2.2 Offentlig organ

Begrepet «offentlig organ» (engelsk «public sector body», dansk «offentlig myndighet», svensk «offentliga myndigheter») er definert i åpne data-direktivet artikkel 2 nr. 1 på følgende måte:

«the State, regional or local authorities, bodies governed by public law or associations formed by one or more such authorities or one or more such bodies governed by public law»

hvor det med «offentligrettslig organ» (bodies governed by public law) menes organer som har alle følgende kjennetegn, jf. artikkel 2 nr. 2:

- «a. they are established for the specific purpose of meeting needs in the general interest, not having an industrial or commercial character;
- b. they have legal personality; and
- c. they are financed, for the most part by the State, regional or local authorities, or by other bodies governed by public law; or are subject to management supervision by those authorities or bodies; or have an administrative, managerial or supervisory board, more than half of whose members are appointed by the State, regional or local authorities, or by other bodies governed by public law»

Begrepet «offentligrettslig organ» brukes bare som et hjelpebegrep i direktivet og forordningen. Begrepet har ingen praktisk betydning i norsk sammenheng, og brukes ikke i forslaget til *datadelingsloven*.

Offentleglova benytter i hovedsak «organ» for å betegne lovens pliktsubjekter. Med det menes «alle verksemder som lova gjeld for», jf. § 4 fjerde ledd. Lovens virkeområde framgår av § 2, hvor første ledd, første og andre punktum lyder:

«Lova gjeld for

- a. staten, fylkeskommunane og kommunane,
- b. andre rettssubjekt i saker der dei gjer enkeltvedtak eller utferdar forskrift,
- c. sjølvstendige rettssubjekt der stat, fylkeskommune eller kommune direkte eller indirekte har ein eigardel som gir meir enn halvparten av røystene i det øvste organet i rettssubjektet, og
- d. sjølvstendige rettssubjekt der stat, fylkeskommune eller kommune direkte eller indirekte har rett til å velje meir enn halvparten av medlemmene med røysterett i det øvste organet i rettssubjektet.

Bokstavane c og d gjeld ikkje rettssubjekt som hovudsakleg driv næring i direkte konkurranse med og på same vilkår som private.»

Ytterligere presiseringer av hvilke virksomheter som loven gjelder for, framgår av første ledd tredje punktum, og andre, tredje og fjerde ledd, blant annet gjelder loven ikke for Stortinget og Stortingets organer. Kongen kan i forskrift på nærmere vilkår innskrenke eller utvide virkeområdet til andre rettssubjekter enn de som er nevnt i første ledd. I sjuende ledd er det tatt inn en særskilt presisering om at lovens regler om viderebruk, gjelder alle virksomheter som omfattes av PSI-direktivets virkeområde.

Hva som skal regnes som ett organ, og hva som er flere organer innenfor staten eller en kommune, er ikke regulert i offentleglova § 2. Det må avgjøres konkret ved å anvende de bestemmelsene i loven som knytter rettsvirkninger til organbegrepet, bl.a. offentleglova § 3 og § 14. Det generelle utgangspunktet er at en virksomhet som utad fremstår som en selvstendig enhet, må regnes som et eget organ etter offentleglova.¹⁴ Innenfor staten regnes for eksempel hvert departement eller direktorat som et selvstendig organ selv om organene ikke er egne rettssubjekter.

9.3.2.3 Offentlig foretak

Begrepet «offentlig foretak» (engelsk «public undertaking», dansk «offentlig virksomhet», svensk «offentligt företag») er i direktivet definert ut fra to kumulative kriterier.

Det første kriteriet gjelder virksomhetens organisasjonsform og styring. Etter dette kriteriet

defineres offentlig foretak (public undertaking) som (artikkel 2 nr. 3):

«any undertaking active in the areas set out in point (b) of Article 1(1) over which the public sector bodies may exercise directly or indirectly a dominant influence by virtue of their ownership of it, their financial participation therein, or the rules which govern it. A dominant influence on the part of the public sector bodies shall be presumed in any of the following cases in which those bodies, directly or indirectly:

- (a) hold the majority of the undertaking's subscribed capital;
- (b) control the majority of the votes attaching to shares issued by the undertaking;
- (c) can appoint more than half of the undertaking's administrative, management or supervisory body»

Det andre kriteriet avgrenser virkeområdet for hva som menes med offentlig foretak i direktivets forstand, til foretak innenfor vann- og energiforsyning og transport- og posttjenester, jf. artikkel 1 nr. 1 bokstav b som er oppført med fire punkter (i) til (iv).

Punkt (i) avgrenser virkeområdet til virksomheter innenfor tjenesteyting som definert i direktiv 2014/25/EU om innkjøp foretatt av enheter som driver virksomhet innenfor vann- og energiforsyning, transport og posttjenester (forsyningsdirektivet). Forsyningsdirektivet er gjennomført i norsk rett med anskaffelsesloven¹⁵ og forsyningsforskriften¹⁶. Det omfatter forsyning til allmennheten av gass, varme, elektrisitet og drikkevann, posttjenester og enkelte tilhørende tjenester, og terminalanlegg for luft-, sjø- eller elvetransportører. Forsyningsdirektivet gjelder også for utvinning av olje og gass og leting etter eller utvinning av kull eller annet fast brensel, men ettersom åpne data-direktivet ikke viser til denne type virksomheter, må det kunne legges til grunn at slik virksomhet ikke er omfattet. Transporttjenester er i forsyningsdirektivet spesifisert å være rutemesige transporttjenester for allmennheten (jernbane, busstrafikk, kabelbane ol.). Punkt (ii) til (iv) presiserer nærmere hvilke transporttjenester som omfattes.

Offentleglova opererer ikke med egne regler for offentlige foretak, slik som åpne data-direkti-

¹⁴ Brandt (2023). Kristian Brandt m.fl. Offentleglova. Lovkommentar, Juridika (2023), Se kommentaren til § 2 punkt 2 og § 14 punkt 3.2, jf. Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) *Om lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova)* s. 130–131.

¹⁵ Lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven).

¹⁶ Forskrift 12. august 2016 nr. 975 om innkjøpsregler i forsyningssektorene (forsyningsforskriften).

vet gjør. Loven omfatter alle selvstendige rettssubjekt der det offentlige har mer enn halvparten av stemmene eller rett til å velge mer enn halvparten av medlemmene med stemmerett i virksomhetens øverste organ, uavhengig av om virksomheten er organisert som et selskap eller på annen måte, så lenge virksomheten ikke driver næring i direkte konkurranse med og på samme vilkår som private, jf. offentliglova § 2 første ledd, første og andre punktum. Selvstendige rettssubjekter som er omfattet av loven, er å anse som «organ» etter loven uten at det gjelder mer lempelige bestemmelser om innsyn for disse. Selvstendige rettssubjekter har i praksis noe videre adgang til å ta betalt for data, jf. offentligforskrifta § 4 sjette ledd.

9.3.2.4 Høringen av direktivet i 2022

I høringen i 2022 om gjennomføringen av åpne data-direktivet viste departementet til at offentliglova i utgangspunktet gjelder for alle offentlige kontrollerte selvstendige rettssubjekter, ikke bare virksomheter innenfor allmenn forsynings- og transportvirksomhet. En annen forskjell mellom direktivet og offentliglova er at offentliglova ikke åpner for at loven skal gjelde på grunnlag av dominerende innflytelse gjennom det som i høringsnotatet ble omtalt som *finansiell deltakelse* (innskutt kapital). Departementet viste imidlertid til offentliglova § 2 sjuende ledd som innebærer at alle virksomheter som er omfattet av direktivet, må følge de særlige bestemmelsene om viderebruk som nevnes i bestemmelsen, uavhengig av offentliglovas virkeområde. I høringsnotatet ble det foreslått å oppdatere sjuende ledd for heretter å vise til åpne data-direktivet. En slik oppdatering ville innebære at det formelt sett ikke var nødvendig å endre organ-begrepet etter offentliglova for å gjennomføre direktivet selv om direktivets virkeområde er utvidet til også å gjelde offentlige foretak. Departementet konkluderte med at det på denne måten ikke var behov for å gjøre andre endringer i offentliglova for å gjennomføre det utvidete virkeområdet som følge av de nye reglene om offentlige foretak.

Få høringsinstanser kom inn på spørsmålet om virkeområdet. LO mente det var uklart om også børsnoterte selskaper hvor staten er eier, er omfattet. *Presseorganisasjonene* uttalte at alle kraftselskaper som tilbyr tjenester av allmenn interesse, bør omfattes av direktivet.

I høringsnotatet ble det stilt spørsmål om noen av høringsinstansene var kjent med om det finnes offentlige organer eller selvstendige rettssubjekt kontrollert av offentlige organer, som enten

direkte eller indirekte har en dominerende innflytelse over selvstendige rettssubjekter gjennom finansiell deltakelse (innskutt kapital). *Advokatforeningen* svarte at de ikke var kjent med noen slike konstruksjoner.

I høringsnotatet ble det pekt på at endringene i betalingsreglene i direktivet sammenholdt med hva som etter offentliglova regnes som et selvstendig organ, vil kunne få økonomiske konsekvenser for kommunene, se kapittel 12.4.

9.3.2.5 Utvalgets vurderinger

Utvalget foreslår å videreføre gjeldende norsk rett på den måten at alle organ som er omfattet av plikten til å gi innsyn etter offentliglova, skal være omfattet av reglene om viderebruk. I prinsippet innebærer det en større krets enn minimumskravene i direktivet ettersom offentliglova inkluderer alle virksomheter der det offentlige har mer enn halvparten av stemmene eller rett til å velge mer enn halvparten av medlemmene med stemmerett i virksomhetens øverste organ så lenge virksomheten ikke driver i konkurranse med andre.

Den nye *datadelingsloven* skal regulere hvordan data skal legges til rette for tilgang til data for viderebruk. Retten til innsyn skal fortsatt reguleres av offentliglova og andre lover som gir allmennheten rett til innsyn i offentlige data. *Data-delingsloven* skal imidlertid også regulere tilfeller hvor en offentlig virksomhet gjør data tilgjengelig for innsyn og viderebruk på eget initiativ eller på annet grunnlag enn ut fra en lovpålagt plikt til å gjøre dataene tilgjengelig. Det inkluderer også offentlige foretak slik disse er definert i åpne data-direktivet, og som ikke er omfattet av plikten til å gi innsyn etter den gjeldende offentliglova.

Utvalget har behov for et begrep som omfatter alle virksomheter som skal omfattes av datadelingslovens regler om hvordan data skal gjøres tilgjengelig for viderebruk, og foreslår begrepet «offentlig virksomhet». Begrepet omfatter både det som etter åpne data-direktivet betegnes som «offentlig organ» og det som betegnes som «offentlig foretak».

Utvalget begrenser ikke sitt forslag om virkeområde til offentlige foretak innenfor vann- og energiforsyning og transport- og posttjenester. Utvalget foreslår at reglene om tilrettelegging for viderebruk skal gjelde alle foretak der statlige, fylkeskommunale og kommunale organer kan utøve direkte eller indirekte dominerende innflytelse som følge av eierskap, økonomisk deltakelse eller de reglene som gjelder for foretaket, og organet eller organene, direkte eller indirekte, eier stør-

stedelen av foretakets tegnede kapital, kontrollerer et flertall av stemmene som er knyttet til aksjer utstedt av foretaket, eller kan utnevne mer enn halvparten av medlemmene i foretakets administrasjons-, ledelses- eller kontrollorgan. Utvalget har ikke opplysninger som skulle tilsi at det er noe behov for å unnta offentlige foretak utenfor vann- og energiforsyning og transport- og posttjenester, fra loven.

Utvalget understreker at utvidelsen ikke innebærer noen utvidelse av plikten til å gi innsyn. Gjeldende innsynsrett etter offentliglova og annen lovgivning om innsynsrett, videreføres uendret.

Utvalget har vurdert om det kunne være hensiktsmessig å definere «offentlige foretak» som et lovteknisk hjelpebegrep, etter mønster av direktivet. Forslaget til *datadelingsloven* har ingen særlige regler for offentlige foretak. Det er derfor ikke tatt inn noen legaldefinisjon av begrepet.

Utvalget foreslår at loven skal gjelde for «staten, fylkeskommunene og kommunene» på samme måte som etter offentliglova § 2 første ledd bokstav a, se utkastet til datadelingslov § 2 første ledd bokstav a.

Det må legges til grunn at både den dømmende og den lovgivende statsmakten er omfattet av begrepet «staten» etter åpne data-direktivet, jf. artikkel 2 nr. 1, og dataforvaltningsforordningen, jf. artikkel 2 nr. 17. Denne forståelsen er blant annet lagt til grunn i Danmark. Stortinget og Stortingets organer er unntatt fra offentliglova, jf. § 2 tredje ledd. Loven gjelder heller ikke for domstolenes oppgaver etter rettspleielovene, jf. § 2 fjerde ledd. Selv om organene ikke er omfattet av offentliglovas innsynsregler, er allmennheten gitt innsynsrett etter andre regelverk. For domstolenes vedkommende framkommer det blant annet av tvisteloven § 14-2. For Stortinget og Stortingets organers vedkommende framkommer det blant annet av regler om rett til innsyn i stortingsdokumenter (Stortingsvedtak 16. mars 2009) og lov om Riksrevisjonen § 18.

Unntaket i offentliglova § 2 fjerde ledd gjelder delvis også politiet, påtalemakten og etterretningstjenesten. Disse organene er en del av den utøvende statsmakten, og faller klart inn under begrepet statlig organ. Utvalget mener det derfor ikke er nødvendig å nevne denne type forvaltningsorganer spesielt.

Utvalget foreslår videre at *datadelingsloven* gjelder for «selvstendige rettssubjekter der stat, fylkeskommune eller kommune direkte eller indirekte kontrollerer rettssubjektet gjennom eierskap, stemmerett, styre eller lignende», jf. utkast

til datadelingslov § 2 første ledd bokstav b. Bestemmelsen har sitt motstykke i offentliglova § 2 første ledd bokstav c og d, og delvis åpne data-direktivet artikkel 2 nr. 3. Med «selvstendig rettssubjekt» menes juridiske personer som er direkte eller indirekte kontrollert av staten, fylkeskommune(r) eller kommune(r). Med kontrollert menes det eierskap, stemmerett, kontroll over eller rett til å utnevne styret i rettssubjektet, eller lignende. Offentlig eide aksjeselskaper og andre organisatoriske enheter som er skilt ut fra den alminnelige forvaltningen vil være omfattet av bokstav b. Statsforetak etter §§ 1 og 2 av statsforetaksloven, og interkommunale selskap etter § 1 av IKS-loven er omfattet av bokstav b. Loven gjelder for rettssubjekter der stat, kommune eller fylkeskommune har en eierandel som gir mer enn halvparten av stemmene i det øverste organet i rettssubjektet. Loven gjelder også for rettssubjekter der stat, kommune eller fylkeskommune har rett til å utnevne styret. I motsetning til offentliglova bruker denne bestemmelsen «eller liknende» for å tydeliggjøre at oppramsingen ikke er uttømmende. Det skyldes at bestemmelsen også har som mål å reflektere åpne data-direktivet artikkel 2 nr. 3.

Definisjonen i direktivet artikkel 2 nr. 3 gjelder for offentlige foretak som driver virksomhet innenfor enkelte områder av forsyningssektoren og transportsektoren, når offentlige organer kan utøve «direkte eller indirekte dominerende innflytelse som følge av eierskap, finansiell deltakelse eller gjennom styringen av selskapet». En forskjell mellom offentliglova og direktivet er at offentliglova ikke åpner for dominerende innflytelse gjennom finansiell deltakelse. Ordlyden i utkastet § 2 første ledd bokstav b er ment til å fange opp denne delen av definisjonen i artikkel 2 nr. 3 av direktivet. Bestemmelsen er aktuell for rettssubjekter som er organisert som selvstendige rettssubjekter som er adskilt fra den alminnelige forvaltningen, det vil si aksjeselskap og andre typer selskapsformer kontrollert av stat, kommune eller fylkeskommune. I likhet med offentliglova gjelder denne loven for alle deler av virksomheten og uavhengig av hva slags virksomhet rettssubjektet driver.

Utvalget foreslår også at loven skal gjelde for andre organer omfattet av plikten til å gi allment innsyn etter offentliglova, jf. lovutkastet § 2 første ledd bokstav c. Bestemmelsen omfatter andre rettssubjekter enn de som er en del av stat, fylkeskommune eller kommune etter bokstav a og b, i saker der de fatter enkeltvedtak eller utferdiger forskrift, jf. offentliglova § 2 første ledd bokstav b.

Den gjeldende offentleglova benytter en form for «sikringsbestemmelse» i § 2 sjuende ledd for å fange opp eventuelle virksomheter som i utgangspunktet ikke er omfattet av lovens organ-begrep, men som likevel skal omfattes av lovens viderebruksregler. Utvalget mener i utgangspunktet at denne formen for lovteknikk er mindre heldig. Bestemmelsen sikrer formell gjennomføring av den aktuelle rettsakten (her direktivet), men er lite informativ om hvilke virksomheter bestemmelsen faktisk omfatter. Utvalget har imidlertid kommet til at fordelene med en slik bestemmelse veier tyngre enn ulempene. Det er derfor foreslått en slik bestemmelse i lovutkastet § 2 første ledd bokstav d.

Utvalget er ikke kjent med at det finnes virksomheter i Norge som vil omfattes av definisjonen av «offentligrettslig organ» i åpne data-direktivet artikkel 2 nr. 2. Utvalget ønsker imidlertid å sikre fullt samsvar mellom datadelingsloven og åpne data-direktivet dersom det skulle finnes slike organer i Norge, eller andre organer og rettssubjekter som er omfattet av virkeområdet til direktivet, og har derfor foreslått en bestemmelse om at loven gjelder for andre rettssubjekter som er omfattet av åpne data-direktivet som inntatt i EØS-avtalen vedlegg XI nr. 5k, se lovutkastet § 2 første ledd bokstav d.

I lovutkastet § 2 andre ledd har utvalget foreslått inntatt en presisering om at bokstav b, c og d ikke gjelder for rettssubjekter som driver næringsvirksomhet i direkte konkurranse med eller på samme vilkår som private rettssubjekter. Bestemmelsen har sitt motstykke i offentleglova § 2 andre ledd og åpne data-direktivet artikkel 1 nr. 2 bokstav b.

Forskningsdata er nærmere omtalt nedenfor i kapittel 9.3.7 og 11.7.

Utvalget foreslår også en forskriftshjemmel, se lovutkastet § 2 fjerde ledd. Forslaget er at departementet gis hjemmel til å gi forskrift om at loven helt eller delvis skal gjelde for selvstendige rettssubjekter med tilknytning til offentlig virksomhet som ikke oppfyller vilkårene i første ledd bokstav b og c.

9.3.2.6 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår følgende bestemmelse om lovens virkeområde:

§ 2. Virkeområdet

(1) Loven gjelder for offentlige virksomheter:

a) staten, fylkeskommunene og kommunene

b) selvstendige rettssubjekter der stat, kommune eller fylkeskommune direkte eller indirekte kontrollerer rettssubjektet gjennom eierskap, stemmerett, styre eller lignende

c) andre rettssubjekter omfattet av plikten til å gi allment innsyn etter offentleglova

d) andre rettssubjekter omfattet av EØS-avtalen vedlegg XI nr. 5k (direktiv (EU) 2019/1094).

(2) Bokstav b, c og d gjelder ikke for rettssubjekter eller for visse data hos selvstendige rettssubjekter som driver næringsvirksomhet i direkte konkurranse med eller på samme vilkår som private rettssubjekter.

(3) Offentlig virksomhet som er omfattet av første ledd bokstav a skal ikke bruke retten sin som databaseprodusent etter direktiv 96/9/EF artikkel 7 nr. 1, til å hindre eller avgrense viderebruk av data utover det som følger av denne loven.

(4) Departementet kan gi forskrift om at loven helt eller delvis skal gjelde for rettssubjekter med tilknytning til offentlig virksomhet som ikke oppfyller vilkårene i første ledd bokstav b og c.

9.3.3 Viderebruk

9.3.3.1 Generelt

Utvalget har behov for å klargjøre bruken av begrepet viderebruk som er sentralt i mange av bestemmelsene. I den forbindelse kan det også være hensiktsmessig å drøfte bruken av begrepene innsyn, datadeling og gjenbruk.

Viderebruk er forenklet sagt bruk av data til annen bruk enn til offentlig forvaltning og myndighetsoppgaver. Dette ble formulert på følgende måte i fortalen punkt 8 i det første PSI-direktivet:

«Offentlige myndigheter samler inn, produserer, reproducerer og formidler dokumenter for å ivareta sine offentlige oppgaver. Bruk av slike dokumenter av andre grunner anses som viderebruk.»

Viderebruk kan ha kommersielle eller ikke-kommersielle formål. Viderebruk vil ofte ha andre formål enn det opprinnelige formålet som dataene ble produsert for, men også bruk i privat sammenheng i tråd med det opprinnelige formålet, er å regne som viderebruk.

Innsyn i data er i seg selv ikke regnet som viderebruk, men det er ikke noe klart skille mellom innsyn og viderebruk. Rett til innsyn gir i utgangspunktet også rett til å viderebruke dataene. Den som krever tilgang til dataene, trenger ikke spesifisere hva som er bakgrunnen for kra-

vet, om det gjelder innsyn, viderebruk eller begge deler. Det finnes imidlertid visse unntak fra utgangspunktet om at rett til innsyn også gir rett til viderebruk. Det vil for eksempel kunne være innsynsrett i et saksdokument som inneholder personopplysninger, selv om viderebruk av opplysningene er i strid med personvernforordningen fordi det den som benytter innsynsretten mangler behandlingsgrunnlag.

Viderebruk er definert i åpne data-direktivet artikkel 2 nr. 11 bokstav a og b.

Bokstav a gjelder dokumenter som innehas av offentlige organer. Med viderebruk menes i slike tilfeller:

«the use by persons or legal entities of documents [,,] for commercial or non-commercial purposes other than the initial purpose within the public task for which the documents were produced, except for the exchange of documents between public sector bodies purely in pursuit of their public tasks»

Definisjonen er en videreføring av PSI-direktivet med noen språklige justeringer. Den samme definisjonen er også gjort gjeldende etter dataforvaltningsforordningen, jf. artikkel 2 nr. 2.

Bokstav b gjelder dokumenter som innehas av offentlige foretak. Med viderebruk menes i slike tilfeller:

«the use by persons or legal entities of documents [...] for commercial or non-commercial purposes other than for the initial purpose of providing services in the general interest for which the documents were produced, except for the exchange of documents between public undertakings and public sector bodies purely in pursuit of the public tasks of public sector bodies»

Formuleringen er gitt for å hensynta direktivets utvidede virkeområde til visse offentlige foretak.

Det har blitt vanlig å betegne «utveksling av data mellom offentlige organer som skjer i forbindelse med deres offentlige oppgaver» som *gjenbruk*. Denne type datadeling mellom offentlige organer er altså *ikke* omfattet av viderebruksbegrepet. Gjenbruk av data innenfor offentlig forvaltning er en viktig forutsetning for optimalisering av arbeidsprosesser og sammenhengende tjenester, og kan bidra til automatisering av enkle oppgaveløsninger. Brukerne slipper å gjenta informasjon om seg selv som det offentlige allerede innehar (kun én gang).

I en del tilfeller kan skillet mellom viderebruk og gjenbruk synes å være mest av formalistisk art. Hvis vegmyndighetene samler inn data for å fremme trafikksikkerheten, og noen andre bruker dataene kommersielt eller ideelt til å fremme trafikksikkerhet, faller dette inn under begrepet viderebruk. Dersom en annen myndighet bruker dataene på en måte som utelukkende skjer i forbindelse med myndighetsoppgaven, regnes dette som gjenbruk uavhengig av om oppgaven fremmer trafikksikkerheten eller ei.

Kommersiell eller ikke-kommersiell videreføring av data med formål å gi innsyn i offentlige data, vil falle inn under viderebruksbegrepet. Eksempler på dette er både journalisters innsamling av data for publisering i form av artikler eller artikkelserier,¹⁷ og aktiviteten til organisasjoner som for eksempel Myndighetsfakta,¹⁸ som har som formål å hente inn informasjon fra det offentlige, samle den og gjøre den lett tilgjengelig for andre.

9.3.3.2 Utvalgets vurderinger

Definisjonen av viderebruk er komplisert, men er samtidig sentral for å forstå lovens virkeområde. Utvalget har vurdert flere måter å formulere dette på, men har blitt stående ved en betydelig forenkling av selve definisjonsbestemmelsen i kombinasjon med en presisering av virkeområdet. Definisjonen er imidlertid ment å ha det samme innholdet som definisjonen i åpne data-direktivet artikkel 2 nr. 11 bokstav a og b. I den grad det er behov for å presisere dette nærmere bør det være mulig å gjøre det i forskrift. Utvalget foreslår følgende definisjonsbestemmelse, jf. forslag til § 4 bokstav b: *viderebruk: bruk av data fra offentlige virksomheter til ethvert formål. Det er ikke viderebruk når offentlig virksomhet bruker data som de har mottatt fra en annen offentlig virksomhet utelukkende som ledd i sine myndighets- eller forvaltningsoppgaver[.]*

¹⁷ Et eksempel på dette er NRK Brennpunkts prosjekt «Legekoden» som de mottok Data-SKUP-prisen for i 2018. Brennpunkt avslørte hvordan det offentlige bidraget til fastlegeordningen blir ujevnt fordelt. En meget stor datamengde ble gjennomgått og systematisert for å tydeliggjøre utslagene. I alt gikk journalistene gjennom 90 millioner fastlege-regninger, så på bruken av 15 milliarder helsekroner og systematiserte informasjon og refusjonskrav fra 9700 leger. Se <https://www.nrk.no/norge/nrk-vant-data-skup-for-avsloring-av-legejuks-1.14267945>.

¹⁸ I henhold til Myndighetsfaktas hjemmeside samler de inn data fra bl.a. myndighetenes økonomisystemer for å kunne gi forskere, journalister og andre interessenter et samlet og tydelig bilde over offentlige innkjøp i Norge.

Åpne data-direktivet artikkel 2 nr. 11 bruker uttrykket «kommersielle og ikke-kommersielle formål». Utvalget forstår kommersielle formål som formål som retter seg mot forretnings- og økonomisk virksomhet, eller virksomhet der fortjeneste er målet. Utvalget forstår videre ikke-kommersielle formål som formål der fortjeneste ikke er motivasjonen bak handlingen. Utvalget legger til grunn at «ethvert formål» betyr det samme som «kommersielle og ikke-kommersielle formål», det vil si at det er irrelevant for offentlig virksomhet som deler sine data hva formålet med bruken av dataene er. Utvalget mener imidlertid at «ethvert formål» er mer i samsvar med norsk lovgivningstradisjon, og bidrar til en mer pedagogisk utformet lovtekst.

I utkastet til *datadelingsloven* §4 bokstav b annet punktum presiseres det at det ikke foreligger viderebruk etter denne loven når annen offentlig virksomhet bruker dataene som ledd i deres myndighets- eller forvaltningsoppgaver. Med myndighets- og forvaltningsoppgaver menes oppgaver som utøves av offentlige virksomheter, eller private virksomheter med delegert myndighet fra offentlig virksomhet, der det treffes avgjørelser som er bestemmende for rettigheter eller plikter til private rettssubjekter. Annen alminnelig saksbehandling utført av offentlig virksomhet uten at det fattes vedtak eller avgjørelser etter forvaltningsloven § 2, er også omfattet av denne unntaksbestemmelsen.

Utvalget bruker begrepet datadeling som et mer generelt begrep for utveksling av data. Utvalget mener det ikke er behov for å ta inn en legaldefinisjon av begrepet. Det gjelder også begrepene innsyn og gjennbruk.

9.3.4 Metadata

Data er per definisjon dokumentasjon av handlinger, fakta eller annen informasjon, men data vil sjelden være selvforklarende. For å finne fram til, forstå og behandle data eller en samling av data (datasett), må dataene være dokumentert ved hjelp av ulike former for databeskrivelser, henvisninger til standarder og andre *metadata*, dvs. data som beskriver eller forklarer dataene. Metadata finnes generelt på mange nivåer og former. Metadata kan holdes separat fra dataene eller datasettet som metadataene dokumenterer, eller i større eller mindre grad inkluderes sammen med de egentlige dataene. Begrepet metadata brukes også om data som dokumenterer, beskriver eller forklarer ressurser som

behandler data, for eksempel en applikasjon, nettjeneste eller en annen form for dataprogram.

Metadata kan beskrive hele datasett, eller dataelementene innen et datasett. Det finnes en europeisk standard for metadata om datasett, kalt DCAT-AP, og en norsk tilpasning, DCAT-AP-NO,¹⁹ som er anbefalt standard for offentlige virksomheter. Metadatakatalogen «data.norge.no» bruker denne standarden. Andre standarder og spesifikasjoner som kan være relevante i denne sammenheng er henholdsvis SKOS-AP-NO for å beskrive semantiske metadata og Modell-DCAT som spesifiserer hvordan datastrukturer skal bygges opp for å legge til rette for maskinell utveksling av data.

En viktig del av dokumentasjonen er en nærmere beskrivelse av hvilken datamodell og datastruktur som benyttes. Generelt vil en høy grad av strukturering lette tilgangen, men dette vil kunne variere betydelig avhengig av hva slags data det er snakk om og hva de er tenkt brukt til. Noen datasett er i hovedsak ustrukturerte, for eksempel et satellittbilde. Andre datasett er mer strukturerte. Særlig gjelder det data som er samlet i databaser, for eksempel Folkeregisteret. En datamodell er en abstrakt beskrivelse av den valgte datastrukturen.

Begrepet metadata er ikke gitt noen legaldefinisjon verken i offentleglova, åpne data-direktivet eller dataforvaltningsforordningen. Offentleglova og åpne data-direktivet bruker begrepet i materielle bestemmelser. Gjennomføringsrettsakten om datasett med høy verdi (HVD-forordningen) har spesifikke krav til metadata, bl.a. med henvisninger til forordning (EF) 1205/2008 om gjennomføring av INSPIRE-direktivet med hensyn til metadata, men ingen legaldefinisjon.

Departementet fremmet ikke noe forslag om å definere metadata i høringen i 2022 om gjennomføringen av direktivet.

Utvalget foreslår heller ingen legaldefinisjon av begrepet metadata. Utvalget er på generelt grunnlag tilbakeholden med å innføre nye legaldefinisjoner. Utvalget viser til Justisdepartementets veileder «Lovteknikk og lovforberedelse» der det framgår at definisjoner bare bør benyttes dersom det er et særskilt behov for å klargjøre begreper som benyttes i loven.²⁰ Dette kan særlig være aktuelt dersom begrepene benyttes flere steder i loven og skal ha et innhold som ikke uten videre framkom-

¹⁹ Digitaliseringsdirektoratet (2022). Standard for beskrivelse av datasett, datatjenester og datakataloger (DCAT-AP-NO).

²⁰ JD (2000). «Lovteknikk og lovforberedelse. Veiledning om lov- og forskriftsarbeid», 1. mars 2000, side 113.

mer når man leser de enkelte bestemmelsene. Definisjoner bør i henhold til veilederen ikke benyttes dersom innholdet i begrepene fremstår klart også uten noen definisjon. Og selv om innholdet ikke fremstår fullstendig klart, bør det bare gis en definisjon dersom definisjonen fører til en vesentlig klarlegging av begrepets innhold.

Se ellers drøftingen i kapittel 11.4 og 11.5 om behovet for å dokumentere data for å legge til rette for viderebruk.

9.3.5 Tekniske begrep knyttet til datautveksling

For å kunne utveksle data mellom datamaskiner, må dataene organiseres på en måte som begge systemene forstår. Direktivet setter i den forbindelse enkelte tekniske krav knyttet til begrepene maskinlesbart format, åpent format, programmeringsgrensesnitt (API) og massenedlasting.

En enkel måte å utveksle data på, er å bruke et felles dataformat (også kalt filformat). Med det menes at dataene organiseres i en struktur som avsender og mottaker er enig om eller innforstått med. En annen måte kan være en mer direkte maskin-til-maskin kommunikasjon ved hjelp av et felles programmeringsgrensesnitt.

Betegnelsen *maskinlesbart format* er definert i åpne data-direktivet artikkel 2 nr. 13 som:

«a file format structured so that software applications can easily identify, recognise and extract specific data, including individual statements of fact, and their internal structure»

Betegnelsen *åpent format* er definert i åpne data-direktivet artikkel 2 nr. 14 som:

«a file format that is platform-independent and made available to the public without any restriction that impedes the re-use of documents»

I utgangspunktet vil ethvert dataformat som gjør datasystemer i stand til å utveksle data i digital form, være et maskinlesbart format. Definisjonen i direktivet kan imidlertid oppfattes å være mer avgrenset ved å sette krav om funksjonalitet som gjør datasystemet i stand til å trekke ut individuelle opplysninger og deres interne struktur. Problemstillingen er omtalt på følgende måte i fortalen punkt 35:

«A document should be considered to be in a machine-readable format if it is in a file format

that is structured in such a way that software applications can easily identify, recognise and extract specific data from it. Data encoded in files that are structured in a machine-readable format should be considered to be machine-readable data. A machine-readable format can be open or proprietary. They can be formal standards or not. Documents encoded in a file format that limits automatic processing, because the data cannot, or cannot easily, be extracted from them, should not be considered to be in a machine-readable format. Member States should, where possible and appropriate, encourage the use of a Union or internationally recognised open, machine-readable format. The European interoperability framework should be taken into account, where applicable, when designing technical solutions for the re-use of documents.»

En konsekvens av dette kan være at ett og samme format vil falle inn under definisjonen av et maskinlesbart format, for noen typer data, men ikke vil oppfylle definisjonen for andre typer. Et filformat som lagrer og overfører fotografier i form av et digitalt (raster)bilde, må anses å være et maskinlesbart format for digitale fotografier. Det samme formatet vil antakelig ikke regnes som et maskinlesbart format for lagring og overføring av brev. For at programvare enkelt kan identifisere, gjenkjenne og trekke ut opplysningene i et digitalt brev, må filformatet støtte bruk av strukturert tekst og andre opplysninger om brevets innhold og utforming.

Begrepet *programmeringsgrensesnitt* (API) er i direktivet forklart i fortalen punkt 32 som:

«a set of functions, procedures, definitions and protocols for machine-to-machine communication and the seamless exchange of data.»

Betegnelsen API står for «application programming interface» som på norsk oversettes med ordet programmeringsgrensesnitt. Bruken av API på norsk kan imidlertid oppfattes å være knyttet til bestemte teknologiske løsninger som ikke uten videre vil gjelde for framtidige programmeringsgrensesnitt.

Direktivet bruker også begrepet *massenedlasting* uten at dette forklares nærmere. Se for eksempel artikkel 5 nr. 8 som slår fast at de aktuelle dataene skal gjøres tilgjengelige for viderebruk:

«in machine-readable format, via suitable APIs and, where relevant, as a bulk download.»

Formuleringen må forstås som en presisering av at data etter omstendighetene både må kunne være tilgjengelig som enkeltdata og som fullstendige datasett.

Den gjeldende offentleglova bruker betegnelsene «format» og «maskinleseleg format», men uten å gi noen legaldefinisjon.

Departementet fremmet ikke noe forslag i høringen i 2022 om gjennomføringen av direktivet om å ta inn definisjoner i offentleglova for begrepene maskinleselig format, åpent format, programmeringsgrensesnitt (API) og massenedlasting. Departementet uttalte i høringen at API-er ikke er et spørsmål om format, men et krav til programmeringsgrensesnitt for å utveksle data mellom forskjellige applikasjoner. Departementet viste til at API dreier seg om hvordan et system er bygget opp, og hva og hvordan du kan integrere en annen applikasjon til det, og uttrykker således krav som andre systemer må oppfylle for å kunne kommunisere med eget system. Departementet foreslo å ta inn en bestemmelse om tilgjengeliggjøring av dynamiske data med API-er i offentleglova uten å ta inn en legaldefinisjon for «API». Se nærmere om dynamiske data i kapittel 9.3.6.

Ingen av høringsinstansene hadde merknader til dette.

KS forutsatte at departementet tar initiativ til et felles arbeid for å utvikle standarder og felleskomponenter både for API-er og datasett, og også for tilgjengeliggjøring innenfor et felles format, basert på økosystemet for offentlig sektor og samarbeidet med KS, slik det er omtalt i «En digital offentlig sektor: Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019-2025».

Folkehelseinstituttet pekte på behovet for åpne API-er som er komplett og godt dokumentert i åpne og maskinlesbare formater i henhold til standarder, der «OpenAPI Specification» er en mulighet.

Utvalget er som nevnt over tilbakeholden med å innføre nye legaldefinisjoner uten et klart behov for dette i den foreslåtte lovteksten. Utvalget foreslår derfor ingen legaldefinisjoner for begrepene maskinlesbart format, åpent format, programmeringsgrensesnitt (API) og massenedlasting. I departementets høringsnotat fra 2022, side 22 fremkommer følgende:

«Andre begreper har ikke tidligere vært definert, men har vært benyttet i det tidligere direktivet som nå erstattes med åpne data-

direktivet. Dette gjelder f.eks. standardlisenser. Det er også slik at selv om et begrep er definert i direktivet, men ikke i offentleglova, vil det kunne fremgå av sammenhengen at begrepsdefinisjonen er hensyntatt.

I Prop. 111 L (2015–2016) ble det for øvrig også uttalt at:

«Det vil etter departementets mening kunne verke både unaturlig og lovteknisk uheldig å introdusere nye definisjoner, som i utgangspunktet berre er relevant i samband med vidarebruk. Departementet kan ikkje sjå at dei nye definisjonane frå endringsdirektivet har eigenverdi i relasjon til innsynsreguleringa elles»

Departementet er fortsatt av den oppfatning at innføringen av en eventuell ny definisjon må ha en slik egenverdi. Og videre der det eventuelt vil være behov for å ta inn definisjoner i loven at man i stedet velger å henvise til direktivets relevante bestemmelse.»

Utvalget er enig i dette.

Når det gjelder betegnelsen maskinleselig format, viser utvalget til at ordet maskinlesbart format er mer vanlig brukt på bokmål, og har valgt å bruke denne formen. Utvalget legger ellers definisjonen i direktivet til grunn for sin forståelse.

Utvalget legger også definisjonen i direktivet for betegnelsen åpent format til grunn for sin forståelse. For å kunne oppfylle formålet, må formatet være dokumentert og dokumentasjonen må være allment tilgjengelig. Formater definert i internasjonale standarder (ISO og EN) er åpne formater etter definisjonen. Det omfatter også visse nasjonale bransjestandarder, for eksempel SOSI-standardene for utveksling av geografiske data.

Utvalget har vurdert å ta inn begrepet programmeringsgrensesnitt som en legaldefinisjon i datadelingsloven i tråd med ordlyden i fortalen, men i så fall uten å benytte betegnelsen API som kan oppfattes å være knyttet til bestemte teknologiske løsninger. Utvalget viser til at begrepet ikke er selvforklarende, og går igjen i flere bestemmelser. Utvalget har imidlertid kommet til at definisjonen ikke er særlig klargjørende, og at eventuelle materielle krav til programmeringsgrensesnitt er av teknisk karakter som ikke egner seg for regulering i lovs form. Begrepet er gitt en legaldefinisjon i HVD-forordningen artikkel 2 nr. 6, der det framgår at for datasett omfattet av kategoriene geodata, jordobservasjon og miljø og mobilitet, er nedlastingstjenester etter INSPIRE-direktivet å

regne som programmeringsgrensesnitt etter forordningen.

Utvalget foreslår av samme grunn heller ikke å ta inn massenedlasting som en legaldefinisjon i den nye datadelingsloven. Betegnelsen er heller ikke brukt i andre bestemmelser i loven. Utvalget forstår ellers betegnelsen som en teknisk mulighet for overføring av data fra et system til et annet i form av hele datasett eller andre former for overføring av større datamengder som en samlet overføring. Eventuelle materielle krav til massenedlasting er av teknisk karakter som ikke egner seg for regulering i lovs form.

9.3.6 Dynamiske data

9.3.6.1 Innledning

Åpne data-direktivet innfører særlige regler for dynamiske data, herunder miljødata, trafikkdata, satellittdata, meteorologiske data og sensorgenererte data. Med dynamiske data menes, jf. åpne data-direktivet artikkel 2 nr. 8:

«documents in a digital form, subject to frequent or real-time updates, in particular because of their volatility or rapid obsolescence; data generated by sensors are typically considered to be dynamic data»

Det framgår av direktivets fortalepunkt 31 at hensynet til rask tilgang er særlig viktig for dynamiske data der bruksverdien er avhengig av at innholdet er tilgjengelig umiddelbart og ajourføres regelmessig.

9.3.6.2 Tidligere utredninger, høring av direktivet i 2022

I utredningen fra Kluge Advokatfirma AS («Kluge») i 2020 ble det vist til at dokumentbegrepet i offentleglova kan synes å forutsette en fiksering av innholdet, altså at informasjonen er festet i et format – og derav har et definert innhold, og at dette kunne innebære en avgrensning mot dynamiske data. I utredningen pekes det på at en datastrøm, definert som data i bevegelse, typisk datastrømmer fra sensorer, kan være vanskelig å innordne under dokumentbegrepet, fordi slike data (ennå) ikke er fiksert. I utredningen ble det likevel antatt at offentlige datastrømmer i de aller fleste tilfeller er en midlertidig tilstand, og at offentlige data som befinner seg i denne tilstanden i de aller fleste tilfeller raskt vil ende opp i en eller annen fiksert form, altså i noe som kan anses

som et dokument. Kluge anså derfor problemstillingen å være mest av akademisk interesse.

Kommunal- og distriktsdepartementet la i sitt forslag til gjennomføring av åpne data-direktivet som var på høring våren 2022, til grunn at dokumentbegrepet slik det er definert i offentleglova, også omfatter dynamiske data. Departementet så det likevel som klargjørende å ta inn en definisjon av begrepet dynamiske data i offentleglova, og foreslo dette i form av et nytt § 4 fjerde ledd med samme ordlyd som i direktivet:

«Dynamiske data er dokument i digital form som blir oppdaterte hyppig eller i sanntid, eller som raskt blir forelda. Data som blir genererte av sensorar, skal normalt reknast som dynamiske data.»

Dette forslaget ble kommentert av flere av høringsinstansene. *Arkivverket* støtter at det slås fast at også dynamiske data er dokumenter etter offentleglova, og legger til at dette innebærer at dynamiske data, inkludert sensordata, følgelig også må betraktes som arkiv etter arkivloven. Dette innebærer midlertid ikke at alle dynamiske data skal forvaltes som arkiv.

Digitaliseringsdirektoratet støtter forståelsen av dynamiske data som «dokument». Direktoratet er enig i at det likevel kan være hensiktsmessig å sette inn den foreslåtte definisjonen i loven.

Direktoratet for høyere kompetanse (HK-dir.) mener departementets forslag til definisjon av dynamiske data er upresist, og uttaler:

«Dynamiske data, som f.eks. værdata, kjenne-tegnes av at de representerer distinkte målepunkter som hver for seg representerer en tilstand på et gitt tidspunkt. Et distinkt målepunkt kan representeres som et dokument, men dokumentet vil normalt aldri bli endret. Derimot vil det løpende oppstå nye instanser av det samme dokumentet som hver for seg dokumenterer nye, distinkte målepunkter i tid. Dokument-instansene vil samlet danne grunnlag for bruk av maskinlæring og kunstig intelligens for blant annet å kunne forstå hva som kjennetegner spesielle hendelser eller fenomener, og for å forutsi når slike kan oppstå i forkant av at de inntreffer.

Med bakgrunn i argumentasjonen over er det også problematisk å si at et dokument blir forelda, siden de er utstyrt med datostempling som støtter temporalitet i data. Temporalitet er svært nyttig i forbindelse med analyser av data, og ved bruk av maskinlæring og kunstig intel-

ligens. Vi foreslår at definisjonen endres til å gjenspeile dette, f.eks. ved å tydeliggjøre at det løpende oppstår nye instanser av samme dokument for nye dataregistreringer.»

Miljødirektoratet støtter forslaget om definisjonen av dynamiske data.

Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO) mener formuleringen i forslaget til definisjonsbestemmelse om at «data som genereres av sensorer anses vanligvis å være dynamiske data» er for generell. En bedre formulering kan være at «kontinuerlig oppdaterte data generert av sensorer anses vanligvis å være dynamiske data». NIBIO peker på at datafangst fra luften, primært bilde- og lasersensorer fra fly, helikopter eller drone, ikke kan anses som dynamiske data.

Skattedirektoratet uttaler at det er uklart hvilke saksdokumenter som må anses som dynamiske data, og anbefaler at det gis klargjørende eksempler for dette.

Statens kartverk (Kartverket) finner det noe uklart når krav knyttet til dynamiske data inntreffer, og uttaler:

«Kartverket har i dag som eksempel vannstandsdata og grunndata fra posisjonstjenester som mulig kan ses på som dynamiske data. Omfanget av datatyper som kan betegnes dynamiske vil trolig øke over tid – i dag er kun grunndata tilrettelagt i tråd med krav [i] artikkel 5 punkt 5, og vannstandsdata tilgjengelig gjort i tilnærmet sanntid.»

Innlandet fylkeskommune ber departementet sikre at nye begrep i offentleglova defineres likt med eventuelle definisjoner av samme begrep i andre lovtekster.

Trondheim kommune mener det ikke er tilstrekkelig avklart hvilke data som kommunen forvalter som må anses å være «dynamiske data».

Advokatforeningen er enig i at det er fornuftig å ta inn en definisjon for dynamiske data i loven, men foreslår at definisjonen legges så nært som mulig opp til definisjonen i direktivet, inkludert momentet om volatilitet.

Geovekst-samarbeidet som omfatter kommunene, statlige myndigheter og andre virksomheter som er store innehavere av detaljerte geodata (se kapittel 12.7), mener definisjonen av dynamiske data må presiseres. På samme måte som NIBIO mener Geovekst at data som fanges med bilde- og lasersensorer med periodisk kartlegging som formål, ikke uten videre kan anses som dynamiske data.

KS (kommunenes organisasjon) mener at definisjonen av dynamiske data bidrar til uklarhet rundt begrepet. Definisjonen som er satt opp er ikke tilstrekkelig til å skape god forståelse av hva dynamiske data faktisk er. Særlig er begrepet «volatilitet», som er et begrep fra finansverdenen, vanskelig å forstå gitt denne konteksten. *KS* anbefaler å definere begrepet på en måte som gir en mer reell beskrivelse av hva dynamiske data faktisk er, og faktisk skal forstås som, av de virksomhetene som omfattes av offentleglova. Også *Drammen kommune* viser til uttalelsen fra *KS*.

Ambita AS støtter forslaget om å ta inn definisjonen av dynamiske data i offentleglova. Tilgang til slike data vil kunne ha svært stor verdi i det datadrevne samfunnet. *Ambita AS* uttaler:

«Energidata i ulike former, herunder om produksjon og forbruk på ulike nivåer og i geografier, er åpenbare data og datasett som må kunne være mest mulig offentlig tilgjengelig. Dette av hensyn til både forskning og utvikling av kommersielle løsninger for bedre energiutnyttelse. På denne bakgrunn bør det tilstrebes at slike data i så stor grad som mulig innehas og tilgjengeliggjøres av offentlige organer som vil bli underlagt direktivets virkeområde. Energidata som nevnt her vil trolig kunne defineres og tilgjengeliggjøres som dynamiske data.»

9.3.6.3 Utvalgets vurderinger

Utvalget mener det vil være klargjørende å ta inn en definisjon av dynamiske data i definisjonsbestemmelsen i den nye datadelingsloven på samme måte som i direktivet, og foreslår følgende ordlyd, jf. forslag til § 4 bokstav c: *dynamiske data: digitale data som oppdateres ofte eller i sanntid for å være aktuelle[.]*

Utvalget har hentet inspirasjon til ordlyd fra § 4 i den svenske loven som gjennomfører åpne datadirektivet. Sverige har vedtatt følgende definisjon:

«dynamiska data: data som uppdateras ofta eller i realtid för att vara aktuella och relevanta att vidareutnyttja»

Utvalgets forslag til definisjon er ment å være i fullt samsvar med definisjonen i åpne data-direktivet artikkel 2 nr. 8. Med «digitale data» menes det samme som i direktivet betegnes som «dokumenter i digital form». Utvalget mener ordlyden med fordel kan forenkles uten at dette innebærer noen realitetsforskjell. Utvalget mener at formuleringen

tatt inn i direktivet andre punktum: «data som genereres av sensorer anses vanligvis å være dynamiske data», etter sin ordlyd mer er en forklaring enn en egentlig definisjon, og dessuten kan misforstås, jf. høringsuttalelse blant annet fra NIBIO.

Utvalget har valgt å ikke bruke ordene «volatilitet» og «foreldes», men i stedet «oppdateres ofte eller i sanntid for å være aktuelle» da man mener denne ordlyden i større grad er egnet til å beskrive hva dynamiske data er, og gjenspeiler at det sentrale med dataene er at de er «ferskvare». Med «oppdateres ofte eller i sanntid» menes det at det vil være en datastrøm der nye data ikke erstatter tidligere data, men at de nye dataene kommer i tillegg til tidligere data i strømmen.

Utvalget er enig i utgangspunktet for høringsforslaget fra 2022 om at dynamiske data omfattes av det gjeldende dokumentbegrepet i offentliglova. Det vil imidlertid være klargjørende om dette kommer eksplisitt fram av offentliglova § 4. Utvalget foreslår en mer direkte presisering enn i høringen i 2022, og foreslår dette tatt inn som en bestemmelse i offentliglova § 4 nytt femte ledd: *Med dokument er også meint digitale data som oppdaterast ofte eller i sanntid for å være aktuelle (dynamiske data).*

Utvalget legger til grunn at reglene etter dataforvaltningsforordningen om beskyttede data etter omstendighetene også kan omfatte dynamiske data, jf. forordnings fortalepunkt 31. Forordningen har ingen særregler om tilgjengeliggjøring av dynamiske data. Se nærmere om dette i kapittel 17.2.2.

9.3.7 Forskningsdata

9.3.7.1 Innledning

Åpne data-direktivet innfører særlige regler for forskningsdata. Med dette menes, jf. direktivet artikkel 2 nr. 9:

«documents in a digital form, other than scientific publications, which are collected or produced in the course of scientific research activities and are used as evidence in the research process, or are commonly accepted in the research community as necessary to validate research findings and results»

Det er bare forskningsdata som er offentlig finansiert, som er omfattet av direktivet, jf. åpne data-direktivet artikkel 10. De obligatoriske reglene om tilgjengeliggjøring er i tillegg begrenset til

forskningsdata som forskere, forskningsutøvende organisasjoner eller forskningsfinansierende organisasjoner allerede har offentliggjort gjennom «an institutional or subject-based repository», jf. åpne data-direktivet artikkel 10 nr. 2 og utkast til *datadelingsloven* § 8.

Se ellers nærmere om tilgang til forskningsdata i kapittel 11.7.

9.3.7.2 Høring av direktivet i 2022

Kommunal- og distriktsdepartementet la i sitt forslag til gjennomføring av åpne data-direktivet som var på høring våren 2022, til grunn at reglene om forskningsdata kun krevde en presisering i offentligforskrifta om at slike data skal være gratis, jf. departementets forslag til ny bestemmelse i offentligforskrifta § 4 nytt åttende ledd:

«Verksemder som er omfatta av EØS-avtalen vedlegg XI nr. 5k (direktiv (EU) 2019/1024), skal gjere vederlagsfritt tilgjengeleg offentleg finansierte forskningsdata som er offentleggjorde gjennom eit sentralt datalager i institusjonen eller eit emnebasert datalager av forskarar, forskningsutøvande organisasjonar eller forskningsfinansierande organisasjonar.»

I høringsnotatet var det ikke forslått noen legaldefinisjon av «forskningsdata». Formuleringen «an institutional or subject-based repository» (dansk «en institusjonell eller emnebasert datasamling», svensk «ett institusjonell eller ämnesbasert register»), ble oversatt til «et sentralt datalager i institusjonen eller et emnebasert datalager» uten noen legaldefinisjon. I høringsnotatet ble det forslått å overlate til viderebruksutvalget å drøfte spørsmålet om å eventuelt utvide virkeområdet til også å gjelde forskningsdata som gjøres offentlig tilgjengelig gjennom annen infrastruktur enn datalagre.

Flere høringsinstanser hadde kommentarer til dette punktet i høringsnotatet. *Advokatforeningen* var ikke kjent med at det er andre norske begreper som er mer dekkende for oversettelsen av begrepet «repository».

Arkivverket så det som positivt at direktivet utvider virkeområdet hva angår forskningsdata. Arkivverket uttalte at bruken av begrepene datalager og dataarkiv ikke skiller seg fra begrepets innhold i arkivloven. Forskningsdata i datalager er arkiv etter arkivloven, men alle dataene skal ikke nødvendigvis forvaltes som arkiv – bare data som har verdi som dokumentasjon eller er gjenstand for saksbehandling, skal forvaltes som arkiv.

Digitaliseringsdirektoratet var enig i å overlate spørsmålet om eventuelle utvidelser av virkeområdet til viderebruksutvalget. Direktoratet mente at den foreslåtte oversettelsen av begrepet «repository» var hensiktsmessig.

Folkehelseinstituttet (FHI) viste til at instituttets datasett som regel inneholder helseopplysninger og andre personsensitive opplysninger der det foreligger krav om sletting ved prosjektslutt. Disse datasettene er ikke åpne og kan ikke tilgjengeliggjøres for viderebruk. FHI uttalte at de derfor i mindre grad vil påvirkes av kravet om vederlagsfri tilgang til offentlig finansierte forskningsdata. FHI mente det er nødvendig å se på forslaget om vederlagsfrihet i et strategisk perspektiv. Det bør ikke være slik at man «taper» på å tilgjengeliggjøre offentlig finansierte forskningsdata i sentrale eller emnebaserte datalager. FHI uttalte at foruten krav om vederlagsfrihet, bør det også etableres insentiver som gjør det attraktivt for virksomheter å tilgjengeliggjøre data via sentrale datalager eller emnebaserte lagere.

Presseorganisasjonene pekte på betydningen av at forskningsdata som er finansiert i hovedsak av det offentlige, er så tilgjengelig som mulig. De var av den oppfatning at forskningsaktiviteten til stiftelser som Sintef og Transportøkonomisk institutt, og organer som Norce, omfattes av direktivets virkeområde selv om disse hevder seg i dag å være unntatt offentleglova.

Norges Forskningsråd var ikke kjent med at det er etablert en omforent oversettelse av det engelske ordet repository. Rådet mente at det inntil videre bør stå (repository) bak datalager i den norske oversettelsen. Den norske noden i RDA (Research Data Alliance) bør få i oppgave å finne et norsk begrep som det blir enighet om å bruke. Forskningsrådet mente videre at den norske ordlyden er mer snever enn den opprinnelige teksten, og at den kan forstås som at generiske datalagre må være en del av den institusjonen som samler inn dataene. Forskningsrådet viste til at kunnskapssektoren har flere eksempler på egne datalagre som tilbyr generiske tjenester, men som ikke kan defineres som et sentralt datalager i institusjonen. Forskningsrådet foreslo derfor formuleringen «gjennom et institusjonelt eller emnebasert datalager (repository)».

Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO) viste til at de bruker nasjonale infrastrukturer som CRISTIN, BIRD og BRAGE for publisering og arkivering av forskningsdata. NIBIO mente at det bør stilles krav om at posisjonsbestemte forskningsdata (geodata generert i forskningssektoren) til-

gjengeliggjøres gjennom fellesportalen for geografiske data i Norge (geonorge.no). NIBIO uttalte at behovet for skjerming av forskningsdata som inngår i lengre tidsserier ser ut til å være ivaretatt. I forskningsprosjekter som strekker seg over lang tid kan resultater bli publisert på ulike stadier i prosessen. Publisering bør likevel ikke utløse krav om fristilling av hele datagrunnlaget. Behovet for skjerming kan for eksempel begrunnes med risiko for at langsiktige resultater påvirkes gjennom offentliggjøring av posisjonsdata.

Nord universitet foreslo å bruke ordene dataplattform eller repositorium fremfor datalager.

OsloMet mente at det vil være mer treffende å benytte begrepet «dataarkiv» enn «datalager», ettersom bestemmelsen gjelder tilgjengeliggjøring av «kalde», arkiverte forskningsdata. Når det likevel følger av bestemmelsen at plikten til å sørge for vederlagsfri tilgjengeliggjøring kun gjelder forskningsdata som institusjonen allerede har offentliggjort, vil dette kunne redusere risikoen for tolkningstvil forbundet med bruken av begrepet «datalager».

Skattedirektoratet viste til at arkivbegrepet etter dagens arkivlov favner dokumenter og forskningsdata som oppstår på alle stadier i forskningsprosessen, ikke bare dataarkiv som blir gjenstand for langtidsbevaring, men også datalager som kan inneholde sikkerhetskopier av forskningsdata produsert underveis i et forskningsprosjekt. Direktoratet viste videre til at forskerarkiv ikke er omtalt i forarbeidene til dagens arkivlov og ligger i en gråsoner hvor det kan være vanskelig å skille mellom offentlige og private forskerarkiver. En uklar regulering kan ha uønskede konsekvenser og medføre at forskningsdata ikke blir systematisk bevart, slik det blant annet påpekes av Arkivlovutvalget.²¹

9.3.7.3 Utvalgets vurderinger

Utvalget mener det vil være klargjørende å ta inn en definisjon av forskningsdata i definisjonsbestemmelsen i den nye *datadelingsloven* på samme måte som i direktivet, og foreslår følgende ordlyd, jf. forslag til § 4 bokstav d: *forskningsdata: digitale data som er samlet inn eller produsert som en del av vitenskapelig forskning. Vitenskapelige publikasjoner er ikke forskningsdata etter denne loven [.]*

Utvalget har hentet inspirasjon til ordlyden fra § 4 i den svenske loven som gjennomfører åpne datadirektivet:

²¹ NOU 2019: 9 *Fra kalveskinn til datasjø — Ny lov om samfunnsdokumentasjon og arkiver*, kapittel 23.3.3.

«Forskningsdata: data som till någon del är offentligt finansierade, som samlas in eller framställs inom ramen för vetenskaplig forskningsverksamhet och som görs direkt tillgängliga för vidareutnyttjande genom en dataplattform som är allmänt åtkomlig»

Utvalgets forslag til definisjon er ment å være i fullt samsvar med definisjonen i åpne data-direktivet artikkel 2 nr. 9. Se kapittel 5.3.2 vedrørende forståelsen av denne.

Med «digitale data» menes det samme som det som i direktivet betegnes som «dokumenter i digital form».

Med «offentlig tilgjengeliggjort» menes det at forskningsdataene har blitt publisert for allmennheten i et institusjonelt eller emnebasert register eller et datalager.

Med vitenskapelig publikasjoner siktes det til vitenskapelige artikler og lignende som rapporter og kommentarer funn fra vitenskapelig forskning, se åpne data-direktivet fortalespunkt 26. Denne typen artikler er ofte underlagt immaterielle rettigheter og vil derfor ikke kunne viderebrukes.

Særreglene om forskningsdata er nærmere drøftet i kapittel 11.7, jf. utkastet til *lov om datadeling* § 8.

9.3.8 Datasett med høy verdi

Åpne data-direktivet innfører særlige regler for *datasett med høy verdi*. Begrepet er definert i direktivet artikkel 2 nr. 10 som:

«documents the re-use of which is associated with important benefits for society, the environment and the economy, in particular because of their suitability for the creation of value-added services, applications and new, high-quality and decent jobs, and of the number of potential beneficiaries of the value-added services and applications based on those datasets»

Nærmere spesifikasjoner for hvilke datasett dette faktisk er, er fastsatt i HVD-forordningen.

Utvalget foreslår å ta inn en definisjon av begrepet, men med en noe enklere ordlyd enn i direktivet, jf. forslag til § 4 bokstav e: datasett med høy verdi: datasett etter direktiv (EU) 2019/1024 artikkel 14 nr. 1, som reguleres etter § 13 av denne loven, der viderebruk vil være forbundet med viktige fordeler for samfunnet, miljøet og økonomien[.]

Ordlyden er ikke ment å innebære noen realitetsforskjell. Ettersom de konkrete spesifikasjo-

nene framgår av HVD-forordningen, er den foreslåtte ordlyden etter utvalgets syn tilstrekkelig.

Utvalget anbefaler at begrepet «datasett med høy verdi» reserveres for datasett som spesifiseres i gjennomføringsrettsakter til direktivet. Datasett som det på nasjonalt grunnlag settes krav om aktiv tilgjengeliggjøring til, bør begrepsmessig holdes adskilt fra datasett med høy verdi, for på den måten å skille klart mellom nasjonale krav og felleseuropeiske krav.

9.3.9 Anonymisering

I åpne data-direktivet er det tatt inn en legaldefinisjon av begrepet *anonymisering*. Med det menes, jf. artikkel 2 nr. 7:

«the process of changing documents into anonymous documents which do not relate to an identified or identifiable natural person, or the process of rendering personal data anonymous in such a manner that the data subject is not or no longer identifiable»

Anonymisering er med andre ord knyttet til personopplysninger. Anonymiserte data skal kunne viderebrukes uten å komme i strid med hensynet til personvernet.

Begrepet *personopplysninger* blir definert med en henvisning til generell personvernforordning (EU) 2016/679 (GDPR), jf. artikkel 2 nr. 12 av åpne data-direktivet. PSI-direktivet hadde en tilsvarende definisjon, men med henvisning til det tidligere personverndirektivet.

Personopplysninger er i GDPR artikkel 4 nr. 1 definert som:

«enhver opplysning om en identifisert eller identifiserbar fysisk person («den registrerte»); en identifiserbar fysisk person er en person som direkte eller indirekte kan identifiseres, særlig ved hjelp av en identifikator, f.eks. et navn, et identifikasjonsnummer, lokaliseringsopplysninger, en nettidentifikator eller ett eller flere elementer som er spesifikke for nevnte fysiske persons fysiske, fysiologiske, genetiske, psykiske, økonomiske, kulturelle eller sosiale identitet»

I høringsnotatet fra 2022 om gjennomføringen av åpne data-direktivet, ble det tatt inn bestemmelser som inkluderte anonymisering, men uten at begrepet ble gitt en legaldefinisjon. Definisjonen av personopplysningsbegrepet i GDPR er tatt inn i norsk lov med personopplysningsloven.

Datatilsynet anbefaler at det utarbeides god veiledning om grensegangen mellom pseudonym og anonyme opplysninger, gjerne også om selve anonymiseringsprosessen.

Advokatforeningen viser til at begrepet anonymisering kan ha ulikt innhold avhengig av hvilket rettsområde man taler om. Dersom begrepet anonymisering også skal omfatte andre opplysninger enn personopplysninger, kan det etter foreningens syn være hensiktsmessig å klargjøre hva begrepet innebærer.

Utvalget viser til at definisjonen av personopplysningsbegrepet i GDPR er tatt inn i norsk lov med personopplysningsloven. Utvalget mener det derfor ikke er behov for en egen legaldefinisjon i datadelingsloven, ei heller i form av en henvisning til GDPR. Begrepet anonymisering brukes ikke i lovforslaget, og det er som sådan ikke behov for en egen legaldefinisjon i datadelingsloven. Når anonymisering dessuten brukes i materielle bestemmelser i GDPR uten at det der er gitt en legaldefinisjon, taler dette ytterligere mot å innføre en egen legaldefinisjon om anonymisering av personopplysninger i datadelingsloven.

9.3.10 Andre begreper

I tillegg til de definisjonene som er nevnt ovenfor, innfører åpne data-direktivet nye legaldefinisjoner for begrepene universitet/høyskole, standardlisens, formell åpen standard, rimelig avkastning på investeringer og tredjepart.

Med *universitet/høyskole* menes, jf. artikkel 2 nr. 4:

«any public sector body that provides post-secondary-school higher education leading to academic degrees».

Definisjonen er noe snevrere enn slik den samme betegnelsen er definert i universitets- og høyskoleloven, som i prinsippet også kan omfatte private virksomheter.

Med *standardlisens* menes, jf. artikkel 2 nr. 5:

«a set of predefined re-use conditions in a digital format, preferably compatible with standardised public licences available online.»

Med *formell åpen standard* menes, jf. artikkel 2 nr. 15:

«a standard which has been laid down in written form, detailing specifications for the requirements on how to ensure software interoperability.»

Med *rimelig avkastning på investeringer* menes, jf. artikkel 2 nr. 16:

«a percentage of the overall charge, in addition to that needed to recover the eligible costs, not exceeding 5 percentage points above the fixed interest rate of the ECB.»

Med ECB (norsk: ESB) menes den europeiske sentralbank.

Med *tredjepart* menes, jf. artikkel 2 nr. 17:

«any natural or legal person other than a public sector body or a public undertaking that holds the data»

Den gjeldende offentleglova bruker betegnelsen «tredjeperson».

I høringen i 2022 om gjennomføringen av åpne data-direktivet viste departementet til at bruk av legaldefinisjoner må ha en egenverdi, og at man i stedet kan henvise til direktivets relevante bestemmelser. Departementet foreslo ingen nye definisjoner.

Utvalget viser til at verken universitet/høyskole, formell åpen standard eller tredjepart blir brukt i forslaget til ny lov om datadeling, og mener det heller ikke er behov for en særskilt legaldefinisjon for disse begrepene. I den grad det er behov for å klargjøre hva som menes med begrepene, kan dette gjøres i forskrift til loven.

Begrepet standardlisens brukes i den gjeldende offentleglova § 7 andre ledd og i forslag til ny lov om datadeling § 5. Begrepet er ikke definert i offentleglova. Etter utvalgets syn er det heller ikke i datadelingsloven noe behov for en særskilt legaldefinisjon av dette begrepet. I den grad det er behov for å klargjøre hva som menes med begrepet, kan dette gjøres i forskrift til loven.

Formuleringen «rimelig avkastning på investeringer» er benyttet i § 10 om betaling. Begrepet er av teknisk art, bl.a. med en henvisning til ESBs rentefastsettelse. Utvalget mener at betegnelsen ikke egner seg som legaldefinisjon i loven, og i den grad det er behov for å klargjøre hva som menes med betegnelsen, kan dette gjøres i forskrift til loven.

Kapittel 10

Åpne data og skjermingsverdig informasjon

10.1 Innledning

Det fremgår av utvalgets mandat at utvalget skal vurdere i hvilken grad økt digitalisering og deling av offentlige data kan utgjøre sikkerhetsutfordringer for enkeltpersoner og for nasjonen. Problemstillingen oppstår for alle data som skal deles, både når de deles etter en innsynsbegjæring etter offentleglova eller annen innsynslovgivning, når de deles etter et krav om tilgang for viderebruk etter datadelingsloven, og når de deles aktivt av det offentlige organet som innehar dataene. Ved aktiv tilgjengeliggjøring (publisering) må innholdet vurderes opp mot eventuelle rettslige skranke som personvern, forretningshemmeligheter, statistisk konfidensialitet, immaterielle rettigheter og (rikets) sikkerhet før dataene legges åpent ut.

Utvalget foreslår å holde fast ved hovedregelen etter gjeldende rett om at data som det er gitt åpen tilgang til, kan brukes til ethvert formål dersom ikke annen lovgivning eller retten til tredjeperson er til hinder for det. Dette er nærmere drøftet i kapittel 10.2.

Tilgjengeliggjøring av forskjellige former for beskyttede data (personopplysninger, forretningshemmeligheter, statistisk fortrolige opplysninger og data som er underlagt tredjeparts immaterielle rettigheter), er underlagt reglene i dataforvaltningsforordningen (se utvalgets drøftinger i kapittel 6, 14 og 15). Slike data kan deles, men det må gjøres i henhold til bestemmelsene i dataforvaltningsforordningen, slik at hensynet til beskyttelse av dataene ivaretas som nærmere angitt der.

I kapittel 10.3 presenteres problemstillinger knyttet til sikkerhet og sårbarhet ved deling av åpne data, og særlig data som i utgangspunktet skal tilgjengeliggjøres aktivt. Utvalget tar utgangspunkt i sikkerhetsutfordringer knyttet til deling av åpne data og hvordan slike sikkerhetsutfordringer kan håndteres i en avveining mot kravene til åpenhet og deling. Utvalgets vurderinger framgår av kapittel 10.4, blant annet drøftes HVD-forordningen sett i forhold til beskyt-

telse av skjermingsverdig informasjon, og fremgangsmåter for å gjøre unntak fra kravene i HVD-forordningen.

10.2 Hovedregel om bruk av data

Prinsippet om fri rett til viderebruk av offentlig informasjon det er gitt innsyn i, er forankret i offentleglova § 7, jf. omtalen i kapittel 4.3.2. Retten til å viderebruke data gjelder bare så lenge ikke annen lovgivning eller retten til tredjeperson er til hinder for dette, jf. offentleglova § 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, kan brukast til eitkvart formål dersom ikkje anna lovgiving eller retten til ein tredjeperson er til hinder for det.»

Bestemmelsen ble tatt inn i offentleglova i forbindelse med gjennomføringen av viderebruksdirektivet i 2006, og ble da vurdert som en lovfesting av et eksisterende ulovfestet prinsipp.¹

Utvalget mener bestemmelsen hører best sammen med reglene om viderebruk, og foreslår å overføre bestemmelsen fra offentleglova til den nye *datadelingsloven* § 3. Utvalget foreslår samtidig å ta inn to informative bestemmelser om forskningsdata og om beskyttede data som kan viderebrukes etter reglene i dataforvaltningsforordningen, se utvalgets merknader til bestemmelsen i kapittel 18.3.

Retten til å viderebruke data må vurderes opp mot eventuelle skranke i annen lovgivning. Taushetsbelagte opplysninger kan for eksempel ikke viderebrukes med hjemmel i datadelingsloven.

Personvernforordningen (GDPR) artikkel 6 og 9 er et annet eksempel på lovgivning som kan innskrenke retten til viderebruk av data. Data som

¹ Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) *Om lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova)*, side 124–125.

utgjør personopplysninger er også et godt eksempel på data fra offentlig virksomhet som det i enkelte tilfeller kan være allmenn innsynsrett i etter offentliglova eller annen lovgivning, men som ikke alltid kan gjøres allment tilgjengelig.

Et annet eksempel kan være data som er beskyttet på grunnlag av tredjeparters immaterielle rettigheter. Det kan foreligge innsynsrett i denne typen data etter offentliglova, men åndsverkloven eller andre regler som gjelder immaterielle rettigheter, kan begrense eller være til hinder for viderebruk av dataene.

Åpne data-direktivet artikkel 1 nr. 2 bokstav a til l omfatter flere avgrensninger i direktivets virkeområde. De fleste avgrensningene svarer til ordinære begrensninger i den allmenne innsynsretten etter norsk lov. Det gjelder blant annet bokstav d om konfidensialitet knyttet til nasjonal sikkerhet og statistiske og kommersielle opplysninger, og bokstav e om beskyttelse av kritisk infrastruktur. Det gjelder også når det kreves et gyldig behandlingsgrunnlag for eventuell viderebruk, jf. blant annet bokstav c om tredjepersons immaterielle rettigheter, og bokstav f om personvern. Utvalget vil imidlertid peke på at ikke alle disse unntakene nødvendigvis blir fanget opp av norsk rett. Utvalget har ikke hatt tid og ressurser til å behandle spørsmålet i full bredde. Dette er derfor et spørsmål departementet bør se nærmere på. Det gjelder blant annet unntaket i bokstav a som avgrenser virkeområdet mot data som faller utenfor de berørte virksomhetenes offentlige oppgaver, bokstav b som avgrenser mot data som faller utenfor de berørte virksomhetenes oppgaver av allmenn interesse, bokstav i som avgrenser mot allmennkringkasteres data, bokstav j mot data i visse kulturinstitusjoner, bokstav k mot data i skoleverket og bokstav l som har en avgrensende presisering om data i forskningsinstitusjoner. Spørsmålet har antakelig størst praktisk betydning i forhold til gebyrreglene, se kapittel 12.4.4.

Utvalget foreslår på denne bakgrunnen følgende hovedregel om bruk av data:

§ 3 Hovedregel om bruk av data

(1) Loven gjelder for data fra offentlig virksomhet som kan gjøres allment tilgjengelig. Slike data kan brukes til ethvert formål dersom ikke retten til en tredjepart eller annen lovgivning er til hinder for det.

(2) Loven gjelder for forskningsdata som kan viderebrukes etter § 8.

(3) For deling av beskyttede data fra offentlig virksomhet for viderebruk gjelder vilkårene i kapit-

tel II av dataforvaltningsforordningen (forordning (EU) 2023/868).

10.3 Problemstilling – sikkerhet og sårbarhet

Åpne data-direktivet innebærer i seg selv ingen plikt til aktivt å tilgjengeliggjøre data for viderebruk, eller til å publisere data av eget tiltak. Direktivet innfører imidlertid en ny regulering for tilgjengeliggjøring av «datasett med høy verdi», som er underlagt et særskilt sett med regler i direktivet kapittel V (jf. utvalgets drøfting i kapittel 5.5). Reglene innebærer at de datasettene som EU-kommisjonen velger ut og regulerer i egne gjennomføringsrettsakter, blir underlagt krav om aktiv tilgjengeliggjøring i henhold til et regime som fremgår av direktivets artikkel 14 nr. 1, og den enkelte rettsakt. Foreløpig er én slik rettsakt vedtatt – den såkalte HVD-forordningen (jf. utvalgets drøfting i kapittel 5.5.2 og 14.2).

HVD-forordningen gjelder bare for offentlige organer (inkludert offentligrettslige organer) – ikke offentlige foretak av industriell eller kommersiell art, jf. forordningens artikkel 1 nr. 1 og fortalen punkt 7. Utvalget legger imidlertid til grunn at *datadelingsloven* skal favne videre og likestille offentlige foretak med offentlige organ i forbindelse med viderebruk av data. Et slikt grep innebærer at nasjonal rett blir strengere enn den bak-enforliggende EU-retten på dette punktet.

En sentral problemstilling i denne sammenheng, er å avgjøre hva som er greit å dele, og hva som bør skjermes. Dette gjelder særlig fordi man ikke vet *hvordan* data skal brukes og av *hvem*.

Flere av de datasettene som omfattes av HVD-forordningen er av en slik art og et slikt omfang at de etter omstendighetene må ansees for å være skjermingsverdige, jf. kapittel 10.4. Det sentrale problemet i denne sammenheng er å identifisere hvilke konkrete datasett (eller deler av datasett) som er skjermingsverdige, og hvorledes de mer konkret skal skjermes.

Siden HVD-forordningen er gitt med hjemmel i åpne-data direktivet, er forordningen underordnet direktivet. Det innebærer at EU-kommisjonen ved fastsetting av forordningen, ikke kan gå ut over de grensene som er trukket opp i direktivet. Data som medlemsstaten bestemmer at skal vernes av hensyn til nasjonal sikkerhet, omfattes ikke av direktivet, jf. åpne data-direktivet artikkel 1 nr. 2 bokstav d og fortalepunkt 16. Dette gjelder også for data som ellers ville vært omfattet av HVD-forordningen.

Boks 10.1 Problem med «blind» deling av data

Lisa Reutter og Heather Carolyn Broomfield har skrevet om spørsmålet om «blind» deling av data og at det må vurderes nærmere.

I sin artikkel skriver de blant annet at den nåværende formuleringen av problemstillingen vedrørende personopplysninger og personvern gir lite rom for vurdering av den potensielle effekten av ikke-personlig, syntetiserte og anonymiserte data. De skriver videre at denne typen data opererer utenfor rammen av personopplysningslovgivningen, og anses i stor grad som harmløs. Imidlertid er det en voksende mengde forskning som peker på bekymringen for at disse dataene fortsatt kan ha en stor sam-

funnsmessig innvirkning. De viser med henvisning til relevant litteratur at anonymiserte og aggregerte data kan fortsatt være sensitive og politiske, og selv når de er anonymisert, kan adferdsdata ha enorm makt til å påvirke og diskriminere. De skriver videre at det faktisk at mange regjeringer (inklusive Norge) praktiserer slik deling og bruk av denne typen data, medfører et behov for å inkorporere dette perspektivet i diskursen. Artikkelen inneholder også referanser til annen litteratur om emnet.

Kilde: Broomfield, H., & Reutter, L. M. (2021). Towards a data-driven public administration: An empirical analysis of nascent phase implementation. Side 89.

Retten til å verne sikkerhetskritisk informasjon framgår også av EØS-avtalen artikkel 123 bokstav a:

«Nothing in this Agreement shall prevent a Contracting Party from taking any measures: (a) which it considers necessary to prevent the disclosure of information contrary to its essential security interests»

Et sentralt spørsmål på bakgrunn av den geopolitiske situasjonen, er om integritet og konfidensialitet for skjermingsverdig informasjon kan ivaretas i tilstrekkelig grad når det foreligger en plikt til åpent å dele store mengder datasett med høy verdi på sentrale samfunnsområder. Dette gjelder særlig når man ikke har tilstrekkelig oversikt over hvem som får tilgang til dataene, om de videreføres og hva de faktisk blir brukt til.

Informasjon om for eksempel transport, energi, vann- og strømforsyning samt landbruksarealer inngår med relativ høy detaljeringsgrad i datasett med høy verdi. Dette gjelder både informasjon om eiendommer, grenser, kartobjekter, egenskaper knyttet til objektene, detaljerte digitale tvillinger i form av høyde- og dybde data samt bilder fra luftbårne sensorer.

I Lysneutvalgets utredning om Digital Sikkerhet og samfunnets sårbarhet² påpekes det i kapittel 6.2.1 at:

«Analyse av store data[mengder] kan bidra til innsikt med stor nytteverdi, men også til å avsløre sensitiv eller hemmelig informasjon. Dette kan blant annet skje ved at man krysskobler ulike datasett. Datasett som isolert sett virker uskyldige, uten personlig eller sensitiv informasjon, og som reguleres deretter, kan, sammenstilt med andre datasett, være svært avslørende.»

Der fremheves dette riktignok i tilknytning til analyse og personvern. Utsagnet har imidlertid full gyldighet i forhold til stordataanalyse for å finne frem til opplysninger om andre forhold som finnes «skjult» i store datamengder, f.eks. oversikt over kritisk infrastruktur eller beskyttelsesverdige områder som finnes i kart og eiendomsdata.

Teknologien knyttet til stordataanalyse og kunstig intelligens er i rivende utvikling. Prosesseringskapasiteten øker, og analyseverktøyene blir stadig mer avanserte. Ved hjelp av analyseverktøy og kunstig intelligens kan informasjonen settes sammen på nye måter, som kan gi innsikt i skjermingsverdig informasjon om kritisk infrastruktur (jf. totalberedskapskommisjonens definisjon som angitt i boks 10.3.). Slik bruk av åpne data kan derfor gi informasjon med stort skadepotensiale.

Den vanskelige avveiningen er derfor ikke lenger bare knyttet til klart avgrensede data som er utvetydig taushetsbelagt etter nasjonal rett, men i større grad til den endrede geopolitiske situasjonen kombinert med tilgjengeligheten av store mengder data og avanserte analyseverktøy. Når

² NOU 2015: 13 *Digital sårbarhet – sikkert samfunn – Beskytte enkeltmennesker og samfunn i en digitalisert verden*, kapittel 6.2.1.

Boks 10.2 Digitalisering av samfunnet og høsting av åpne data gjør oss sårbare

Forsvarskommisjonen av 2021 påpeker i sin utredning at digitalisering av samfunnet gjør oss sårbare:

De neste to tiårene vil digitaliseringen av samfunnet fortsette. Den teknologiske utviklingen er en viktig driver i samfunnsutviklingen og bidrar til velferd, trygghet og verdiskapning. Digitaliseringen av samfunnet bringer også nye former for sårbarheter og avhengigheter. Den økende bruken av skytjenester har gjort at internett er blitt mer sentralisert og avhengig av store datasenter som internettrafikken må gjennom. Kritiske samfunnsfunksjoner har ofte lange og uoversiktlige digitale verdikjeder, som gjerne spenner over mange sektorer og flere land. De kritiske samfunnsfunksjonene er ikke nødvendigvis avhengig av at de digitale verdikjedene må være lange og uoversiktlige, men dette har i mange tilfelle skjedd på grunn av økt digitalisering og internasjonalsisering.

Som følge av digitaliseringen blir skillet mellom innenriks- og utenrikspolitikk mindre tydelig og mindre relevant. Digital suverenitet blir stadig mer krevende siden stater er koblet sammen og gjensidig avhengige. I tillegg er private aktører blitt viktige leverandører av digital infrastruktur over hele verden.

Kilde: NOU 2023: 14 *Forsvarskommisjonen av 2021 – Forsvar for fred og frihet*, kapittel 5.5

man ikke diskriminerer mellom aktører som kan «høste» informasjon og massenedlaste store mengder data fra forskjellige tilgjengelige åpne kilder, er det en risiko for at fremmede makter som ikke er vennligsinnede, kan tilegne seg betydelige mengder informasjon om kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner.

Kritiske samfunnsfunksjoner er de funksjoner som er nødvendige for å ivareta befolkningens og samfunnets grunnleggende behov og befolknings trygghetsfølelse. Grunnleggende behov er definert som «mat, vann, varme, trygghet og lignende». De anlegg og systemer som er nødvendige for å opprettholde samfunnets kritiske funksjoner omtales som kritisk infrastruktur (se boks 10.3).

Data som vi nasjonalt i de siste 10–20 årene har definert som åpne data (for eksempel kart og eiendomsinformasjon), kan enkeltvis være uproblematisk å gi åpent ut. Slike data har stor nytte for en mengde private og offentlige brukere, og de er praktisk vanskelig å holde hemmelig når de brukes av mange. I dag ser vi imidlertid at slik åpenhet kan sette sikkerheten i fare – ikke nødvendigvis enkeltvis – men samlet som store datamengder som kan analyseres og kombineres på en måte som gir kunnskap om sikkerhetsfølsomme forhold. Det er på denne bakgrunn viktig at det foretas grundige vurderinger av om – og i hvilke tilfelle – åpne data må skjermes på en slik måte at viktige samfunnsfunksjoner og informasjon om kritisk infrastruktur kan vernes.

I Kluge Advokatfirmas utredning (2020) vises det til samtaler med representanter fra flere offentlige virksomheter blant annet om sikkerhetsproblematikk. I utredningen ble dette oppsummert slik:

«Det ble under de gjennomførte samtaler fremholdt og understreket at konsekvensene av en vidstrakt tilgjengeliggjøring av offentlig informasjon er uoversiktlige. Ikke bare fordi vi i dag mangler full innsikt i hvordan slike store informasjonsmengder kan brukes – og misbrukes – men også fordi data vi i dag anser som «ufarlige» med tiden kan bli sensitive:

- Et eksempel er værdata, som generelt gjelder store krefter og stor risiko. Dette kan tenkes å være sensitivt bl.a. fordi det gir informasjon om sårbarhet.
- Et annet er flomfarevurderinger, som bl.a. kan påvirke den økonomiske verdien av fast eiendom og dessuten være forsvarssensitivt.
- E[t] tredje er detaljert informasjon om veistrukturer og annen offentlig infrastruktur.

Risikobildet preges også av at det ofte vil dreie seg om tette datastrømmer av høy kvalitet, typisk når det gjelder dynamiske data. Datatett og høy kvalitet[] antas å øke misbruksfaren bl.a. fordi informasjonen dermed blir mer komplett og oppdatert.

Ved åpen publisering uten en autentiseringsmekanisme vil dataene dessuten ikke bare tilgjengeliggjøres for norske aktører, men for hele verden. Dette påvirker også risikobildet, bl.a. fordi informasjonen derved når flere potensielle misbrukere, herunder flere potensielt kyniske misbrukere.»³

Boks 10.3 Sentrale definisjoner

Risiko er usikkerhet knyttet til om en uønsket hendelse vil inntreffe, og hvilke konsekvenser den kan få.

Trussel er en aktørs eller flere aktørers (stat, gruppe, individ) kapasitet og intensjon til å utføre tilsiktede, uønskede handlinger.

Beredskap er planlagte og forberedte tiltak som gjør oss i stand til å håndtere uønskede hendelser slik at konsekvensene blir minst mulig.

Forebygging er å etablere tiltak i forkant av hendelser for å redusere sannsynligheten for eller konsekvensene av en uønsket hendelse.

Samfunnssikkerhet handler om samfunnets evne til å verne seg mot og håndtere hendelser som truer grunnleggende verdier og funksjoner og som setter liv og helse i fare. Slike hendelser kan være utløst av naturen, være et utslag av tekniske eller menneskelige feil, eller bevisste handlinger.

Kritiske samfunnsfunksjoner er de funksjonene som er nødvendige for å ivareta befolkningens og samfunnets grunnleggende behov og befolkningens trygghetsfølelse. *Grunnleggende behov* er definert som «mat, vann, varme, trygghet og lignende». De anleggene og systemene som er nødvendige for å opprettholde samfunnets *kritiske funksjoner*, omtales som kritisk infrastruktur, som er de anleggene og systemene som er nødvendige for å opprettholde kritiske samfunnsfunksjoner.

Statssikkerhet er å ivareta statens eksistens, suverenitet, territorielle integritet og politiske handlegfrihet.

Nasjonal sikkerhet defineres som statssikkerhetsområdet og en avgrenset del av samfunns-

sikkerhetsområdet som er av vesentlig betydning for statens evne til å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser. De nasjonale sikkerhetsinteressene er angitt i sikkerhetsloven § 1-5.

Grunnleggende nasjonale funksjoner er tjenester, produksjon og andre former for virksomhet som er av en slik betydning at et helt eller delvis bortfall av funksjonen vil få konsekvenser for statens evne til å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser.

Sikkerhetstruende virksomhet er i sikkerhetsloven § 1-5 definert som tilsiktede handlinger som direkte eller indirekte kan skade nasjonale sikkerhetsinteresser.

Skjermingsverdige objekter og infrastruktur er ifølge sikkerhetsloven § 7-2 skjermingsverdige dersom det kan skade grunnleggende nasjonale funksjoner om de får redusert funksjonalitet eller blir utsatt for skadeverk, ødeleggelse eller rettsstridig overtakelse.

Forebyggende sikkerhetsarbeid gjelder planlegging, tilrettelegging, gjennomføring og kontroll av forebyggende tiltak mot sikkerhetstruende virksomhet og følger av slik virksomhet.

Totalforsvarskonseptet handler om gjensidig støtte og samarbeid mellom Forsvaret og det sivile samfunn i forbindelse med forebygging, beredskapsplanlegging, krisehåndtering og konsekvenshåndtering i hele krisespekteret, fra fred via sikkerhetspolitisk krise til væpnet konflikt.

Kilde: Meld. St. 5 (2020–2021) *Samfunnssikkerhet i en usikker verden*

10.4 Utvalgets vurderinger

10.4.1 Forholdet til sikkerhetsloven

Sikkerhetsloven⁴ med tilhørende forskrifter trådte i kraft 1. januar 2019. Loven skal bidra til å forebygge, avdekke og motvirke tilsiktede

³ Kluge (2020). *Utredning – rettslig handlingsrom for et generelt pålegg mot offentlige organer og virksomheter om aktivt å tilgjengeliggjøre offentlig informasjon*. Kluge Advokatfirma AS, side 21–22.

⁴ Lov 1. juni 2018 nr. 24 om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven).

handling som direkte eller indirekte kan skade nasjonale sikkerhetsinteresser.

Sikkerhetsloven gjelder for statlige, fylkeskommunale og kommunale organer og for leverandører av varer eller tjenester i forbindelse med sikkerhetsgraderte anskaffelser. Andre virksomheter kan også underlegges loven dersom de behandler sikkerhetsgradert informasjon eller råder over informasjon, informasjonssystemer, objekter eller infrastruktur som har avgjørende betydning for grunnleggende nasjonale funksjoner, eller driver aktivitet som har avgjørende betydning for disse funksjonene.

Sikkerhetsloven bruker i § 5-1 betegnelsen *skjermingsverdig informasjon*. Av bestemmelsen fremgår at informasjon er skjermingsverdig dersom det kan skade nasjonale sikkerhetsinteresser at informasjonen blir kjent for uvedkommende, går tapt, blir endret eller blir utilgjengelig

Av forarbeidene til bestemmelsen⁵ fremgår det at den etablerer begrepet «skjermingsverdig informasjon» som en samlebetegnelse på all informasjon som skal beskyttes etter loven. Begrepet er utvidet sammenlignet med tidligere sikkerhetslov. I motsetning til tidligere lov, da det utelukkende var konfidensialitetsbehov som skulle vurderes, skal nå også integritets- og tilgjengelighetsbehov inngå som kriterier i verdivurderingen av informasjonen. Det må vurderes hvilke konsekvenser det vil kunne få for nasjonale sikkerhetsinteresser dersom informasjonen blir kjent for uvedkommende, blir endret av uvedkommende eller er utilgjengelig for personer eller informasjonssystemer som har tjenstlig og lovlig behov for tilgang.

Begrepet *informasjon* skal forstås vidt. Måten informasjonen er tilvirket på og hvilken form informasjonen har, er ikke relevante momenter i vurderingen av om noe er informasjon. Begrepet omfatter for eksempel informasjon i form av fysiske dokumenter, digitale og maskinlesbare signaler, film, lydopptak og muntlige opplysninger.

Dette innebærer at selv om nærmere angitte datasett i utgangspunktet er definert som data som etter HVD-forordningen aktivt og åpent skal deles, kan hensynet til skjerming av opplysninger som har betydning for nasjonal sikkerhet etter en nærmere vurdering gå foran kravet til deling. Det fremgår av sikkerhetsloven § 5-1 at informasjon er skjermingsverdig dersom den kan skade nasjonale sikkerhetsinteresser. Av sikkerhetsloven § 5-3 fremgår det at dersom informasjon kan skade nasjonale sikkerhetsinteresser skal den sikkerhetsgraderes.

Det fremgår av sikkerhetsloven § 2-1 at ansvaret for det forebyggende sikkerhetsarbeidet ligger i det enkelte departement innenfor sitt ansvarsområde. Nasjonal sikkerhetsmyndighet har utarbeidet en veileder for departementenes identifisering av grunnleggende nasjonale funksjoner.⁶

⁵ Prop. 153 L (2016–2017) lov om nasjonal sikkerhet (Sikkerhetsloven).

⁶ NSM (2020). Veileder i departementenes identifisering av grunnleggende nasjonale funksjoner. Nasjonal sikkerhetsmyndighet.

§ 5-2 i sikkerhetsloven om beskyttelse av skjermingsverdig informasjon, sier at den enkelte virksomheten skal sørge for et forsvarlig sikkerhetsnivå for skjermingsverdig informasjon, slik at informasjonen ikke blir kjent for uvedkommende, ikke går tapt eller blir endret og at den skal være tilgjengelig ved tjenstlig behov. Det er derfor det enkelte offentlige organ som må foreta en vurdering av om nærmere angitte åpne data må skjermes, og hvilke tiltak som må iverksettes for slik skjerming.

I virksomhetssikkerhetsforskriften⁷ er det i kapittel 4 gitt nærmere regler om håndtering og beskyttelse av skjermingsverdig informasjon. Det fremgår der at en virksomhet som håndterer risiko knyttet til ugradert skjermingsverdig informasjon skal iverksette tiltak som minst sørger for at informasjonen ikke kan gå tapt, endres eller gjøres utilgjengelig med enkle midler. Dersom risikoen tilsier det, skal informasjonen også beskyttes mot avanserte angrepsmetoder. Dette må også anees for å omfatte at informasjonen kommer i besittelse hos aktører som vil bruke den til å ramme norske interesser.

10.4.2 Fremgangsmåte for unntak – eksempler på hjemmel for unntak

Sikkerhetsloven § 4-2 gir anvisning på at den enkelte virksomheten regelmessig skal gjennomføre vurdering av risiko. Vurderingen skal danne grunnlag for iverksetting av forebyggende sikkerhetstiltak. Virksomheten skal som del av vurderingen kartlegge hvilke virksomheter den er avhengig av for å fungere som den skal, og vurderingen skal gjennomgås jevnlig og om nødvendig revideres.

På grunnlag av risikovurderingene, må den enkelte virksomhet etter samråd med eller pålegg fra sitt departement, vurdere om konkrete åpne data som den har ansvar for, må skjermes og på hvilken måte de må skjermes (ikke lenger skal være åpne, være tilgjengelige bare for konkrete formål og mottakere, eller skjermes på annen måte). Virksomheter som tilvirker *sikkerhetsgradert* informasjon skal gjennomføre en vurdering i henhold til sikkerhetsloven § 5-3 om informasjon skal sikkerhetsgraderes, og på hvilket nivå. Sikkerhetsloven kapittel 4 tar for seg sikkerhetsstyringssystemet som en virksomhet underlagt sikkerhetsloven må implementere.

⁷ Forskrift 20. desember 2018 nr. 2053 om virksomheters arbeid med forebyggende sikkerhet (virksomhetssikkerhetsforskriften).

Boks 10.4 Eksempler på bestemmelser som begrenser tilgang til data

Begrensninger knyttet til behandling og utlevering av visse typer geodata framgår blant annet av lov 21. juni 2017 nr. 88 om informasjon om bestemt angitte områder, skjermingsverdige objekter og bunnforhold. Denne loven inneholder i §§ 3 og 4 bestemmelser om skjerming av informasjon om bestemte områder og bestemte objekter.

Av § 3 i loven fremgår at det er forbudt å gjøre opptak av eller på annen måte bruke informasjon som gjelder bestemt angitte områder, eller om aktivitet som pågår i eller ved slike områder, dersom det kan ha skadefølger for vitale nasjonale sikkerhetsinteresser om informasjonen blir kjent for uvedkommende.

Av § 4 fremgår at det er forbudt å gjøre opptak av eller på annen måte bruke informasjon om bestemt angitte bunnforhold innenfor territorialfarvannet dersom det i noen grad kan ha skadefølger for vitale nasjonale sikkerhetsinteresser om informasjonen blir kjent for uvedkommende. I praksis omfatter dette detaljert informasjon om bunntopografi for hele norskekysten for dybder mer enn 30 meter.

Nærmere regler er gitt i forskrifter til loven, blant annet en forskrift om kontroll med informasjon innhentet med luftbårne sensor-systemer, og en forskrift om opptak og annen bruk av informasjon om bestemt angitte bunnforhold.

Avgjørelser om å holde visse data unna viderebruksreglene, kan fattes i forskrift eller ved enkeltvedtak av den enkelte offentlige virksomhet som har hjemmel i lov.

Opplysninger om bygninger i offentlige kart og i matrikkelen er i dag i hovedsak åpne data i Norge. Dette fremgår av *forskrift om utlevering, viderebruk og annen behandling av opplysninger fra grunnboken og matrikkelen*. Behandling av matrikelopplysninger kan imidlertid ikke skje i et omfang som er i strid med sikkerhetsloven (se forskriftens § 5, femte ledd). Tilgang til opplysninger om skjermingsverdige bygningstyper gis etter særskilt samtykke fra Statens kartverk. Slikt samtykke kan gis på vilkår og bare dersom

vitale offentlige interesser ikke blir skadelidende (forskriften § 5 åttende ledd).

HVD-forordningen er vedtatt av EU-kommisjonen med hjemmel i åpne data-direktivet. Forordninger skal gjennomføres i nasjonal rett «som sådan» og er bindende for medlemsstatene og for de som omfattes av reglene i den enkelte forordningen. HVD-forordningen pålegger innehaverne av datasett med høy verdi å tilgjengeliggjøre dataene slik at de kan hentes ut gjennom API-er eller som massenedlasting. Som redegjort for i kapittel 10.3 over, omfattes imidlertid ikke data som skal skjermes av hensyn til nasjonal sikkerhet av direktivet og derved heller ikke av HVD forordningen.

Selv om mange sikkerhetsvurderinger i seg selv vil være taushetsbelagt, må offentlige organer som vil begrense tilgjengeligheten av datasett med høy verdi som nevnt gjennomføre en risikovurdering, og kunne begrunne hvorfor konkrete data skal være skjermet eller taushetsbelagt. Dette gjelder særlig når det gjelder data som det har vært tradisjon for at skal være åpne. Det vil også gjelde på områder der Norge velger å innta en klart mer restriktiv holdning enn øvrige EU/EØS-stater. Slik begrunnelse er nødvendig for å vise at Norge oppfyller vilkårene i EØS-avtalen og ikke bryter avtalen.

10.4.3 Beslutninger om data som skal unntas

Det fremgår av kapittel 10.3 over at det på nasjonalt grunnlag kan besluttes hvilke data og datasett som av hensyn til nasjonal sikkerhet skal unntas fra krav om tilgjengeliggjøring som følge av innsynskrav og fra krav om tilgang fra viderebruk. Dette gjelder også for datasett med høy verdi, der det i utgangspunktet foreligger en plikt for innehaverne til aktivt å tilgjengeliggjøre dataene.

Dette innebærer at det i utgangspunktet er det offentlige organet som besitter data som er eller kan være skjermingsverdige, som må foreta en vurdering av om de aktuelle dataene skal skjermes fra tilgang for viderebruk.

En viktig problemstilling i denne sammenheng, er hvordan og hvem som skal vurdere verdi og sårbarhet på tvers av sektorer og datasett, og da særlig med åpning for stor grad av massenedlasting og bruk av kunstig intelligens. Tilknyttet dette er problemstillingen når en virksomhet har mulighet for å dele data som en annen virksomhet velger å skjerme. Et eksempel er veiens bæreevne, som både Kartverket og Statens vegvesen må vurdere om de skal dele. Det blir i en slik sammenheng viktig å se deling og skjerming i sammenheng.

Utvalget vil foreslå at Nasjonalt prioriteringsråd for deling av data som foreslått i *datadelingsloven* § 14, kan ha en rådgivende rolle i forbindelse med vurdering av data som skal unntas av hensyn til nasjonal sikkerhet. Utvalget vil videre

anbefale at denne funksjonen styrkes med kompetanse om sikkerhetsfaglige spørsmål, slik at den kan gi råd om skjerming av data som ellers er åpne, og koordinering av beslutninger om skjerming på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer.

Kapittel 11

Krav til hvordan offentlige virksomheter skal gjøre data tilgjengelig for viderebruk

11.1 Innledning

I dette kapitlet omtaler utvalget krav til hvordan offentlige virksomheter skal gjøre data¹ tilgjengelig for viderebruk. Det tas utgangspunkt i åpne data-direktivets kapittel III og gjeldende bestemmelser i offentleglova § 30. Med direktivet følger det både nye krav til formater, samt en tydeliggjøring og til dels en innstramming av eksisterende krav i offentleglova.

Utvalget er i mandatet bedt om å vurdere om Digitaliseringsrundskrivets² krav om tilrettelegging for viderebruk av informasjon bør inntas i nytt regelverk. Bakgrunnen er at rundskrivet ikke oppfattes som særlig forpliktende, at rettskildestatusen er lav, og at det ikke foreligger sanksjonsmuligheter. Det vises blant annet til en utredning utført av Advokatfirmaet Kluge på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet.³ Ifølge Digitaliseringsrundskrivet, er det vist til at data skal gjøres tilgjengelig i tråd med viderebruksbestemmelsene i offentleglova og *Nasjonale retningslinjer ved tilgjengeliggjøring av offentlige data*.⁴ Utvalget vil derfor se hen til rundskrivet og retningslinjene i våre vurderinger og forslag til nye lovbestemmelser.

For en mer detaljert gjennomgang av gjeldende rett og endringer som følge av åpne data-direktivet, se kapittel 5 i denne utredningen. Utvalgets drøfting av direktivets bestemmelser om gebyrer framgår av kapittel 12. Utvalgets omtale av direktivets bestemmelser om datasett med høy verdi og even-

tuelle krav til aktiv tilgjengeliggjøring på nasjonalt grunnlag, framgår av kapittel 14.

11.2 Krav til formater ved tilgjengeliggjøring av offentlige data

11.2.1 Direktivets hovedregel om bruk av formater og språkversjoner

Hovedregelen etter direktivets artikkel 5 nr. 1 er at offentlige virksomheter skal gjøre data tilgjengelig i eksisterende formater og språkversjoner. Hvis det er praktisk mulig og formålstjenlig, skal data med tilhørende metadata gjøres tilgjengelig i et digitalt format som er åpent, maskinlesbart, gjenfinnbart, og mulig å viderebruke. Der det er mulig skal formatet og metadata være i overensstemmelse med etablerte åpne standarder.

Selv om mye av informasjonen det offentlige produserer i dag er digital på grunn av økt digitalisering av offentlige tjenester og oppgaveløsning, finnes det likevel mange papirdokumenter og informasjon på gamle og utdaterte (digitale) formater. I slike tilfeller vil det både kunne være upraktisk og ressurskrevende for virksomheten å digitalisere informasjonen eller å oppdatere til nye digitale formater. Etter direktivets artikkel 5 nr. 1 kan derfor virksomheten dele dataene på eksisterende format. Offentlige virksomheter er heller ikke forpliktet til å bearbeide, framstille eller tilpasse data ved tilgjengeliggjøring dersom dette vil innebære en uforholdsmessig stor innsats fra den offentlige virksomhetens side, jf. artikkel 5 nr. 3.

11.2.2 Utvalgets vurdering

Etter utvalgets vurdering innebærer artikkel 5 nr. 1 av direktivet en tydeliggjøring og til dels en innstramming av kravene til bruk av dataformater sammenlignet med gjeldende rett, fordi det stilles strengere krav til standardisering og bruk av åpne standarder.

¹ Data defineres som enhver framstilling og/eller sammenstilling av handlinger, fakta eller informasjon, se utvalgets definisjon av data i forslag til *dataadelingslov* § 4 bokstav a.

² Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (2024). Digitaliseringsrundskrivet. Ref. 24/474-1, punkt 1.2.

³ Rapport fra Kluge AS (2020) «Utredning – rettslig handlingsrom for et generelt pålegg mot offentlige organer og virksomheter om aktivt å tilgjengeliggjøre offentlig informasjon.

⁴ Utgitt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 27. januar 2017. Tilgjengelig på regjeringen.no

Boks 11.1 Begrepet «format»

Format er i IT-sammenheng en formalisert beskrivelse av hvordan data og informasjon skal representeres i et digitalt system. Når ordet format brukes selvstendig beskriver det som oftest utformingen av et datamedium.

Et filformat beskriver hvordan data lagres i en fil av en bestemt type. Tilsvarende vil begrepet dataformat ofte benyttes når data overføres mellom systemer i en formalisert, og ofte standardisert, struktur. Det er imidlertid en viss overlapp mellom begrepet filformat og dataformat, og det kan sies at filformat er et bestemt bruk av et dataformat.

Dataformat er en formalisert beskrivelse av hvordan data og informasjon av en spesiell type kan struktureres slik at en mottaker kan lese og

prosessere det. Ofte er dataformater standardiserte, slik at de benyttes på tvers av systemer og applikasjoner. Noen eksempler på dataformater er JSON og CSV.

Når data er strukturert etter dataformatet, kan det lagres i en fil eller overføres gjennom kommunikasjon mellom systemer. I førstnevnte situasjon er det overlapp mellom begrepene dataformat og filformat.

Dataformat må ikke forveksles med en protokoll. I en protokoll er det i tillegg til strukturen også definert hvilke verdier som er tillatt og betydningen av disse. Som en del av kommunikasjonen via en protokoll kan imidlertid data i et dataformat overføres.

Kilde: Store norske leksikon

Hovedregelen etter gjeldende nasjonal rett er offentliglova § 30 første ledd som lyder:

«Organet fastset ut frå omsynet til forsvarleg saksbehandling korleis eit dokument skal gjerast kjent. Det kan krevjast papirkopi eller elektronisk kopi av dokumentet. Hos verksemdar som er omfatta av EØS-avtalen vedlegg XI nr. 5k (direktiv 2003/98/EF som endra ved direktiv 2013/37/EU) om vidarebruk av informasjon frå offentleg sektor, og hos andre verksemdar der det er fastsett av Kongen i forskrift, gjeld retten til kopi alle eksisterande format og språkversjonar. Retten til kopi gjeld ikkje format eller versjonar av eit dokument som er allment tilgjengeleg. Kongen kan gi forskrift om at retten til elektronisk kopi ikkje skal gjelde for dokument som ein tredjeperson har immaterielle rettar til, og for dokument der det er påkravd av arkivtekniske omsyn.»⁵

Det følger av første ledd at vidarebruk av informasjon fra offentlig sektor gjelder rett til kopi på alle eksisterande formater og språkversjonar. Retten til kopi gjelder likevel ikkje formater eller versjonar av eit dokument som er allment tilgjengeleg.

Tilgjengeliggjering av metadata reguleres i dag i offentliglova § 30 tredje ledd som lyder:

«Dersom verksemdar som nemnde i andre ledd gjer dokument med tilhøyrande metadata allment tilgjengelege, skal tilgjengeleggjinga skje i alle eksisterande format og språkversjonar, så langt slik tilgjengeleggjing er i samsvar med lova her og tilhøyrande forskrift. Plikta omfattar maskinleselege format. Plikta etter første punktum omfattar ikkje format som berre blir brukte til lagring eller annan intern bruk, eller som elles er ueigna for tilgjengeleggjing.»⁶

Bestemmelsen sier at *dersom* offentlige virksomheter⁷ gjør metadata tilgjengelig sammen med tilhørende data, skal det gjøres i eksisterende format og språkversjon, og så langt slik tilgjengeliggjøring er i samsvar med offentliglova og tilhørende forskrift. Denne plikten gjelder ikke formater som kun blir brukt til lagring eller annen intern bruk, eller som er uegnet for tilgjengeliggjøring. Av tredje ledd andre punktum fremgår det at plikten omfatter maskinlesbare formater.

Utvalget tolker direktivet artikkel 5 nr. 1 som en innstramming av plikten til å gjøre metadata tilgjengelig sammenlignet med dagens regler. I offentliglova § 30 tredje ledd stilles det ikke krav

⁵ Lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentliglova).

⁶ Ibid.

⁷ Offentlige virksomheter som er omfattet av EØS-avtalen vedlegg XI nr. 5k (direktiv 20023/987EF som endret ved direktiv 2013/37/EU), jf. offentliglova § 30 første og andre ledd.

Boks 11.2 Nasjonale retningslinjer ved tilgjengeliggjøring av offentlige data

Departementet publiserte i 2017 nasjonale retningslinjer for at offentlige data skal gjøres tilgjengelig på en måte som gjør det mulig for brukere å realisere verdien av dataene. Retningslinjene angir hva man som dataeier må tenke på etter at man har besluttet at et datasett kan gjøres åpent tilgjengelig, og består av femten anbefalinger for å sikre at tekniske, organisatoriske og juridiske forhold er lagt til rette for best mulig utnyttelse av offentlige data:

1. Bruk åpne standardlisenser.
2. Tilby data gratis.
3. Tilby data uten brukerregistrering.
4. Dokumenter datasettene.

5. Tilby informasjon om datakvalitet.
6. Tilby oppdaterte data.
7. Gjør data synlige.
8. Bruk maskinlesbare og standardiserte formater.
9. Tilby data gjennom et programmeringsgrensesnitt.
10. Tilby komplett nedlasting.
11. Bruk faste adresser og unike identifikatorer.
12. Publisér oversikt over virksomhetens data.
13. Tilpass data til brukernes behov.
14. Oppmuntre til bruk.
15. Legg til rette for tilbakemeldinger.

Kilde: regjeringen.no

om at metadata skal gjøres tilgjengelig samtidig som dataene, og kravet til format gjelder kun *der* som de tilgjengeliggjøres. Direktivets artikkel 5 nr. 1 inneholder en plikt for offentlige virksomheter til å gjøre tilhørende metadata tilgjengelig sammen med dataene, og at både data og metadata skal være på åpne standarder.

Digitaliseringsrundskrivet⁸ inneholder krav og anbefalinger til departementer og statlige forvaltningsorganer om tilrettelegging for gjenbruk og viderebruk av informasjon. Det er ikke uttrykt krav til konkrete formater i rundskrivet, men det henvises til at data og metadata skal gjøres tilgjengelig i tråd med viderebruksbestemmelsene i offentleglova og *Nasjonale retningslinjer ved tilgjengeliggjøring av offentlige data*. Se boks 11.2 for en oversikt over retningslinjene. Utvalget ser behov for å oppdatere retningslinjene som følge av nye krav i kapittel III i åpne data-direktivet og utvalgets forslag til ny *lov om datadeling*.

En gjennomføring av artikkel 5 nr. 1 i utvalgets forslag til ny *lov om datadeling* vil bety at det som tidligere har vært anbefalinger om å ta i bruk maskinlesbare og standardiserte formater, nå blir et lovfestet krav for offentlige virksomheter. Etter utvalgets vurdering vil det kunne bidra til at flere offentlige data og datasett blir gjort tilgjengelig på en måte som gjør dem enklere å finne og bruke til nye formål. Sammenlignet med det som kreves for å etterleve dagens regler, vil de foreslåtte kravene til formater og bruk av åpne standardlisen-

ser knyttet til tilgjengeliggjøring av data med tilhørende metadata medføre økte administrative og økonomiske kostnader for offentlige virksomheter. Det gjelder særlig de som i dag ikke omfattes av kravene i digitaliseringsrundskrivet.

Det sentrale vurderingstemaet etter artikkel 5 nr. 3 er uansett om innsatsen er uforholdsmessig. Utvalget forstår ordlyden «[...] would involve disproportionate effort, going beyond a simple operation» som kumulative vilkår («en uforholdsmessig stor innsats som går ut over en enkel fremgangsmåte»). Det er derfor ikke tilstrekkelig at tilpasningen ikke kan skje ved en enkel fremgangsmåte, innsatsen må også være uforholdsmessig. Utvalget har derfor vurdert om loven som et minimum må ta inn begge vilkårene. Å innta vilkåret «ikke gjøres med enkle fremgangsmåter» kan imidlertid gi assosiasjoner til offentleglova § 9 som også bruker uttrykket «enkle fremgangsmåter» og måten dette vilkåret blir tolket og praktisert på i dag. Etter utvalgets oppfatning er det også vanskelig å tenke seg tilfeller hvor «a simple operation» kan anses som uforholdsmessig. Kriteriet «going beyond a simple operation» fungerer derfor mer som et eksempel på hva som (i alle fall) ikke er uforholdsmessig. Det vil derfor være tilstrekkelig at loven angir at tilpasninger av dataene ikke må innebære en uforholdsmessig stor innsats.

Utvalgets gjennomgang av hørings svarene i forbindelse med Kommunal og distriktsdepartementets høring av gjennomføring av åpne data-direktivet i 2022, viser at høringsinstansene i hovedsak var positive til formatkravene i åpne data-direktivet, og vektla behovet for økt standar-

⁸ Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (2024). Digitaliseringsrundskrivet. Ref. 24/474-1, pkt. 1.2.

disering på området. Flere høringsinstanser viste likevel til betydningen av å konkretisere kravene slik at det ble tydeligere hvilke standarder og formater som skulle tas i bruk ved deling av data for viderebruk. Enkelte påpekte også at de endrede kravene vil ha økonomiske og administrative konsekvenser for virksomheten.

11.2.3 Utvalgets anbefaling

Utvalgets anbefalinger:

- Utvalget anbefaler at departementet oppdaterer *Nasjonale retningslinjer ved tilgjengeliggjøring av offentlige data* i henhold til utvalgets forslag til bestemmelser i kapittel 2 i ny lov om datadeling.

Åpne data-direktivet artikkel 5 nr. 1 og 3 foreslås gjennomført i ny lov om datadeling som følger:

§ 5. Krav om formater ved tilgjengeliggjøring av data

(1) Offentlige virksomheter skal gjøre tilgjengelig data med tilhørende metadata i eksisterende format og språkversjoner.

(2) Dersom det er mulig og formålstjenlig, skal data med tilhørende metadata tilgjengeliggjøres i et digitalt format som er åpent, maskinlesbart, gjenfinnbart og mulig å viderebruke. Der det er mulig skal formatet og metadata være i overensstemmelse med etablerte åpne standarder.

(3) Ved tilgjengeliggjøring av data etter første og andre ledd er offentlige virksomheter ikke forpliktet til å gjøre endringer eller tilpasninger i dataene dersom dette krever en uforholdsmessig stor innsats.

11.3 Innebygd åpenhet som prinsipp

11.3.1 Direktivets prinsipp om innebygd åpenhet

Det følger av åpne data-direktivet artikkel 5 nr. 2 at landene skal oppmuntre til at offentlige organer og foretak produserer og gjør tilgjengelig dokumenter som hører inn under direktivets virkeområde, i samsvar med prinsippet om «innebygd åpenhet og åpenhet som standardinnstilling».

Prinsippet om innebygd åpenhet er ikke rettslig bindende, men et signal til offentlige organer og foretak om å ha en fremoverlent, proaktiv tilnærming til åpenhet i tilrettelegging av data- og informasjonssystemer.

Ingen av de to versjonene av det gamle PSI-direktivet (direktiv 2003/98/EF og direktiv 2013/37/EU) har noen eksplisitt henvisning til et prin-

sipp om «innebygd åpenhet og åpenhet som standardinnstilling». Riktignok har en av direktivets mest sentrale bestemmelser (artikkel 3) tittelen «generelt prinsipp», men elementer som «innebygd» og «standardinnstilling» er fraværende.

Direktivets artikkel 5 nr. 2 har heller ikke noe direkte motstykke i gjeldende rett om viderebruk i offentleglova. Offentleglovas grunnleggende bestemmelser om innsyn (særlig §§ 3, 8 og 11) kan likevel sies å støtte logisk sett opp om direktivets prinsipp om innebygd åpenhet. Prinsippet om innebygd åpenhet ligger også nært opp til prinsippet «data skal åpnes når de kan, og skjermes når de må» som er et sentralt element i de nasjonale prinsippene for datadeling som Stortinget sluttet seg til i behandlingen av Meld. St. 22 (2020–2021) *Data som ressurs – Datadrevet økonomi og innovasjon* i juni 2021. Se boks 11.3 for en oversikt over de fire prinsippene for deling og bruk av data.

Det finnes ulike måter å oppmuntre offentlige virksomheter og foretak til å ha en proaktiv tilnærming i tråd med prinsippet om «innebygd åpenhet». I stortingsmeldingen «Data som ressurs» omtales for eksempel behovet for å gjøre det enklere for partene å regulere tilgangs- og bruksrettigheter ved inngåelse av kontrakter mellom offentlig og privat sektor. Utvikling av bedre verktøy slik som felles kontraktsmaler og veiledningsmaterieell om hvordan regulere tilgangs- og bruksrettigheter til data i anskaffelser vil bidra til å heve kompetansen og øke bevisstheten hos offentlige virksomheter, og gi næringslivet større forutsigbarhet.

I 2022 fikk Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) i oppdrag å utrede behovet for, og gi anbefalinger til, endringer i standardavtalene og avtalemalene. Oppdraget bestod også av en kartlegging av offentlige virksomheters behov for veiledning på området. DFØ foreslår blant annet endringer i noen av kontraktsmalene, kombinert med bedre veiledning i bruken av disse.⁹ DFØs rapport følges opp av Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet.

11.3.2 Utvalgets vurderinger

I Kommunal- og distriktsdepartementets høring av forslaget til gjennomføring av åpne data-direktivet åren 2022, la ikke departementet opp til en lovfesting av prinsippet om innebygd åpenhet. Departementet skriver i høringsnotatet at:

⁹ Dokument nr. 15:1369 (2023–2024). *Skriftlige spørsmål fra Anne Kristine Linnestad (H) til digitaliserings- og forvaltningsministeren.*

Boks 11.3 Nasjonale prinsipper for deling og bruk av data

Prinsippene er fundert på gjeldende rettslige krav og politiske føringer innenfor EU, OECD og i Norge, og skal praktiseres i samsvar med Norges internasjonale handelsavtaler. Prinsippene er:

1. Data skal åpnes når de kan, og skjermes når de må.
2. Data bør være tilgjengelige, gjenfinnbare, mulige å bruke, og kunne sammenstilles med andre data.
3. Data skal deles og brukes på en måte som gir verdi for næringslivet, offentlig sektor og samfunnet.
4. Data skal deles og brukes slik at grunnleggende rettigheter og friheter respekteres, og norske samfunnsverdier bevares.

De nasjonale prinsippene skal underbygge effektiv deling og bruk av data innenfor trygge og ansvarlige rammer, og skal sikre at det skapes verdi med data som kommer næringslivet, offentlig sektor og samfunnet til gode. Prinsippene skal også legge grunnlaget for at de som deler og bruker hverandres data har tillit til hverandre, og at allmennheten har tillit til at deling og bruk av data skjer på en samfunnstjenlig måte.

Kilde: Meld. St. 22 (2020–2021) *Data som ressurs – Datadrevet økonomi og innovasjon*

«Det følger for øvrig av artikkel 5 nr. 2 at landene skal oppmuntre til at organer og foretak tilgjengeliggjør i samsvar med prinsippet om «innebygd åpenhet og åpenhet som standardinnstilling». Departementet minner om viktigheten av at man legger dette prinsippet til grunn om mulig, og at dette også er i samsvar med norsk politikk på området. Departementet anser imidlertid ikke at dette krever lov- eller forskriftsendring.»¹⁰

Viderebruksutvalgets gjennomgang av høringsvarene viser at høringsinstansene trekker en parallell mellom direktivets prinsipp om «innebygd åpenhet og åpenhet som standardinnstilling» og prinsippet om at data skal være «så åpent som mulig, så lukket som nødvendig», og at sistnevnte prinsipp er noe offentlige virksomheter bør tilstrebe å etterleve. Flere slutter seg til departementets forståelse av og vurdering av direktivets prinsipp om innbygd åpenhet i artikkel 5 nr. 2, og at dette ikke nødvendigvis krever lov- eller forskriftsendring.

Utvalget ønsker å gå lenger enn Kommunal- og distriktsdepartementet i gjennomføringen av direktivet artikkel 5 nr. 2. Utvalget deler seg imidlertid når det gjelder hvordan direktivets prinsipp om «innebygd åpenhet, åpenhet som standardinnstilling» skal gjennomføres i forslaget til ny *lov om datadeling*.

Halve utvalget (Utvalgsleder Selman, Clementsen, Koerner, Rana og Welle) foreslår å innta et fjerde ledd i § 5 i ny *lov om datadeling* som lyder:

(4) For å fremme økt viderebruk skal offentlige virksomheter ved anskaffelse og utvikling av systemer, ta hensyn til at systemene bør utformes for å legge til rette for at data kan deles.

Disse utvalgsmedlemmene (Utvalgsleder Selman, Clementsen, Koerner, Rana og Welle) mener at direktivet artikkel 5. nr. 2 og prinsippet «innebygd åpenhet, åpenhet som standardsinnstilling» (på engelsk «open by design and by default») ikke er videre definert eller redegjort for i direktivet, noe som gjør det vanskelig å ta stilling til nøyaktig hva et slikt prinsipp innebærer. Bestemmelsen i direktivet stiller ingen rettslige krav til offentlige virksomheter, men utvalget ønsker å gå lenger enn minimum i sitt lovforslag, og har derfor vurdert hvorvidt lovfesting av dette prinsippet basert på artikkel 5 nr. 2 i direktivet kan være hensiktsmessig. Etter en slik vurdering har *disse utvalgsmedlemmene* konkludert med at det kan innebære en risiko for utilsiktede konsekvenser å benytte begreper som ikke er tydeligere definert i en lovtekst.

Disse medlemmenes forslag vil likevel bety at offentlige virksomheter må stille krav til sine leverandører rundt funksjonalitet som vil lette deling av data for viderebruk. Forslaget underbygger *datadelingslovens* formål om å fremme økt viderebruk av data fra offentlig virksomhet.

Bakgrunnen for forslaget er at *disse utvalgsmedlemmene* legger til grunn at prinsippet i direktivet er sammensatt av prinsippene, «open by

¹⁰ Høringsnotat 7. april 2022 om gjennomføring i norsk rett av direktiv (EU) 2019/1024 om åpne data og viderebruk av informasjon fra offentlig sektor, Ref. 22/1910, side 27.

design» og «open by default». Prinsippet om «innebygd åpenhet og åpenhet som standardinnstilling» er trolig inspirert av prinsippet «innebygd personvern» («privacy by design» på engelsk) som i dag er godt kjent i forbindelse med forståelsen av personvernforordningen.¹¹ Senere har det også kommet «security by design» eller «innebygd sikkerhet».

Prinsippet «open by design» kommer opprinnelig fra forskningssektoren for å fremme åpenhet og tilgjengelighet i design og utvikling av systemer, produkter eller tjenester.¹² Dette prinsippet står også sentralt innen forretningsmodeller som baserer seg på åpen kildekode.¹³

«Open by default» er et prinsipp som anvendes i «open government» miljøet, og *disse utvalgsmedlemmene* forbinder dette prinsippet med en plikt for myndighetene til å gjøre egne data tilgjengelige for offentligheten som en standardregel, ikke frivillig eller som resultat av en lov- eller forskriftspålagt plikt, eller som resultat av et konkret krav fra en eller flere medlemmer av offentligheten. Et slikt prinsipp støtter opp offentlighetens rett til innsyn i offentlig virksomhet, og gir offentligheten muligheten til å etterprøve myndighetenes vedtak og aktiviteter.

Ettersom det er slik prinsippene ofte forstås i diverse sammenhenger, og det ikke foreligger noen videre drøfting av prinsippet rundt «innebygd åpenhet og åpenhet som standardinnstillinger» i åpne data-direktivet som utvalget kan støtte seg på, opplever denne delen av utvalget at prinsippet derfor kan bli tolket til at den delen av prinsippet som viser til «open by default» omfatter åpenhet til offentlig sektor, innbyggerengasjement og deling av åpne data, mens delen om «open by design» beskriver virkemiddel for å oppnå dette målet.

Direktivet omtaler ikke teknologi som sådan, men beskriver data som et virkemiddel til innovasjon og verdiskaping bygget på offentlige data, jf. artikkel 1 nr. 1. Det er heller ingen referanser til ulike type digitale hjelpeverktøy brukt internt i forvaltningen som driftsverktøy for å produsere eller yte tjenestene. De fleste offentlige virksomheter bruker kommersielle produkter til å yte sine

offentlige plikter, og én tjeneste kan være sammensatt ved hjelp av programvare fra ulike leverandører. Det stilles ingen krav i direktivet til hvordan systemene skal designes eller hvilke innstillinger de skal ha som standard.

Av sikkerhetsmessige hensyn er det ikke ønskelig å eksponere interne driftssystemer fra virksomheten direkte ut til det offentlige Internett. I tråd med prinsippene om «innebygd sikkerhet» og «innebygd personvern» anvendes det kryptering av data både i egne datasentre og i nettskyen, og data som inneholder personopplysninger beskyttes og bruken av de loggføres. I praksis blir data som skal deles replikert fra sikre systemer til andre systemer/databaser (delingssoner) som er designet for et slikt formål. Det er i delingssoner man definerer delingsstruktur, hyppighet og eventuell adgangskontroll dersom det kreves.

En slik infrastruktur, der man skarpt skiller drift fra deling, sikrer driftssikkerhet for den offentlige virksomheten og avverger cyberangrep inn i kjernesystemene. Nasjonal Sikkerhetsmyndighet (NSM) viser til et stadig økende digitalt trusselbilde mot offentlig sektor.¹⁴ *Disse utvalgsmedlemmene* mener derfor at viktige samfunnsfunksjoner må designes på en slik måte at det sikrer nødvendig tillit blant innbyggerne. Deres forslag til § 5 fjerde ledd gir offentlige virksomheter en mulighet til å stille krav til internutvikling og til leverandørene av ulike fagsystemer til offentlig sektor.

Halve utvalget (Austlid, Broomfield, Bygrave, Kielland og Nyrud) foreslår at å innta et fjerde ledd i § 5 i ny *lov om datadeling* som lyder:

(4) I tråd med prinsippene om innebygd åpenhet og åpenhet som standardinnstilling skal offentlige virksomheter ved anskaffelser og ved design av egne systemer sørge for løsninger som letter deling av data for økt viderebruk.

Disse utvalgsmedlemmene (Austlid, Broomfield, Bygrave, Kielland og Nyrud) mener design står sentralt i forståelsen av prinsippet om «innebygd åpenhet». Design-elementet kommer godt frem i de danske og engelske språkversjonene av direktivet. Den danske versjonen lyder:

«Medlemsstaterne tilskynder offentlige myndigheter og offentlige virksomheder til at udarbejde og tilgængeliggøre dokumenter, der er omfattet af dette direktivs anvendelsesområde, i overensstemmelse med princippet om,

¹¹ Datatilsynet, «Veiledning om innebygd personvern og personvern som standard», nettbasert, sist oppdatert 24. mars 2022.

¹² Nettside, Center for Open and Reproducible Science (CORES), «Open by design».

¹³ Boisseau (2018). Boisseau É, Omhover J-F, Bouchard C. Open-design: A state of the art review, Design Science, Volume 4, 2018, e3, Cambridge University Press, 18. januar 2018.

¹⁴ Nettartikkel, Nasjonal sikkerhetsmyndighet, 3. oktober 2022, «Cyberangrep har blitt hverdagskost».

at de er «åbne gjennom design og standardinnstillinger».¹⁵

Den engelske versjonen lyder:

«Member States shall encourage public sector bodies and public undertakings to produce and make available documents falling within the scope of this Directive in accordance with the principle of ‘open by design and by default’».¹⁶

Disse utvalgsmedlemmene tolker formuleringen «by design» dithen at produksjon og tilgjengeliggjøring av åpne data skal være tilsiktet, ikke tilfeldig, og heller ikke en ettertanke. Dette betyr blant annet at virksomheter skal ta hensyn til muligheter for å produsere og tilgjengeliggjøre åpne data ved anskaffelse, innføring, utvikling og vedlikehold av informasjonssystemer, det vil si gjennom hele livssyklus av et informasjonssystem. Nødvendig åpenhet etter prinsippet «deles det som kan, og skjermes når det må» skal dessuten bygges inn. Dette fordrer mer enn igangsetting av rent tekniske tiltak. Andre tiltak av organisatorisk, pedagogisk, økonomisk eller juridisk art vil også kunne være aktuelle.

En av årsakene til at disse utvalgsmedlemmene ønsker en konkret henvisning til prinsippet om «innebygd åpenhet og åpenhet som standardinnstilling» i lovteksten, er at de forventer at det i likhet med rettslig praksis og utvikling av prinsippet om «innebygd personvern» etter personvernforordningen,¹⁷ etter hvert vil utforme seg mer konkret i litteratur og rettspraksis.¹⁸ Disse utvalgsmedlemmene mener derfor at *datadelingsloven* med fordel bør henvide direkte til prinsippet som ledd i denne utviklingen.

11.3.3 Utvalgets anbefaling

Utvalgets anbefalinger:

¹⁵ Europaparlamentets og Rådets direktiv (EU) 2019/1024 af 20. juni 2019 om åpne data og videreanvendelse af den offentlige sektors informationer (omarbejdning).

¹⁶ Europaparlaments- og rådsdirektiv (EU) 2019/1024 av 20. juni 2019 om åpne data og viderebruk av informasjon fra offentlig sektor – Omarbeidelse.

¹⁷ Se blant annet Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2016/679 av 27. april 2016 om vern av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger og om fri utveksling av slike opplysninger samt om oppheving av direktiv 95/46/EF (generell personvernforordning) (GDPR), fortalepunkt nr. 87.

¹⁸ Datatilsynet, «Veiledning om innebygd personvern og personvern som standard», nettbasert, sist oppdatert 24. mars 2022.

- Utvalget anbefaler at Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet i arbeidet med å følge opp arbeidet med å gjøre det enklere for partene å regulere tilgangs- og bruksrettigheter til data ved inngåelse av kontrakter mellom offentlig og privat sektor, ser hen til prinsippet om innebygd åpenhet i direktivet artikkel 5 nr. 2.

I utvalgets forslag til ny *lov om datadeling* anbefales det å ta inn følgende bestemmelse i § 5 fjerde ledd, og som skal understøtte prinsippet om «innebygd åpenhet og åpenhet som standardinnstilling» i direktivet artikkel 5 nr. 2.

Halve utvalget (utvalgsleder Selman, Clementsen, Koerner, Rana og Welle) foreslår at § 5 fjerde ledd skal lyde:

(4) For å fremme økt viderebruk skal offentlige virksomheter ved anskaffelse og utvikling av systemer, ta hensyn til at systemene bør utformes for å legge til rette for at data kan deles.

Halve utvalget (Austlid, Broomfield, Bygrave, Kielland og Nyrud) foreslår at § 5 fjerde ledd skal lyde:

(4) I tråd med prinsippene om innebygd åpenhet og åpenhet som standardinnstilling skal offentlige virksomheter ved anskaffelser og ved design av egne systemer sørge for løsninger som letter deling av data for økt viderebruk.

11.4 Krav til oversikt over og publisering av data og metadata

11.4.1 Krav i direktivet til et nasjonalt tilgangspunkt for åpne data

Åpne data-direktivet artikkel 9 nr. 1 er en videreføring av gjeldende rett, og stiller krav om en praktisk ordning, også omtalt som et tilgangspunkt, på nasjonalt nivå som skal gjøre det enklere å søke etter data og metadata som er tilgjengeliggjort for viderebruk. Dette skal gjøres i form av lister over de viktigste dataene med relevante metadata som er tilgjengelige via internett og i maskinlesbare formater, dersom det er mulig og hensiktsmessig. Listene over de viktigste dataene og metadataene skal være lenket til i en nettportal. Med «de viktigste dataene» menes data som faktisk blir eller vil kunne viderebrukes i stort omfang, se direktivet fortalepunkt 59. Dette nasjonale tilgangspunktet skal også kunne kobles til en felles europeisk oversikt der data som innehas av EU-institusjoner er omfattet, se artikkel 9 nr. 2.

Norge har allerede etablert en nasjonal datakatalog på data.norge.no som det nasjonale tilgangspunktet for offentlige data. Der finnes publiserte

oversikter og lister over datasett og metadata fra offentlige virksomheter. Data.norge.no forvaltes av Digitaliseringsdirektoratet. Se kapittel 15.2.3 for en nærmere beskrivelse av data.norge.no.

I Digitaliseringsrundskrivet stilles det krav til departementer og statlige forvaltningsorganer om å publisere datasettbeskrivelser på data.norge.no. Dette skal som et minimum gjøres når virksomheten endrer eller etablerer tjenester, herunder etablerer nye, eller oppgraderer eksisterende fagsystemer eller digitale tjenester. Registrering av geodata via geonorge.no tilfredsstiller kravet. Den enkelte virksomhet skal også ha «orden i eget hus». Orden i eget hus handler om å ha tilstrekkelig oversikt over hvilke data virksomheten håndterer, hva de betyr, og hvordan de kan brukes og deles, og henger tett sammen med god informasjonsforvaltning.

I offentlig sektor er det et stort forbedringspotensial når det gjelder å gjøre beskrivelser av datasett offentlig tilgjengelige på data.norge.no. Riksrevisjonens undersøkelse om myndighetenes tilrettelegging for deling og gjenbruk av data i forvaltningen, viser at offentlige virksomheter ikke har god nok oversikt over egne data, og at antall offentlige virksomheter som registrerer egne datasett på data.norge.no er lav. I rapporten vises det også til en spørreundersøkelse gjennomført av Riksrevisjonen. Undersøkelsen var rettet mot statlige forvaltningsorganer, og viste at halvparten av virksomhetene har delt data utover det som er registrert på data.norge.no, i løpet av de siste tre årene. Det betyr at det deles flere datasett enn det som deles på data.norge.no.¹⁹

Offentlige journaler inneholder metadata, og hvis journalen er gjort tilgjengelig elektronisk på internett, er disse i utgangspunktet åpent tilgjengelig for alle. eInnsyn – offentlig elektronisk postjournal (OEP), er et eksempel på det. Data som er tatt inn i tradisjonelle dokumenter (som for eksempel vedtak og brev), eller som produseres i forvaltningens saksbehandlingssystemer, vil som oftest være journalført hos organet, og dermed være påført enkelte metadata i samsvar med arkivlovgivningen. Data som ikke er nedfelt i tradisjonelle dokumenter, vil som regel ikke være journalført. Det gjelder for eksempel data i lønnsystemer, regnskapssystemer, adgangskontrollsystemer, data om strømforbruk og transaksjonsdata av ulik type. Også for denne type data vil det – i den grad de er attraktive for viderebruk – være

viktig at det etableres og publiseres metadata som gjør dataene enkelt å finne og bruke.

11.4.2 Vurdering av plikt til å publisere metadata

Utvalget forstår direktivet dithen at kravet om å publisere metadata eller datasettbeskrivelser gjelder først *når* data faktisk gjøres tilgjengelig for viderebruk, jf. direktivets artikkel 5 nr. 1. Det er altså ikke et krav om å publisere metadata for alle dataene den offentlige virksomheten forvalter og er ansvarlig for. Et spørsmål er om Norge skal gå lenger enn direktivet og innføre en generell plikt for offentlige virksomheter til å publisere en oversikt over metadata for alle data den forvalter i nasjonal datakatalog på data.norge.no, og ikke bare for de dataene virksomheten faktisk tilgjengiggjør for viderebruk.

Offentlige virksomheter forvalter store mengder strukturerte og ustrukturerte data. Et generelt krav om å publisere metadata eller datasettbeskrivelser for alle disse dataene, og at disse skal publiseres i nasjonal datakatalog data.norge.no, kan innebære for store administrative og økonomiske konsekvenser både for offentlig sektor og den enkelte virksomheten til at det lar seg gjennomføre i praksis.

Utvalget ønsker likevel å finne en balanse mellom krav som gjør det enklere å finne og ta i bruk offentlige data som kan viderebrukes, og krav som ikke fører med seg altfor store kostnader å oppfylle for offentlige virksomheter.

Utvalget går derfor inn for at plikt til å tilgjengiggjøre 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-AP-NO-standarden eller publiseres på nasjonal datakatalog.

Innføring av en generell plikt til å registrere metadata i nasjonal datakatalog, innebærer at dagens krav i digitaliseringsrundskrivet lovfestes og utvides til å gjelde for alle offentlige virksomheter. Konsekvensen av utvidelsen er at statseide selskaper, kommuner og fylkeskommuner vil bli påført nye lovkrav sammenlignet med gjeldende rett. I dag gjelder krav i rundskrivet kun for departementene, statens ordinære forvaltningsorganer, forvaltningsorganer med særskilte fullmakter og forvaltningsbedrifter. Utvalgets begrunnelse for

¹⁹ Dokument nr. 3:8 (2023–2024). Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes tilrettelegging for deling og gjenbruk av data i forvaltningen, side 22.

forslaget er at dette vil bidra til større åpenhet og tilrettelegge for at flere offentlige datasett og metadata blir enklere å finne og viderebruke. Det vil ha økonomiske og administrative konsekvenser for statseide selskaper, kommuner og fylkeskommuner, men utvalget har ikke grunnlag for å vurdere dette nærmere.

Utvalget går også inn for at offentlige virksomheter skal vedlikeholde og publisere en oversikt over data med tilhørende metadata og dokumentasjon som virksomheten forvalter i nasjonal datakatalog, dersom det er mulig og hensiktsmessig. Med dette forslaget ønsker utvalget å tydeliggjøre overfor offentlige virksomheter at de i størst mulig grad skal arbeide for å gjøre metadata tilgjengelige åpent slik at det blir enklere for allmennheten å finne data det offentlige besitter. Dette vil også bidra til større åpenhet i forvaltningen.

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. For datasett med høy verdi reguleres dette allerede av gjennomføringsrettsakten om datasett med høy verdi (HVD-forordningen).²⁰

11.4.3 Utvalgets anbefaling

Utvalget anbefaler å innføre en plikt for offentlige virksomheter til å publisere en oversikt over data som er gjort allment tilgjengelig (åpne data) sammen med metadata i nasjonal datakatalog på data.norge.no. Det innebærer en utvidelse av direktivets krav i artikkel 5 nr. 1 og artikkel 9 nr. 1.

I utvalgets forslag til ny *lov om datadeling* anbefales det å ta inn følgende paragraf:

§ 6. *Krav til oversikt over og publisering av data og metadata*

(1) Offentlige virksomheter skal publisere en oversikt over data som er gjort allment tilgjengelig sammen med metadata i nasjonal datakatalog.

(2) Offentlige virksomheter skal vedlikeholde og publisere en oversikt over data med tilhørende metadata og dokumentasjon som virksomheten forvalter i nasjonal datakatalog, dersom det er mulig og hensiktsmessig.

(3) Departementet kan gi forskrift om ytterligere krav om metadata, inkludert krav til hvilke metadata som skal publiseres, inkludert for navngitte virksomheter.

11.5 Forslag til forskrift om bruk av standard for metadata

11.5.1 Behov for å konkretisere kravet til metadata

Utvalget ser behovet for å konkretisere hva som skal menes med «metadata» i forbindelse med gjennomføringen av direktivet i norsk lov. Dette for å tydeliggjøre hvilke krav offentlige virksomheter er rettslig forpliktet.

I dag er det ikke en entydig definisjon av begrepet metadata, og ofte brukes begrepene metadata, dokumentasjon og datasettbeskrivelser om hverandre. I direktivets fortale brukes begrepet metadata uten at det forklares nærmere. Heller ikke i offentleglova § 30, eller i Digitaliseringsrundskrivet og *Nasjonale retningslinjer ved tilgjengeliggjøring av offentlige data* defineres begrepet.

Ifølge openscience.no, en nettside som forvaltes av Sikt – Kunnskapssektorens tjenesteleverandør, kan metadata forklares som «data om data», det vil si informasjon som beskriver data og gir dem mening. Uten gode metadata vil det ofte være vanskelig eller umulig å forstå informasjonen i datasettene og hvordan disse kan brukes. Metadata er også avgjørende for at data skal være søkbare og gjenfinnbare. Typiske metadata er informasjon om hvem som har produsert eller er ansvarlig for data, hvilket fagfelt det er snakk om, og hva slags type data det gjelder og hvilket format de er i. I tillegg kan metadata inkludere informasjon om utstyret eller programvaren som er brukt. På openscience.no er det vist til de vanligste typene for metadata, som er:

- Beskrivende – for eksempel navn på forfatter(e) / forsker(e), tittel på dokumentet osv.
- Administrative – for eksempel opprettingsdato, versjoner og lisenser.
- Strukturelle – for eksempel forholdet mellom filer, betydningen av variabler.
- Tekniske – for eksempel informasjon om format og eventuell programvare eller maskinvare.

DCAT (Data Catalog Vocabulary) er en internasjonal standard for beskrivelser av datasett, API-er og datakataloger utviklet av World Wide Web Consortium (W3C). Formålet med standarden er å legge til rette for utveksling av beskrivelser av datasett og datatjenester på tvers av dataportaler,

²⁰ Commission Implementing Regulation (EU) 2023/138 of 21 December 2022 laying down a list of specific high-value datasets and the arrangements for their publication and reuse.

og å gjøre det enklere å søke fram datasett som er publisert ulike steder. EU har laget flere såkalte «applikasjonsprofiler» (AP) basert på standarden. Dette er spesifikasjoner tilpasset ulike behov.

Digitaliseringsdirektoratet forvalter en norsk applikasjonsprofil av DCAT, DCAT-AP-NO, som inngår i referanse katalogen for IT-standarder i offentlig sektor. Digitaliseringsdirektoratet har også en veileder for beskrivelse av datasett, datatjenester og datakataloger.²¹ Formålet med standarden er å legge til rette for (internasjonal) utveksling av beskrivelser ved å sikre at beskrivelser av offentlige data blir utført på en felles, strukturert måte i maskinlesbar form. Den skal også bidra til å lette søk etter datasett.²² Standarden er delt inn i obligatoriske (må/skal), anbefalte (bør) og frivillige (kan) klasser. DCAT-AP-NO blir i dag brukt for å høste datasettbeskrivelser fra offentlige virksomheter til den nasjonale datakatalogen data.norge.no og til å utveksle disse med EUs europeiske dataportal.

11.5.2 Utvalgets vurdering

Med bakgrunn i behovet for å tydeligere hvilke krav som vil følge av gjennomføringen av direktivets bestemmelser om metadata, foreslår utvalget at det gis en forskriftshjemmel i *datadelingsloven* § 6 tredje ledd til å stille ytterligere krav, inkludert krav til hvilke metadata, som skal publiseres, inkludert for navngitte virksomheter. Videre, foreslår utvalget at det forskriftsfestes et krav om å ta i bruk standarden DCAT-AP-NO. Forslaget må ses i sammenheng med utvalgets forslag til § 6 første ledd og andre ledd i *datadelingsloven* som stiller krav til oversikt over og publisering av data og metadata, se utvalgets anbefaling i kap. 11.4.3. I forslaget til § 6 andre ledd står det at «[o]ffentlige virksomheter skal vedlikeholde og publisere en oversikt over data med tilhørende metadata og dokumentasjon som virksomheten forvalter i nasjonal datakatalog, dersom det er mulig og hensiktsmessig». Utvalget mener det er hensiktsmessig å ha vilkåret «dersom det er mulig og hensiktsmessig» i denne bestemmelsen, fordi vi ser at det er stor variasjon mellom sektorene og offentlige virksomheter i hvor langt de har kommet i arbeidet med «orden i eget hus» og deling av data. Derfor gis departementet mulighet til å fastsette nær-

mere vilkår for deling av metadata i forskrift med hjemmel i § 6 tredje ledd. Dette vil for eksempel være aktuelt for sektorer som ligger langt fremme på datadeling og som forvalter data det er stor etterspørsel etter og som har verdi for samfunnet.

Utvalget vil likevel presisere at forslag til § 6 i *datadelingsloven* er minimumskrav. Utvidede krav som oppstilles i forskrift kan både være til hvilke data som skal beskrives og til metadata. Utvalget vil påpeke at det er mulig å stille krav om at metadata om beskyttede data skal deles åpent.

Etter utvalgets vurdering vil ikke en forskriftsfesting av standarden DCAT-AP-NO innebære noen vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser for norske offentlige virksomheter, fordi DCAT-standardene allerede er i bruk nasjonalt og har bred forankring internasjonalt.

11.5.3 Utvalgets anbefaling

Utvalget anbefaler at departementet gis en forskriftshjemmel til å stille ytterligere krav, inkludert krav til hvilke metadata, som skal publiseres, inkludert for navngitte virksomheter. I utvalgets forslag til *datadelingsloven* § 6 anbefales det å ta inn følgende bestemmelse i tredje ledd:

§ 6. *Krav til oversikt over og publisering av data og metadata*

(1) *Offentlige virksomheter skal publisere en oversikt over data som er gjort allment tilgjengelig sammen med metadata i nasjonal datakatalog.*

(2) *Offentlige virksomheter skal vedlikeholde og publisere en oversikt over data med tilhørende metadata og dokumentasjon som virksomheten forvalter i nasjonal datakatalog, dersom det er mulig og hensiktsmessig.*

(3) *Departementet kan gi forskrift om ytterligere krav om metadata, inkludert krav til hvilke metadata, som skal publiseres, inkludert for navngitte virksomheter.*

11.6 Særregler om dynamiske data

11.6.1 Direktivet om dynamiske data

Utvalgets omtale og vurdering av direktivets regler om tilgjengeliggjøring av dynamiske data bygger i stor grad på Kommunal- og distriktsdepartementets høringsnotat om gjennomføring av åpne data-direktivet i norsk rett.²³

²¹ Digitaliseringsdirektoratet, «Veileder for beskrivelse av datasett, datatjenester og datakataloger», oppdatert versjon 2021-07-09, tilgjengelig på data.norge.no.

²² Digitaliseringsdirektoratet, «Standard for beskrivelse av datasett, datatjenester og datakataloger (DCAT-AP-NO)», publisert 10. juni 2021 (v.2.1), 29. oktober 2020 (v.2.0).

²³ Høringsnotat 7. april 2022 om gjennomføring i norsk rett av direktiv (EU) 2019/1024 om åpne data og viderebruk av informasjon fra offentlig sektor, Ref. 22/1910.

Artikkel 2 nr. 8 i direktivet definerer dynamiske data som «documents in a digital form, subject to frequent or real-time updates, in particular because of their volatility or rapid obsolescence; data generated by sensors are typically considered to be dynamic data». Utvalget behandler definisjonen av dynamiske data i kapittel 9.3.6 og foreslår følgende definisjon i *datadelingsloven* § 4 bokstav c: «digitale data som oppdateres ofte eller i sanntid for å være aktuelle. Eksempler på dynamiske data er sensorgenererte data, enkelte typer miljødata, meteorologiske data, trafikkdata og satellittdata.

Tilgjengeliggjøring av dynamiske data er regulert i åpne data-direktivet artikkel 5 nr. 5. Offentlige organer er etter denne bestemmelsen pålagt å gjøre dynamiske data tilgjengelig for viderebruk umiddelbart etter innsamling, enten via API-er (Application Protocol Interface), eller dersom relevant gjennom massenedlasting (bulknedlasting). Et av direktivets formål ved å øke bruken av API-er er å få en mer proaktiv publisering av dynamiske data på nett.

Direktivet artikkel 5 nr. 6 presiserer at dersom det å gi umiddelbar tilgang til dynamiske data vil overskride organets tekniske eller økonomiske kapasitet, og dermed utgjøre en uforholdsmessig stor innsats, så skal dataene gjøres tilgjengelig innen en frist eller med midlertidige tekniske begrensninger som gjør det mulig å utnytte dataenes økonomiske og sosiale potensial fullt ut. Vurderingen skal se hen til det offentlige organet eller offentlige foretaks størrelse og driftsbudsjett. Ved bruk av lisens kan det inngå i lisensvilkårene at dokumentene skal være tilgjengelige innen en viss frist, jf. fortalens punkt 31. Der kontroll av data er vesentlig sett i lys av begrunnede hensyn til allmennhetens interesse, særlig med hensyn til folkehelse og offentlig sikkerhet, bør dynamiske data tilgjengeliggjøres umiddelbart etter kontroll, jf. fortalens punkt 31. Det presiseres at slike kontroller ikke bør påvirke oppdateringshyppigheten

For offentlige foretak gjelder formatkravene i artikkel 5 nr. 1 til nr. 6 kun data som allerede er gjort tilgjengelig for viderebruk, jf. fortalens kapittel 26 og artikkel 5 nr. 7.

Programmeringsgrensesnitt (API, Application Protocol Interface) brukes for utveksling av data fra maskin-til-maskin. I dokumentasjon av API-er beskrives grensesnittet, hvilke data som utveksles, og hvordan programmer må gå fram for å kommunisere gjennom det aktuelle API-et. Det er en fordel om slike grensesnitt er standardiserte. I direktivets fortalepunkt 31 beskrives et API som

et sett med funksjoner, prosedyrer, definisjoner og protokoller for maskin-til-maskin-kommunikasjon og sømløs utveksling av data. Manuelle oppdateringer av slike dynamiske data skal bli gjort tilgjengelig umiddelbart etter endringen i datasettet, jf. fortalens punkt 31. Oppdateringene skal gjøres via et API. Kravet er begrunnet i at man skal lette utviklingen av internett- og mobilapplikasjoner og skybaserte applikasjoner basert på slike data.

Etter gjeldende nasjonal rett er det ikke knyttet særregler til tilgjengeliggjøring av dynamiske data. Dokumentbegrepet i offentleglova § 4 er ment som et teknologi- og informasjonsnøytralt begrep. Etter offentleglova § 30 kan det blant annet kreves elektronisk kopi og da i alle tilgjengelige formater som er ment å dekke ulike fil- eller tekstformat. Av offentleglova § 4 tredje ledd andre punktum fremgår det at plikten omfatter maskinlesbare formater. Tilgjengeliggjøring gjennom API-er eller bulknedlasting er ikke nevnt i offentleglova eller offentlegforskrifta.

I høringsnotatet om gjennomføringen av direktivet i offentleglova, foreslår Kommunal- og distriktsdepartementet at det tas inn i nytt fjerde ledd i § 30 i offentleglova som regulerer leveringskravene mht. API-er for dynamiske datasett, og som lyder:

«Når verksemdar som er omfatta av EØS-avtalen vedlegg XI nr. 5k (direktiv (EU) 2019/1024), skal gjere dynamiske data allment tilgjengelege, skal det gjerast umiddelbart etter innsamlinga. Tilgjengeleggjeringa skal skje ved API-ar og som massenedlasting dersom det er relevant. Dersom verksemda ikkje har økonomisk og teknisk kapasitet til å gjere slike dokument tilgjengelege umiddelbart etter innsamlinga, skal dokumenta gjerast tilgjengelege for vidarebruk innan ein fastsett frist eller med mellombelse tekniske avgrensingar som ikkje på ein utilbørleg måte hindrar utnyttinga av deira økonomiske og sosiale potensial. Dersom grunnitte omsyn til ålmenta si interesse, som omsyna til folkehelse og offentleg trygging, medfører behov for kontroll av slike dokument, bør dokumenta gjerast tilgjengelege umiddelbart etter kontrollen. Slike kontrollar bør ikkje påverke kor ofte dokumenta blir oppdaterte. For verksemdar som er omfatta av direktiv (EU) 2019/1024 artikkel 1 nr. 1 bokstav b, gjeld fyrste til femte punktum berre for eksisterande dokument som er hos verksemda, og som alleie er tilgjengelege for vidarebruk.» Departementet forstår «sosiale potensial» i direktivets

artikkel 5 nr. 6 som at dokumentene gjelder befolkningens sosiale behov.»²⁴

11.6.2 Utvalgets vurdering

For offentlige foretak gjelder formatkravene i artikkel 5 nr. 1 til nr. 6 kun data som allerede er gjort tilgjengelig for viderebruk, jf. fortalens kapittel 26. I kapittel 9.3.2 foreslår utvalget å utvide virkeområdet i forslaget til *datadelingsloven*. Utvalget foreslår at loven skal gjelde for alle offentlige foretak («selvstendige rettssubjekter» i utvalgets forslag til § 2 første ledd bokstav b) på samme måte som den skal gjelde for offentlige organer, under samlebegrepet «offentlig virksomhet», jf. § 2 første ledd bokstav b. Dette er en utvidelse i forhold til direktivet som har lempeligere regler for offentlige foretak som opererer innenfor spesifikt angitte sektorer, jf. åpne data-direktivet artikkel 1 nr. 1 bokstav b. Som følge av denne utvidelsen av virkeområdet, betyr det at unntaksbestemmelsene i direktivets artikkel 5. nr. 7 faller bort ved gjennomføring av artikkel 5 nr. 5 og nr. 6 i utvalgets forslag til *datadelingsloven*. For selvstendige rettssubjekter (etter offentliglova), vil utvidelsen av virkeområdet kunne innebære kostnader ved å utvikle og ta i bruk API-er der dette ikke allerede er gjort.

Ifølge Kommunal- og distriktsdepartementets høringsnotat fra 2022 om gjennomføring av åpne data-direktivet kan en del dynamiske data fra sektorene vann, energi, transport og posttjenester være særlig interessant for viderebruk. Disse er likevel i stor grad også omfattet av direktivets virkeområde.

Utvalget har ikke utredet hvilke konsekvenser en utvidelse av virkeområdet i *datadelingsloven* vil ha for offentlige foretak når det gjelder kravene i artikkel 5 nr. 1 til nr. 6. Utvalget vil likevel anta at det kan bety økte kostnader for offentlige foretak som ikke allerede oppfyller kravene.

API er etter utvalgets oppfatning knyttet til en bestemt type teknologi. Norsk lovgivning skal i størst mulig grad være teknologinøytral, og av den grunn bør ikke API være et begrep i den nye loven. Utvalget foreslår derfor at begrepet API erstattes med formuleringen «en løsning som gir tilgang til dataene fortløpende» i forslaget til *datadelingsloven*. Utvalget ser at det kan være en risiko for at offentlig virksomheter tar i bruk et teknisk grensesnitt for automatisk deling av informasjon som har dårligere funksjonalitet enn dagens API-teknologi. Utvalget vil presisere at API er foreløpig den best

egnete tekniske løsningen for automatisk datadeling, og bør være dagens minstestandard.

11.6.3 Utvalgets anbefaling

I utvalgets forslag til *datadelingsloven* anbefales det å ta inn følgende bestemmelse som gjennomfører direktivet artikkel 5 nr. 5 og nr. 6:

§ 7. Dynamiske data

(1) Når dynamiske data fra offentlig virksomhet gjøres tilgjengelig, skal det skje umiddelbart etter at de er samlet inn eller produsert. De skal gjøres tilgjengelig gjennom en løsning som gir tilgang til dataene fortløpende, og når det er relevant, ved massenedlasting. Dersom kravet til umiddelbarhet innebærer en uforholdsmessig innsats, skal dynamiske data gjøres tilgjengelig innen en rimelig tidsramme eller med midlertidige tekniske begrensninger som er nødvendige.

11.7 Særregler om forskningsdata

11.7.1 Direktivet om forskningsdata

Utvalgets omtale og vurdering av direktivets regler om deling og viderebruk av forskningsdata bygger i stor grad på Kommunal- og distriktsdepartementets høringsnotat fra 2022 om gjennomføring av åpne data-direktivet i norsk rett.²⁵

Deling og viderebruk av forskningsdata er nytt som følge av åpne data-direktivet.²⁶ Bakgrunnen for utvidelsen av direktivets virkeområde til å omfatte offentlig finansierte forskningsdata er at de allerede er betalt for av fellesskapet, og at dataene derfor bør gjøres allment tilgjengelig for viderebruk, se fortalepunkt 27.

Artikkel 10 er den sentrale bestemmelsen for å fastslå hvorvidt enkelte forskningsdata er omfattet av åpne data-direktivet. Artikkel 10 nr. 1 handler om krav til landenes politikk og tiltak for tilgang til offentlig finansierte forskningsdata, mens artikkel 10 nr. 2 handler konkret om *når* slike forskningsdata er omfattet og kan viderebrukes etter kapittel III av direktivet.

Bestemmelsen retter seg både mot forskningsutøvende organisasjoner og forskningsfinansierende organisasjoner. Siden slike organisasjoner kan være organisert både som offentlige organer

²⁴ Ibid, side 28.

²⁵ Ibid.

²⁶ Europaparlaments- og rådsdirektiv (EU) 2019/1024 av 20. juni 2019 om åpne data og viderebruk av informasjon fra offentlig sektor – Omarbeidelse, artikkel 1 nr. 1 bokstav c og artikkel 10.

og offentlige foretak presiseres det at direktivet får anvendelse på slike hybridorganisasjoner bare i deres egenskap som forskningsutøvende organisasjoner, og på deres forskningsdata.

Etter direktivet artikkel 10 nr. 1 og fortalepunkt 28 er landene forpliktet til å vedta nasjonal politikk, for eksempel retningslinjer og konkrete tiltak som skal støtte opp om tilgangen til offentlig finansierte forskningsdata. Politikken skal legge til rette for at forskningsdata gjøres åpent tilgjengelig i tråd med FAIR-prinsippene (Findable, Accessible, Interoperable og Reusable). Forskningsdata som omfattes, må altså være tilgjengelige, gjenfinnbare, interoperable og gjenbrukbare.

Norge har allerede en nasjonal politikk på området presentert i *Nasjonal strategi for tilgjengeliggjøring og deling av forskningsdata* fra 2017, der et av de førende prinsippene er «så åpent som mulig, så lukket som nødvendig». Stortinget sluttet seg også til fire nasjonale prinsipper for deling og bruk av data i behandlingen av Meld. St. 22 (2020–2021) *Data som ressurs – Datadrevet økonomi og innovasjon* i juni 2021. Prinsippene er beskrevet i Boks 11.3.

I tråd med prinsippet om at forskningsdata skal være «så åpne som mulig og så lukkede som nødvendig», skal man se hen til utfordringer knyttet til immaterialrettigheter, persondata, konfidensialitet, sikkerhet og legitime kommersielle interesser. Direktivets avgrensning mot slike rettigheter følger allerede av artikkel 1 nr. 2, nr. 4 og nr. 5. Andre punktum i artikkel 10 nr. 1 ble tatt inn som en klargjøring på forespørsel fra flere av medlemslandene og enkelte forskningsorganisasjoner.

Kravet om at dataene skal være tilgjengelige for viderebruk etter direktivets kapittel III slår først inn etter at forskere, forskningsutøvende organisasjoner eller forskningsfinansierende organisasjoner allerede har offentliggjort dataene gjennom et sentralt datalager i institusjonen eller et emnebasert datalager (datalager er på engelsk kalt «repository»). I vurderingen skal det tas hensyn til legitime forretningsinteresser, kunnskapsoverføring og allerede eksisterende immaterialrettigheter. Også siste punktum i artikkel 10 nr. 2 ble tatt inn på forespørsel av en del medlemsland og forskningsorganisasjoner og må forstås som en klargjøring.

Det følger av direktivet at medlemslandene kan utvide anvendelsen av direktivet til å omfatte forskningsdata som gjøres offentlig tilgjengelig gjennom annen datainfrastruktur enn datalagre og gjennom åpent tilgjengelige publikasjoner, som en fil vedlagt en artikkel, et datadokument eller et dokument i en journal. I fortalen punkt 28 presise-

res det også at rettssubjektene dette gjelder for ikke bør pålegges tilleggskostnader for gjenfinning av datasett eller pålegges ytterligere organisering av data. Av fortalepunkt 28 fremgår det ellers at direktivet ikke gjelder for forskningsdata som er unntatt fra tilgang av hensyn til nasjonal sikkerhet, forsvar eller offentlig sikkerhet.

Når det gjelder spørsmålet om hva som er offentlig finansierte forskningsdata, defineres ikke dette av direktivet. Dette ble heller ikke definert i forskningsdatalisensutvalgets rapport «Hvordan dele forskningsdata?» (2021). Ett av hovedresultatene fra deres utredning er at det er uklart hva som regnes som offentlig finansierte forskning, for eksempel der forskningsprosjekter er et samspill mellom offentlige institusjoner og næringsliv. De anbefaler derfor at disse problemstillingene gjennomgås i egne utredninger. Videbruksutvalget er ikke kjent med om det er utført denne type utredninger, og utvalget har heller ikke utredet dette spørsmålet nærmere.

Direktivet definerer imidlertid begrepet «forskningsdata» i artikkel 2 nr. 9 som dokumenter i digital form, unntatt vitenskapelige publikasjoner, som er innsamlet eller produsert ved vitenskapelig forskningsvirksomhet, og som brukes som dokumentasjon i forskningsprosessen, eller som er allment akseptert i forskningsmiljøet som nødvendig for å validere forskningsfunn og -resultater. Fortalens punkt 27 nevner statistikk, forsøksresultater, målinger, observasjoner fra feltarbeid, undersøkelsesresultater, intervjuopptak eller bilder som eksempler på forskningsdata. Det omfatter for eksempel også metadata, spesifikasjoner og andre digitale objekter. Det klargjøres også at forskningsdata er forskjellig fra vitenskapelige artikler som rapporterer og kommenterer funn fra vitenskapelig forskning.

I forslaget til *datadelingsloven* § 4 bokstav e, definerer utvalget forskningsdata som «digitale data som er offentlig finansierte, som er samlet inn eller produsert innenfor rammeverket for vitenskapelige forskningsaktiviteter, og som gjøres offentlig tilgjengelig for viderebruk», se kapittel 9.3.7 for en nærmere redegjørelse av begrepet forskningsdata.

11.7.2 Utvalgets vurdering

Utvalgets vurdering er at direktivets utvidelse av virkeområde til å omfatte offentlig finansierte forskningsdata ikke medfører behov for å gjøre endringer i gjeldende nasjonal rett, og er derfor i hovedsak enig med Kommunal- og distriktsdepartementets konklusjon i høringsnotatet fra

2022 om gjennomføring av åpne data-direktivet fra 2022.

Ifølge departementet anses offentleglova med forskrift å være mer vidtrekkende enn direktivets krav til offentliggjøring i datalagre (repository) siden det ikke foreligger et slikt krav etter offentleglova. Utvalget deler departementets vurdering.

I høringsnotatet skriver Kommunal- og distriktsdepartementet følgende:

«En konsekvens av at åpne data-direktivet utvider det tidligere viderebruksdirektivets virkeområde til å omfatte forskningsdata, jf. artikkel 1 nr. 1 bokstav c er at de selvstendige rettssubjektene som er unntatt fra offentleglova virkeområde mht. enkelte saksområder, jf. forskriftens § 1 tredje ledd bokstav d, nå omfattes av forskriftens § 1 fjerde ledd andre punktum med mindre de også er unntatt i direktivet. Offentlegforskrifta § 1 fjerde ledd andre punktum inneholder en tilsvarende bestemmelse som offentleglova § 2 sjuende ledd. Det heter her:

‘[...] Føresegnene i offentleglova § 6, § 7 andre ledd, § 8 tredje ledd andre punktum, fjerde ledd og femte ledd og § 30 fyrste ledd tredje punktum og andre ledd gjeld uavhengig av paragrafen her for alle verksemder som er omfatta av EØS-avtalen vedlegg XI nr. 5k (direktiv 2003/98/EF) om vidarebruk av informasjon frå offentleg sektor.’

Bestemmelsen innebærer at dersom et dokument helt eller delvis er unntatt fra offentleglova etter forskriftens § 1 første til tredje ledd, men er omfattet av direktivet, vil de nevnte bestemmelsene i offentlegforskrifta § 1 fjerde ledd likevel gjelde. Departementet har vanskelig for å se at dette vil ha praktisk betydning for forskningsdata, da unntak etter forskriftens § 1 tredje ledd bokstav d anses å være i overensstemmelse med direktivet.»²⁷

Vi foreslår at det tas inn en egen bestemmelse i ny *datadelingsloven* (ikke i offentleglova slik som departementet foreslår) som gjennomfører åpne data-direktivets artikkel 10.

11.7.3 Utvalgets anbefaling

I utvalgets forslag til *lov om datadeling* anbefales det å ta inn følgende bestemmelse som gjennomfører åpne data-direktivet artikkel 10:

²⁷ Høringsnotat 7. april 2022 om gjennomføring i norsk rett av direktiv (EU) 2019/1024 om åpne data og viderebruk av informasjon fra offentlig sektor, Ref. 22/1910.

§ 8. Forskningsdata

Forskningsdata generert av forskere, forskningsutøvende eller forskningsfinansierende institusjoner som er helt eller delvis finansiert med offentlige midler og av har blitt offentliggjort gjennom et institusjonelt eller emnebasert datalager, skal gjøres tilgjengelig for viderebruk etter reglene i kapittel 1, 2, og 3 av denne loven.

11.8 Krav om bruk av åpne standardlisenser

11.8.1 Direktivet om åpne standardlisenser

Utvalget er i mandatet bedt om å vurdere relevante spørsmål knyttet til avtaler og lisensiering av tilgangen til data. Formålet med standardlisensene er å sikre en helhetlig praksis for hvilke rettigheter brukerne har, og samtidig frita utgiver for juridisk ansvar knyttet til datakvalitet og hva dataene blir brukt til videre. Se boks 11.4 for hvorfor det er viktig å ta i bruk åpne standardlisenser.

Det følger av åpne data-direktivet artikkel 8 nr. 1 og fortalepunkt 44 at offentlige data som gjøres tilgjengelig ikke skal være underlagt vilkår for viderebruk med mindre disse er objektive, forholdsmessige, ikke-diskriminerende og begrunnet i at det vil være samfunnstjenlig. Når offentlige virksomheter gjør data åpent tilgjengelig etter kapittel III av direktivet, skal viderebruk av dataene omfatte så få restriksjoner som mulig, og det skal helst tas i bruk åpne lisenser. Direktivet oppfordrer landene til å sørge for at standardlisenser er tilgjengelige og blir brukt, men offentlige organer er ikke forpliktet til å bruke dem, med mindre landene gjør dem obligatoriske, se artikkel 8 nr. 2.

Boks 11.4 Hvorfor bruke åpne standardlisenser

Åpne standardlisenser gir tillatelse til bruk av data til alle formål, og gir bruker et tydelig signal om at han står fritt til å bruke dataene.

De fleste brukere er kjent med åpne standardlisenser som Creative Commons. Bruk av en standardlisens gjør da at brukeren er kjent med hvilke rettigheter lisensen gir og hvilke vilkår som stilles, noe som reduserer usikkerhet ved bruk av dataene.

Det kan være knyttet rettigheter til dataene som gjøres tilgjengelig. Åpne lisenser klarer disse rettighetene for fri bruk.

Boks 11.5 Lisensvettreglene for deling og bruk av forskningsdata

Om bruk av lisenser og frigivelseserklæringer på forskningsdata som skal publiseres:

1. En lisens eller frigivelseserklæring bør inneholde vilkår som reflekterer den tillatte videre bruk av forskningsdata.
2. Forskningsdata bør utstyres med internasjonale standardlisenser som:
 - har så få tilgangs- og formålsbegrensninger som mulig
 - i størst mulig grad fremmer prinsippene om juridisk interoperabilitet for forskningsdata
 - er både menneske- og maskinlesbare
3. Metadata bør alltid utstyres med en frigivelseserklæring, typisk CC0 eller PDM.
4. Standardlisenser som er tilpasset åndsverk, bør kun brukes for data som oppfyller vilkår om opphavsrett eller databasevern.

5. I de tilfeller der ulike rettslige vilkår og betingelser gjelder for ulike deler av datasett bør det brukes differensierte lisenser etter anbefaling 2. Dette for å unngå at alle dataene får begrensende lisens fordi noen av dataene krever det.
6. Institusjonene bør ha et overordnet ansvar for at forskningsdata som er produsert av ansatte gjennom sitt virke, blir utstyrt med en lisens eller frigivelseserklæring, som nevnt i punkt 1.

Bruk av andres data skal alltid skje i tråd med forskningsetiske normer og fagspesifikke standarder.

Kilde: Rapport, Forskningsrådet, juni 2021 «Hvordan skal vi dele forskningsdata? Utredning og anbefaling om lisensiering og tilgjengeliggjøring»

Direktivet artikkel 8 om standardlisenser gjelder også for forskningsdata, som for andre data.

I Forskningsrådets rapport «Hvordan skal vi dele forskningsdata? Utredning og anbefaling om lisensiering og tilgjengeliggjøring» fra juni 2021 foreslås det et sett med overordnede anbefalinger om bruk av lisenser. Anbefalingene har fått navnet «Lisensvettreglene» og er ment som veiledende retningslinjer for bruk av lisenser som vil være i tråd med den nasjonale målsettingen om økt deling og bruk av forskningsdata. Se boks 11.5.

Etter offentleglova § 7 første ledd skal informasjon som det gis tilgang til, kunne brukes til ethvert formål dersom ikke annen lovgivning eller retten til en tredjeperson er til hinder for det. For virksomheter som er omfattet av de tidligere versjonene av direktivet skal eventuelle standardlisenser om bruk av offentlig informasjon være tilgjengelig i digitalt format som må kunne behandles elektronisk, jf. § 7 andre ledd.

I *Retningslinjer ved tilgjengeliggjøring av offentlige data* fremheves det at data som tilbys skal ha klare vilkår for hvordan de kan brukes, og samtidig at «vilkårene skal åpne for så mange bruksområder som mulig». Retningslinjene anbefaler at der data som tilgjengeliggjøres er beskyttet etter åndsverkloven, så bør virksomheten si ifra seg sine egne eksklusive økonomiske rettigheter til bruk av datasettet. Det vises til at dette kan gjøres

ved å bruke åpne standardlisenser som Creative Commons (CC BY 4.0) eller Norsk lisens for offentlige data (NLOD). Se boks 11.6 for eksempler på åpne standardlisenser.

Åpne standardlisenser er lisenser som gir tillatelse til bruk av lisensierte data til alle formål. Data i seg selv har ingen rettslig beskyttelse. Data som gjøres tilgjengelig kan imidlertid være opphavsrettslig beskyttet, for eksempel i form av tekst og bilder. Innsamlingen og struktureringen mv. av dataene kan også gjøre at dataene er beskyttet som en database etter åvl. § 2 eller § 24. Lisensiering under en åpen standardlisens innebærer at mottaker gis tillatelse til å utnytte dataene uavhengig av slike rettigheter. Lisensiering under en åpen standardlisens utgjør et tydelig signal til mottaker at han står fritt til å bruke dataene, eventuelt på de vilkår som følger av lisensen.

Enkelte åpne standardlisenser stiller vilkår for de tillatelsene som gis i lisensen. Det mest typiske av disse vilkårene – og det eneste som er aktuelt å stille ved lisensiering av data – er navngivelse av rettighetshaver til dataene. Rettslig sett er vilkårene i åpne lisenser imidlertid knyttet direkte til tillatelsene som gis, og konsekvensen av brudd på vilkårene er at lisensen opphører. Åpne lisenser innebærer derimot ingen kontraktsrettslig forpliktelse til å oppfylle vilkårene. Dersom hele eller deler av dataene som lisensieres ikke er rettslig beskyttet, vil vilkårene i lisensen derfor ikke ha noen betyd-

Boks 11.6 Eksempler på åpne standardlisenser

De mest kjente og mest brukte lisensene for lisensiering av åpent innhold, er lisensene fra Creative Commons (CC). Disse er skrevet for lisensiering av alle typer åpent innhold, som tekst, bilder og film, men brukes også til lisensiering av data.

CC BY 4.0 gir tillatelse til all bruk av de lisensierte dataene, men krever navngivelse av rettighetshaver og henvisning til hvor dataene er hentet fra

CCO er en erklæring om oppgivelse av rettigheter («public domain declaration»). Gjennom en slik erklæring erklærer rettighetshaver

at han oppgir eventuelle rettigheter til dataene. Data som er «lisensiert» under CC0 kan fritt brukes av alle, og det kreves ingen navngivelse eller henvisning til hvor dataene er hentet fra.

Norsk lisens for offentlige data (NLOD) 2.0 er en lisens for lisensiering av offentlige data, som i sin tid ble utviklet av Fornyingsdepartementet. NLOD gir tillatelse til bruk av de lisensierte dataene, men krever navngivelse og, når det er praktisk mulig, henvisning til hvor dataene her hentet fra.

Kilde: Creative Commons (2024a) og Digitaliseringsdirektoratet (2024)

ning for disse dataene. Vilkår om for eksempel navngivelse vil i slike tilfeller bare fungere som en formaning overfor mottaker av dataene.

NLOD har siden første versjon ble utarbeidet i 2011 blitt brukt til lisensiering av data fra offentlige etater. Digitaliseringsdirektoratet har i en rapport fra januar 2024 stilt spørsmål knyttet til hensiktsmessigheten ved bruk av NLOD. Innvendingene knytter seg i første rekke til utformingen av vilkårene i lisensen og eventuelle begrensninger som ligger i disse.²⁸ Direktoratet foreslår på bakgrunn av dette at lisensiering av offentlige data under NLOD opphører.

11.8.2 Utvalgets vurdering

Etter utvalgets vurdering er den tyngste innvendingen mot bruk av NLOD at den er en egenskrevet lisens som de fleste databrukere ikke vil ha kjennskap til. Dersom alle EØS-medlemsstatene opererer med egne lisenser, vil det være vanskelig for norske databrukere å forholde seg til et slikt lisensmangfold. Norge bør derfor bidra til uniform lisensbruk ved å bruke en anerkjent lisens. På bakgrunn av dette anbefaler utvalget på samme måte som Digitaliseringsdirektoratet, at lisensiering av offentlige data under NLOD opphører, og at man for fremtiden lisensierer data under en Creative Commons-lisens i samsvar med EUs retningslinjer for anbefalte standardlisenser.²⁹

Data som allerede er lisensiert under NLOD reguleres fortsatt av vilkårene i lisensen. Dette kan løses ved at rettighetshaver gir ny lisens til de samme dataene under en Creative Commons-lisens. Det er ingenting i NLOD som forhindrer slik dobbeltlisensiering, og mottaker vil da kunne velge mellom en av disse lisensene.

I utgangspunktet fremstår det som rimelig å stille krav om at databruker oppgir hvor dataene er hentet fra. Et slikt krav til å oppgi opphavet til data har likevel ikke den samme funksjonen det for eksempel har for opphavsrettslig beskyttede verk, hvor krav til navngivelse skal sørge for at frembringeren skal kunne anerkjennes for den innsats han eller hun har nedlagt ved frembringelsen av verket, se for eksempel åndsverkloven § 5 første ledd. For data vil et krav om navngivelse mer ha som funksjon å signalisere hvor data stammer fra – verken mer eller mindre.

Et krav om kreditering er i utgangspunktet relativt enkelt å forholde seg til for mottaker av dataene. Dersom mottaker anvender data fra en rekke kilder, som anvender ulike lisenser med ulike krav til hvordan kreditering skal skje, vil kreditering kunne innebære endel praktiske problemer. Slik bruk av data fra en rekke kilder er svært vanlig, for eksempel ved trening av kunstig intelligens, og problemene knyttet til slik bruk omtales gjerne som «navngivelsesstabling» («attribution stacking»)³⁰

²⁸ Rapport, Digitaliseringsdirektoratet «Rapport om Norsk lisens for offentlig Data (NLOD), oversendt fra Digitaliseringsdirektoratet til Viderebruksutvalget i brev 12. januar 2024.

²⁹ Commission Notice, 2014/C 240/01, «Guidelines on recommended standard licences, datasets and charging for the use of documents».

³⁰ Forskningsrådet (2021). «Hvordan skal vi dele forskningsdata? Utredning og anbefalinger om lisensiering og tilgjengeliggjøring», side 34-35.

Slike praktiske problemer knyttet til oppfyllelse av vilkår om navngivelse kan gjøre at mulige brukere av data unnlater å bruke dataene. Når man i tillegg tar i betraktning at vilkårene i åpne lisenser kan håndheves rettslig ved lisensiering av data, tilsier dette at man ved tilgjengeliggjøring av data fra det offentlige oppgir eventuelle rettigheter til dataene, typisk ved anvendelse av CC0.

I enkelte tilfeller kan det imidlertid ha noe for seg å anvende en lisens som stiller krav om navngivelse. Ved bruk av andres data i forskning vil det normalt følge av forskningsetiske normer at kilden for dataene skal oppgis. I slike tilfeller vil bruk av en lisens som CC BY 4.0 gi uttrykk for et krav til navngivelse som følger av slike normer. Utvalget vil derfor anbefale at data som deles fra det offentlige som hovedregel bør lisensieres under CC0, med mindre det finnes tungtveiende grunner for å velge en annen lisens, og at dette valget er CC BY 4.0. I tillegg til data hvor rettighetene klareres gjennom en åpen lisens, gjør det offentlige tilgjengelig en del data som ikke er rettighetsbeskyttet. Det gjelder særlig offentlige dokumenter som er unntatt fra opphavsrettsvern etter åndsverkloven § 14. Dette omfatter blant annet rettsavgjørelser, forvaltningsvedtak, forslag, utredninger og uttalelser fra offentlig myndighet eller offentlig oppnevnt råd eller utvalg. Utvalgets rapport er for eksempel en utredning som er unntatt fra opphavsrettsbeskyttelse etter åndsverkloven § 14.

For slike dokumenter kan det med fordel gjøres klart for mulige brukere at de er unntatt fra opphavsrettslig beskyttelse. Dette kan gjøres gjennom å merke slike dokumenter med et såkalt «public domain mark», som gir uttrykk for at merkede dokumenter ikke er rettslig beskyttet og fritt kan viderebrukes.³¹ Slik merking bør bare gjøres der man er sikker på at hele dokumentet er unntatt fra opphavsrett. Slike dokumenter kan også inneholde andre verk som fortsatt er opphavsrettslig vernet. Som det fremgår av åndsverkloven § 14 andre ledd gjelder ikke første ledd for verk som ikke er skapt til særskilt bruk i slike dokumenter, og som det siteres fra eller som gjengis i særskilt vedlegg.

Datadelingsloven omfatter data fra offentlig virksomhet som kan gjøres allment tilgjengelig og viderebrukes til ethvert formål, jf. forslag til § 3. Videre, gjelder loven forskningsdata som kan viderebrukes i tråd med forslag til § 8. Utvalget mener at det bør gis pålegg om lisensiering av visse typer data under åpne standardlisenser når de gjøres allment tilgjengelig etter *datadelingsloven*. Etter gjennomføringsrettsakten om datasett med høy verdi (HVD-forordningen) artikkel 4 nr. 3 skal alle data sett med høy verdi lisensieres under en åpen lisens, primært CC0, eller dersom det ikke lar seg gjøre, CC BY 4.0 eller andre lisenser med mindre restriktive betingelser.³² Tilsvarende bør naturligvis også gjelde for nasjonale data som man er pålagt å dele åpent etter *datadelingsloven* § 14. Ut over dette bør det forskriftsfestes at alle større samlinger av data som gjøres allment tilgjengelig, gjøres tilgjengelig under en åpen lisens. Dette omfatter blant annet alle metadata som deles på nasjonal datakatalog (data.norge.no), jf. utvalgets forslag til § 6. Data som pålegges lisens bør som hovedregel lisensieres under Creative Commons 0 («CC0»), eller hvis det er kjent at det ikke er knyttet rettigheter til dataene, Public Domain Mark (PDM 1.0).

11.8.3 Utvalgets anbefaling

I utvalgets forslag til ny *lov om datadeling* anbefales det å ta inn følgende paragraf som gjennomfører åpne data-direktivet artikkel 8:

§ 9. *Bruk av standardlisenser og vilkår*

Når data er gjort allment tilgjengelig, skal det ikke stilles vilkår for viderebruk av data etter denne loven, med mindre vilkårene er nedfelt i en åpen standardlisens og er objektive, ikke-diskriminerende, forholdsmessige og i allmennhetens interesse. Standardlisenser skal være tilgjengelige i digitalt format, og skal kunne behandles elektronisk.

Departementet kan i forskrift bestemme at bestemte typer data skal lisensieres under en åpen standardlisens, og gi nærmere regler for bruk av standardlisenser, tekniske krav og standarder for tilgjengeliggjøring av data.

³¹ Nettartikkel, Creative Commons, «PDM 1.0 DEED. Public Domain-Merket 1.0 Universal» <https://creativecommons.org/publicdomain/mark/1.0/deed.no>.

³² Commission Implementing Regulation (EU) 2023/138 of 21 December 2022 laying down a list of specific high-value datasets and the arrangements for their publication and reuse, artikkel 4 nr. 3.

11.9 Oppfordring til å ha ordninger for bevaring av åpne data

11.9.1 Direktivets bestemmelse om bevaring av åpne data

Når offentlige virksomheter har tilgjengeliggjort data for viderebruk, er de ikke forpliktet til å fortsette å produsere, lagre eller vedlikeholde disse dataene (artikkel 5 nr. 4). I direktivet er det (likevel) en oppfordring om ha praktiske ordninger for *bevaring* av data som er delt for viderebruk (artikkel 9 nr. 1 annet ledd). I fortalepunkt 59 siste setning er det utdypet at åpne offentlige data som bør tilgjengeliggjøres i henhold til i et langtidsperspektiv i samsvar med gjeldende politikk og krav. Direktivet går ikke nærmere inn på hvordan det kan gjøres.

I Norge regulerer arkivlova hva som er arkivpliktig forvaltningsmessig dokumentasjon (data), og som skal tas vare på og gjøres tilgjengelig for ettertida.³³ Alle åpne data som er tilgjengeliggjort, vil ikke nødvendigvis være arkivpliktig dokumentasjon etter arkivlova.

I Digitaliseringsrundskrivet punkt 1.2 er det anbefalt at virksomheten sørger for at data skal kunne gjøres tilgjengelig i et langtidsperspektiv, med opprettholdt integritet, autentisitet, anvendbarhet og pålitelighet. Det vises videre til punkt 1.3 i rundskrivet om arkivplikten, og hvor det stilles følgende krav:

«Arkivpliktig digital informasjon skal behandles i samsvar med arkivloven med tilhørende forskrifter. For all arkivpliktig digital informasjon, også informasjon som ikke er journalføringspliktig, skal offentlige virksomheter ha rutiner som sikrer arkivering og vedlikehold av informasjonsinnholdet og rutiner som bl.a. sikrer mot ikke-autoriserte endringer og slettinger. Dette gjelder for informasjon både i fagsystemer og i saksbehandlingssystemer.»³⁴

Verken arkivloven eller rundskrivet inneholder særregler om bevaring av åpne data som er gjort tilgjengelig for viderebruk.

Kultur- og likestillingsdepartementet (KUD) arbeider for tiden med forslag til ny lov som skal erstatte gjeldende arkivlov fra 1992. Arbeidet bygger på NOU 2019: 9 *Fra kalveskinn til datasjø*. Det har vært gjennomført en allmenn høring av fors-

laget til ny arkivlov med høringsfrist 14. januar 2022, og saken er p.t. til behandling i departementet.

Utvalget registrerer at det i forslag til ny lov er foreslått en plikt for offentlige organer å sikre, ordne og forvalte sin informasjon (sine arkiver) i tråd med arkivfaglige prinsipper. KUD skriver i høringsnotatet at:

«Departementet foreslår også at grunnleggende arkivfaglige prinsipper bli lovfesta. Prinsippa skal leggjast til grunn ved all arkiv- og dokumentasjonsforvaltning i offentlege organ. Prinsippa er teknologinøytrale og skal sikre innholdet i arkiva uansett kva slags teknologi som blir brukt, og i kva form og på kva medium arkivet er skapt: Informasjonen skal til kvar tid vere uendra og opphavssituasjonen kjend, han skal vere mogleg å nytte, og han skal vere sett inn i samanhengen sin. (§ 4 andre ledd) I tillegg blir det foreslått å lovfeste plikt for offentlege organ til å ha ein arkivplan som viser kva arkivet omfattar, og korleis det er organisert. Arkivplanen vil også kunne vere til hjelp for den som vil ha innsyn i arkiva. (§ 4 tredje ledd).»³⁵

Arkivverket har i de siste årene arbeidet med å utvikle konseptet «innebygd arkivering». I rapport fra utvalget for bevaring av digitalt skapt dokumentasjon betyr det at «en løsning automatisk dokumenterer handlinger og vedtak, uten at saksbehandler trenger å ta initiativ og at dokumentasjonen har de nødvendige kvalitetsegenskapene som kreves for langtidbevaring.»³⁶

Konseptet innebygd arkivering har noen berøringspunkter med konseptet «innebygd åpenhet», særlig med hensyn på tilrettelegging av dokumentasjon av data for intern bruk og for viderebruk. Gode beskrivelser av dataene i seg selv, og hensiktsmessig dokumentasjon for alle relevante formål dataene skal brukes til, må lages ved etablering av prosessene det offentlige organet skal bruke dataene i.

Etter utvalgets oppfatning vil en lovendring, i tillegg til en løsning for «innebygd arkivering» kunne bidra til sterkere styring av arbeidet med «orden i eget hus» i offentlig sektor, og legge til rette for bevaring av åpne data i et langtidsperspektiv etter direktivets artikkel 9 nr. 1 annet ledd, forutsatt at data er arkivpliktige etter arkivlova.

³³ Lov 4. desember 1992 nr. 126 om arkiv (arkivlova).

³⁴ Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (2024). Digitaliseringsrundskrivet. Ref. 24/474-1, pkt.

³⁵ Kultur- og likestillingsdepartementet, brev d. 5. oktober 2021. Vedlegg: Høringsnotat – Forslag til ny arkivlov, side 10.

³⁶ Rapport, «Utvalget for bevaring av digitalt skapt dokumentasjon», 15. mai 2023, kapittel 2.2.2.

11.9.2 Utvalgets vurdering og anbefaling

Etter utvalgets vurdering er praktiske ordninger for bevaring av data viktig for å sikre tilgjengeligheten av data for viderebruk i et langtidsperspektiv. Utvalget ser likevel ikke grunn til å lovfeste kravet om bevaring av åpne data, og anbefaler at direktivets artikkel 9 nr. 1 annet ledd ikke tas inn

som en egen bestemmelse i forslaget til ny lov om datadeling. Begrunnelsen er at bestemmelsen ikke pålegger en plikt, men kun er en oppfordring. Det må også ses i sammenheng med utvalgets forslag til paragraf § 6 om krav til oversikt over og publisering av metadata, omtalt i kapittel 11.4.

Kapittel 12

Gebyrer

12.1 Innledning

Utvalget foreslår ingen endringer i gjeldende hovedprinsipp om at data fra offentlige virksomheter skal være tilgjengelig for innsyn og viderebruk uten krav om vederlag. Utvalget foreslår også å videreføre den adgangen som foreligger om å kunne ta gebyr i samsvar med felleseuropeiske regler om viderebruk etter åpne data-direktivet. Videre, foreslår utvalget at reglene skal gjelde alle offentlige virksomheter, se omtale av lovens virkeområde i kapittel 9.3.2.

Åpne data-direktivet fastsetter med visse unntak øvre rammer for når og hvor mye offentlige organer og visse offentlige foretak, kan kreve i brukerbetaling for åpne data. I den grad direktivet åpner for betaling, skal gebyrene begrenses til å dekke tilhørende kostnader. Hva som regnes som tilhørende kostnader, er drøftet i kapittel 12.4.2 om de enkelte kostnadselementene.

Regler for brukerbetaling framgår i dag av offentleglova § 8. Bestemmelsen slår fast hovedregelen om gratis innsyn, men med enkelte unntak. De mer spesifikke reglene om betalingssatser med mer framgår av forskrift til offentleglova (offentlegforskrifta) § 4. Det er også gitt bestemmelser om brukerbetaling i eller med hjemmel i enkelte andre særlover, blant annet miljøinformasjonsloven.

Både staten og kommunesektoren baserer til en viss grad etablering og forvaltning av kart- og eiendomsdata på ulike former for brukerbetaling. Offentlegforskrifta § 4 femte ledd har egne regler om betaling for kart- og eiendomsdata. Innslaget av brukerbetaling på dette området reiser særlige spørsmål som er drøftet i kapittel 12.7.

Rammene i åpne data-direktivet er i hovedsak en videreføring av tilsvarende rammer gitt i PSI-direktivet, men med enkelte innstramminger i adgangen til å ta betalt jf. åpne data-direktivet artikkel 6. Forskningsdata og datasett med høy verdi skal heretter være gratis tilgjengelig. Det presiseres i åpne data-direktivet at det kan tas

betalt for å dekke kostnader knyttet til anonymisering av personopplysninger dersom anonymisering er relevant. Adgangen til å ta betalt for å dekke kostnader forbundet med dataetablering og forvaltning, er innsnevret. Reglene om betaling gjelder dessuten nå for flere typer virksomheter som følge av at åpne data-direktivet omfatter flere virksomheter enn PSI-direktivet.

Dataforvaltningsforordningen artikkel 6 angir regler om brukerbetaling i forbindelse med viderebruk av visse kategorier av beskyttede data. Gebyrer etter dataforvaltningsforordningen skal etter artikkel 6 nr. 5 begrenses til nødvendige kostnader for reproduksjon, utlevering og formidling av data, klarering av rettigheter, kostnader til anonymisering eller andre former eller forberedelse av personopplysninger og fortrolige opplysninger, kostnader for å opprettholde et sikkert behandlingsmiljø, og kostnader knyttet til ervervelsen av retten til å viderebruke dataene. Gebyrer etter forordningen omfatter også alle kostnader i tilknytning med å bistå viderebrukere med å innhente samtykke fra de registrerte og tilatelse fra datainnehavere hvis rettigheter og interesser kan bli påvirket av viderebruken. Rammene for å ta betalt etter dataforvaltningsforordningen er bredere enn etter åpne data-direktivet i den forstand at betaling kan gjelde alle typer beskyttede data som omfattes av forordningen, men snevrere ved at forordningen ikke åpner for å ta betalt for kostnader forbundet med etablering og forvaltning av datagrunnlaget. Selv om reglene i dataforvaltningsforordningen og åpne data-direktivet om betaling gjelder for data fra offentlig sektor, omfatter rettsaktene foreskjellige typer data og er derfor ikke overlappende.

12.2 Bakgrunn

De rettslige rammene for å ta betalt for data fra offentlige virksomheter framgår primært av offentleglova og den tilhørende offentlegforskrifta. Hovedregelen etter loven er at data skal

Boks 12.1 Hovedprinsippene for betaling etter åpne data-direktivet

Rammene for betaling etter åpne data-direktivet kan deles i tre:

1. Gratis data

- Viderebruk av åpne data skal som hovedregel være gratis
- Viderebruk av publiserte forskningsdata skal alltid være gratis
- Viderebruk av datasett med høy verdi som spesifisert i kommisjonens gjennomføringsrettsakt om datasett med høy verdi (HVD-forordningen), skal alltid være gratis, men med visse unntak

2. Dekning av marginalkostnadene

- Det kan fastsettes nasjonale regler som på generelt grunnlag tillater dekning av marginalkostnadene forbundet med tilgjengeliggjøringen av dataene

3. Full kostnadsdekning

- Full kostnadsdekning kan etter nasjonale regler gjøres gjeldende for
 - offentlige organer som er forpliktet til å generere inntekter for å dekke en betydelig del av kostnadene knyttet til utføring av deres offentlige oppgaver (inntjeningskrav)
 - biblioteker, herunder universitetsbiblioteker, museer og arkiver
 - offentlige foretak

deles uten krav om vederlag, jf. offentleglova § 8. Eventuelle krav om betaling for offentlig informasjon må ha hjemmel i lov, og være innenfor rammene i PSI-direktivet.

Andre bestemmelser om betaling i eller med hjemmel i lov, finnes for eksempel i miljøinformasjonsloven, forskrift om gebyr til Brønnøysundregistrene og forskrift om kart, stedfestet informasjon, arealformål og kommunalt planregister (kart- og planforskriften). Miljøinformasjonsloven slår fast at det ikke er adgang til å ta betalt for miljøinformasjon med visse unntak. Utvalget er ikke kjent med at det i praksis tas betalt for miljøinformasjon. Forskrift om gebyr til Brønnøysundregistrene slår fast at informasjon fra Brønnøysundregistrene som bestilles og utleveres via Brønnøysundregistrenes nettbaserte bestillingsløsning eller via Altinn, er gebyrfri. Annen tilgang skjer mot betaling med hjemmel i gebyrforskriften eller offentlegforskrifta. Kart- og planforskriften slår fast at alle har rett til gratis å gjøre seg kjent med innholdet i kommunens planregister og det offentlige kartgrunnlaget. Kommunen skal sørge for at informasjon fra digitalt planregister er elektronisk tilgjengelig i form av søke- og visningstjenester på internett. Annen tilgang kan skje mot betaling med hjemmel i offentlegforskrifta.

Den nærmere drøftingen av betalingsprinsippene i offentleglova framgår av NOU 2003: 30 *Ny offentlighetslov*,¹ og rapporten «Fra bruk til gjen-

bruk».² Prinsippene blir oppsummert i Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) på følgende måte:

«Departementet meiner at prinsippet om at innsyn skal vere gratis, er grunnleggjande, og at dette også bør vere den faktiske hovudregelen for saksdokument innanfor kjerneområdet til offentlegprinsippet, det vil seie dokument som gjeld offentleg myndigheitsutøving i vid tyding. For slike dokument vil det etter forslaget berre kunne innførast høve til å ta betalt for papirkopiar og kopi til anna medium som fører til kostnader for forvaltninga. I slike tilfelle er det presisert at betalingsssatsane berre skal dekkje dei faktiske kostnadene til kopiering og utsending. Departementet understrekar at innsyn av normalt omfang framleis skal vere gratis, og at eventuelle forskrifter om rett til å ta betalt berre skal gjelde tilfelle der det vil vere vesentlege kostnader med å etterkomme innsynskravet. [...]

For andre dokument enn dei som vedkjem kjerneområdet til offentlegprinsippet, bør det kunne bli gitt forskrifter om betaling dersom særlege tilhøve ved dokumenta eller verksemda gjer det rimeleg. I slike tilfelle bør også betalingsssatsane kunne fastsetjast slik at verk-

¹ NOU 2003: 30 *Ny offentlighetslov*, side 224.

² AAD (2004). *Fra bruk til gjenbruk*, side 73.

semnda får ei rimeleg avkastning av investeringane.»³

Gratisprinsippet har siden årtusensskiftet generelt styrket seg, også utover innsyn i ordinære saksdokumenter. Et viktig steg ble tatt i september 2007 da alle grunnlagsdata fra Meteorologisk institutt ble gjort gratis tilgjengelige uten vilkår for bruken av dataene.⁴ I ettertid har en rekke større datakilder i stat og kommune der det tidligere var knyttet krav om brukerfinansiering blitt gjort gratis tilgjengelig. Standardtjenester for tilgang til Folkeregisteret ble gratis fra januar 2016. Fra samme tid ble det innført kostnadsfri avgivelse av informasjon fra Brønnøysundregistrene på nett. Kartverkets formidling av eiendomsdata fra grunnbok og matrikkel ble gratis fra januar 2021.

Agenda Kaupang utførte i 2022 en utredning om dataøkonomien i offentlig sektor på vegne av Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD).⁵ Formålet med utredningen var å identifisere sentrale utfordringer og muligheter knyttet til offentlig sektors rolle og oppgaver som forvalter og tilbyder av offentlige data til viderebruk. Utredningen var avgrenset til data fra statlig sektor, og hvordan disse dataene blir tatt i bruk i næringslivet. Agenda Kaupang skilte mellom tre modeller for å finansiere etablering og tilgjengeliggjøring av data:

- sentralfinansiering, dvs. bevilgningsfinansiering over statsbudsjettet
- samfinansiering, dvs. kostnadsfordeling mellom et sett med aktører som forplikter seg til å bidra med finansiering av noen nærmere spesifiserte oppgaver
- brukerfinansiering, dvs. betaling basert på faktisk bruk

Agenda Kaupang undersøkte åtte eksempler: Copernicus (satellittdata), Diskos (seismologiske data og produksjonsdata fra petroleumsvirksomheten), geovekstdata (detaljerte kartdata), helse-data (individdata) fra helseregistrene, meteorologiske data fra Meteorologisk institutt, uttrekk av underlagsdata fra Statistisk sentralbyrå, Nasjonal reiseplanlegger (Entur) og samtykkebasert lånesøknad fra Skatteetaten med flere. Agenda Kaupang fant at innslaget av brukerfinansiering generelt var relativt beskjedent. Av de åtte eksem-

plene var det fire som hadde brukerbetaling for dataene. Brukerbetalingen dekket som regel kun deler av kostnaden ved å tilgjengeliggjøre data. Agenda Kaupang konkluderte med at dagens betalingsmodeller i liten grad oppleves som problematiske innenfor de undersøkte områdene:

«Flere informanter fra næringslivet mener at betalingsmodellene som benyttes i dag i liten grad utgjør et hinder for viderebruk av data. Kostnader for tilgjengeliggjøring betalt til data-tilbydere utgjør som regel bare en marginal andel av kostnadene forbundet med bruk av dataene. Arbeid med å få tilgang til data, bearbeide dataene videre, sikre kontinuerlig flyt/kvalitet og sørge for et høyt nivå av sikkerhet/personvern, beskrives som mer ressurskrevende enn selve betalingen for tilgang. Vi tar imidlertid forbehold om at det også kan finnes en del aktører som opplever dagens betalingsmodeller som problematiske. Vi har heller ikke vurdert dagens betalingsmodeller opp mot regelverket eller eventuelle endringer som vil være nødvendig som følge av gjennomføringen av åpne data-direktivet i norsk rett.»⁶

Agenda Kaupang identifiserte likevel flere utfordringer knyttet til finansiering og betalingsmodeller:

«Kostnaden for å distribuere data på en slik måte at det får verdi for mottakerne kan ofte bli høy. Det krever som regel at man som dataeier tar kontroll over datakvaliteten i hele verdikjeden, og utvikler løsninger som gir merverdi.»⁷

Agenda Kaupang pekte videre på at det i flere av eksemplene som ble undersøkt, antydte at den samlede betalingsvilligheten i privat sektor var moderat. Det syntes også som at mange offentlige virksomheter har begrenset informasjon om nytten av ulike datadelingsinitiativ, og hvilke datasett de burde prioritere å tilgjengeliggjøre eller forbedre kvaliteten på.

12.3 Høringen av direktivet i 2022

12.3.1 Høringsforslaget

Kommunal- og distriktsdepartementet la i sitt forslag til gjennomføring av åpne data-direktivet, som var på høring våren 2022, opp til en ren mini-

³ Ot.prp. nr. 102 (2004–2005), side 90.

⁴ St.prp. nr. 1 (2008–2009) *Kunnskapsdepartementet*, side 145.

⁵ Agenda Kaupang (2022a). Utredning av dataøkonomien i offentlig sektor.

⁶ Ibid, side 33.

⁷ Ibid, side 33.

mumsgjennomføring av de nye kravene i direktivet uten å endre hovedstrukturen i de gjeldende bestemmelsene om betaling. Departementet foreslo av den grunn relativt få endringer i offentliglova.⁸

Departementet foreslo å ta inn en presisering i offentliglova § 8 tredje ledd om rammene for å gi forskrift om betaling «dersom særlege tilhøve ved arten til dokumenta eller verksemda gjer det rimeleg». Betalingssatsene skal i så fall fastsettes slik at de samlede inntektene ikke blir større enn de faktiske kostnadene ved innsamling, produksjon, reproduksjon, formidling og lagring av informasjonen, med tillegg av en rimelig avkastning av investeringene, og anonymisering dersom det er relevant.

Departementet foreslo en tilsvarende presisering i offentliglova § 8 fjerde ledd om rammene for å gi forskrift om betaling for virksomheter som faller utenfor offentliglova, men som er «omfatta av anna lovgiving som gir ålmenta innsyn i offentlig verksemd» eller av direktivet på annen måte. Betalingssatsene skal i så fall fastsettes slik at de samlede inntektene ikke blir større enn de faktiske kostnadene ved reproduksjon, formidling og lagring av informasjonen, med tillegg av en rimelig avkastning av investeringene, og anonymisering dersom det er relevant.

Presiseringene i tredje og fjerde ledd innebærer i seg selv ingen vesentlig endring av gjeldende rett da de kun klargjør at kostnader for lagring av informasjonen kan medtas i beregningsgrunnlaget, inkludert kostnader forbundet med anonymisering av personopplysninger dersom det er relevant. Departementet understreket at forslaget ikke var ment å innebære at det skal kunne kreves betalt for kostnader knyttet til anonymisering som gjennomføres som en del av det ordinære arbeidet hos et organ som omfattes av offentliglova. Dersom det derimot blir nødvendig for eksempel å leie inn arbeidskraft eller sette bort oppdraget med anonymisering til eksterne, vil det kunne være aktuelt å kreve betaling for de relevante kostnadene. Departementet uttalte videre (høringsnotatet s. 55):

«Med anonymisering etter forslaget omfattes både anonymisering av personopplysninger og kommersielt fortrolige opplysninger, siden det også vil være det mest opplagte tiltaket for å verne kommersielt fortrolige opplysninger.

Departementet ser ingen andre aktuelle tiltak som det bør være aktuelt å kreve betaling for.»

Departementet uttalte (ib. s. 41 f.) at det ikke er kjent med at utgifter til anonymisering tidligere har vært ansett som en legitim del av kostnadsgrunnlag, og viste til at EU-kommisjonen har uttalt at anonymisering som grunnlag for betaling, er nytt.

Øvrige endringer som følger av direktivet, var forutsatt gjennomført med endringer i offentliglova § 4 fjerde ledd om adgangen til å kreve betaling for informasjon «som blir produsert eller tilarbeidd utelukkande for å dekkje eit behov hos eksterne aktørar». Betalingssatsene skal i slike tilfeller ikke overstige kostnadene ved innsamling, produksjon, reproduksjon og formidling av informasjonen, med tillegg av en rimelig avkastning av investeringene, og anonymisering dersom det er relevant. Endringen innebærer ingen vesentlig endring av gjeldende rett da den kun klargjør at kostnader for anonymisering kan regnes med dersom det er relevant. Departementet uttalte (ib. s. 44) at bestemmelsen regulerer tilpasninger utelukkende basert på eksterne behov. Departementet så det dermed slik at bestemmelsen regulerer forhold som er unntatt fra direktivets virkeområde og bestemmelsen i artikkel 6 nr. 1 andre ledd om at eventuell betaling ikke kan overstige marginalkostnadene. Dette forutsetter at produksjonen eller tilpasningene overstiger enkle fremgangsmåter, jf. offentliglova § 9.

Departementet foreslo også endringer i femte ledd om adgangen til å kreve betaling for geodata (kart m.m.) og eiendomsinformasjon. Dette er omtalt i kapittel 12.7.

Departementet foreslo videre endringer i sjette ledd om adgangen til å kreve betaling for «organ som skal drivast på kommersiell basis, eller som heilt eller dels skal vere sjølvfinansierande, ... så langt det er fastsett at betaling for informasjon skal vere ein del av inntektsgrunnlaget til organet». Betalingssatsene skal i slike tilfeller ikke overstige kostnadene ved innsamling, produksjon, reproduksjon, formidling og lagring av informasjonen med tillegg av en rimelig avkastning av investeringene og anonymisering dersom det er relevant. Endringen innebærer ingen vesentlig endring av gjeldende rett da den kun klargjør at kostnader for lagring av informasjon kan regnes med, inkludert anonymisering dersom det er relevant. Adgangen etter direktivet om at det kan kreves betaling for datasett med høy verdi

⁸ Høringsnotat 7. april 2022 om gjennomføring i norsk rett av direktiv (EU) 2019/1024 om åpne data og viderebruk av informasjon fra offentlig sektor, Ref. 22/1910.

i en overgangsperiode på to år, var tatt inn i høringsforslaget som nytt siste punktum.

Departementet foreslo til slutt som nytt åttende ledd, en bestemmelse om plikt for virksomheter som er omfattet av åpne data-direktivet, om å gjøre offentlig finansierte forskningsdata vederlagsfritt tilgjengelig når dataene er offentliggjort gjennom et sentralt datalager i institusjonen eller gjennom et emnebasert datalager av forskere, forskningsutøvende organisasjoner eller forskningsfinansierende organisasjoner.

Departementet mente at det også var nødvendig å gjøre endringer i betalingsbestemmelsen i forskrift 18. desember 2013 nr. 1599 om utlevering, viderebruk og annen behandling av opplysninger fra grunnboken og matrikkelen. Departementet foreslo å gjøre dette ved å ta inn i forskriften § 8 en henvisning til offentligforskrifta § 4 første, andre, femte og sjette ledd.

Også arkiv, bibliotek og museer har adgang etter direktivet til å ta betalt for kostnader til anonymisering, der det er relevant. Departementet omtalte behovet for å ta inn en bestemmelse om dette i offentligforskrifta § 4 sjuende ledd, men fulgte ikke dette opp i høringen med et konkret forslag. Det kan synes som om departementet kom til at den gjeldende ordlyden var dekkende.

12.3.2 Høringsuttalelser

Tjette høringsinstanser hadde merknader til spørsmålet om betaling.

Arkivverket støttet at arkiv, bibliotek og museer skal ha adgang til å ta betalt for kostnader til anonymisering der det er relevant.

Direktoratet for høyere kompetanse (HK-dir.) opplevde at det er usikkerhet hos flere aktører rundt hva det er adgang til å ta betalt for, og oppfordret til at dette gjøres så tydelig som mulig.

Folkehelseinstituttet (FHI) mente at innsyn i hovedsak bør være gratis. FHI støttet likevel muligheten til å kunne gjøre unntak der det er nødvendig og i tråd med hjemmelsgrunnlaget.

Forskningsrådet var enig i at offentlig finansierte forskningsdata som faller inn under direktivets virkeområde, i størst mulig grad bør være gratis. Forskningsrådet mente det er verdt å merke seg at forskningsdata i mange tilfeller krever mye bearbeiding før de kan deles i tråd med FAIR-prinsippene. Det er derfor positivt at direktivet legger opp til at det kan tas betaling for å dekke marginalkostnadene ved å gjøre dataene tilgjengelige.

Forskningsrådet viste til at direktivet gir unntak fra marginalkostnadsprinsippet for visse typer

offentlige organer og foretak, og mente argumentasjonen for dette virker fornuftig. Forskningsrådet påpekte at det vil finnes tjenestetilbydere som verken har inntjeningskrav eller er i et konkurransebasert økonomisk miljø, og som likevel vil kunne få utfordringer med å tilby tjenester gratis eller til marginalkost. I disse tilfellene vil forslaget kunne gå ut over videreutvikling av tjenestene eller mengden data som tilbys. Det er i slike tilfeller viktig at grunnbevilgningen til slike virksomheter tilpasses utviklingsbehovet.

Landbruks- og matdepartementet (LMD) viste til at direktivet strammer inn adgangen til å ta betalt for viderebruk av offentlige data. LMD påpekte at det er usikkert hvilke konsekvenser dette vil få for data hvor finansiering og forretningsmodeller er basert på samarbeid mellom offentlige og private aktører. LMD viste ellers til NIBIOs uttalelse.

Miljødirektoratet pekte på at det er viktig med transparens, for å unngå risiko for betaling av samme type data flere ganger.

Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO) støttet departementets formuleringer til endringer i offentliglova og offentligforskrifta for å gjennomføre direktivets regler om betaling. NIBIO antok at begrepet «reproduksjon» ikke betyr kopiering, men må forstås som vedlikehold eller ajourhold av datasett. NIBIO mener dette bør sies tydeligere.

Oslo Metropolitan University (OsloMet) støttet at kostnader til anonymisering av dataene skal kunne tas i inn beregningsgrunnlaget. OsloMet viste til at i de tilfellene hvor forskningsdataene består av personopplysninger, vil anonymisering av dataene som hovedregel være et nødvendig middel for å kunne gjøre dataene åpent tilgjengelig. Anonymiseringsarbeid kan være kostnads- og ressurskrevende, og om det ikke er gode nok ordninger for å få kompensert kostnadene til anonymisering, vil dette kunne få betydning for hvilke forskningsdata som faktisk blir prioritert for tilgjengeliggjøring fra institusjonenes og forskernes side. OsloMet ba om å få avklart om kostnader til pseudonymisering av data kan dekkes på samme måte som anonymisering.

Statens vegvesen (SVV) stilte spørsmål ved om offentliglova § 8 tredje og fjerde ledd som åpner for at det kan tas betaling med tillegg av «ei rimelig avkastning av investeringene», går ut over de rammene som settes i direktivet. Uklarheten oppstår ved at direktivets artikkel 6 kun tillater å ta betaling ut over marginalkostnaden – dvs. en «rimelig avkastning på investeringene» – i visse tilfeller, dvs. når det er tale om et offentlig organ med inntjeningsplikt, eller bibliotek, museum

eller arkiv, eller et offentlig foretak, jf. artikkel 6 nr. 2. Det samme gjelder forslaget til offentligforskrifta § 4 fjerde ledd som legger opp til at aktører kan ta betaling med tillegg av «ei rimeleg avkastning av investeringane» når de produserer informasjon utelukkende for å dekke eksternt behov, uten at de samme kategoriene gjelder som i direktivets artikkel 6 nr. 2. Forslaget virker med dette å åpne for høyere gebyr enn det som tillates av direktivet i visse tilfeller.

Stavanger kommune støttet forslaget om å presisere at betaling for kostnader knyttet til anonymisering inngår i beregningsgrunnlaget for dekning av marginalkost.

Advokatforeningen mente at lovendringen i større grad må klargjøre når et organ eller virksomhet kan kreve betalt for anonymisering. Begrepet «dersom det er relevant», var etter Advokatforeningens syn et uklart begrep. Advokatforeningen var enig i at anonymisering som er en del av det ordinære arbeidet hos et offentlig organ, ikke skal kunne gi grunnlag for betaling. Advokatforeningen oppfattet adgangen til å innarbeide kostnader til anonymisering som ny.

Forskningsinstituttene Fellesarena (FFA) viste til at vederlagsfrihet for offentlig finansierte forskningsdata også gjelder i dag samtidig som muligheten for å kunne ta betalt for tilrettelegging av data (kostpris), er avgjørende hvis instituttene skal kunne gjøre slik tilrettelegging. Fellesarenaen mente det er viktig at dataer ikke pålegges tilleggskostnader for gjenfinning av datasett eller pålegges ytterligere organisering av data.

Presseorganisasjonene (Norsk Redaktørforening, Norsk Journalistlag, Norsk Presseforbund og Mediebedriftenes Landsforening) uttalte at offentlig data er i stor grad allerede betalt for av fellesskapet, og bør derfor komme fellesskapet gratis til gode. Presseorganisasjonene uttalte videre at det er viktig at direktivet gjennomføres på en måte som faktisk gir økt tilgang til offentlige data og at det ikke skjer utilsiktede innstramminger, for eksempel med økt grad av betaling. Presseorganisasjonene viste til at grunnlaget for å kunne ta betalt utvides til å også omfatte anonymisering av personopplysninger og tiltak som treffes for å beskytte kommersielt fortrolige opplysninger, og uttalte:

«Det er mulig å forstå dette utgangspunktet, og det kan kanskje også gjøre det mulig å gi innsyn i enda mer enn i dag. Men det er veldig viktig at disse kostnadene er så lave som mulig. Alle kostnader ved innsyn utgjør en potensiell utthuling av innsynsretten.»

Presseorganisasjonene var også skeptiske til at enkelte organer skal kunne regne inn kostnader ved lagring når betalingen skal kalkuleres:

«Vi frykter at det vil gi en uforutsigbar situasjon. En åpning for dette kan gjøre at kostnadene ved å få innsyn i datasett som det sjelden bes om innsyn i kan bli høy. Det er uheldig hvis det bare er de mest populære datasettene som blir økonomisk sett tilgjengelige for allmenheten, og det er svært uheldig om det bare er de mest ressurssterke som kan benytte seg av disse innsynsrettighetene.»

Presseorganisasjonene mente det er positivt at departementet understreker at den nye bestemmelsen ikke innebærer at det skal kunne kreves betalt for kostnader knyttet til anonymisering som gjennomføres «som del av det ordinære arbeidet hos et organ». Presseorganisasjonene mente dette også må gjelde i forbindelse med at innsynskrav i «ordinære» dokumenter svares ut slik det foregår i dag, og bestemmelsen må ikke kunne benyttes av forvaltningen og organene til å ta betalt for ordinær sladding av «vanlige» dokumenter etter offentliglova. Presseorganisasjonene mente at vi da risikerer å få utilsiktet innskrenkning av innsynsmulighetene. Presseorganisasjonene understreker at terskelen for å ta betalt må være høy.

Norges Ingeniør og Teknologorganisasjon (NITO) støttet at data i så stor grad som mulig må tilgjengeliggjøres vederlagsfritt. NITO ser at det kan være en utfordrende balanse å dekke kostnader ved tilgjengeliggjøring. Dersom prisene ikke er lave nok, vil de hindre økt bruk av data, og dermed går samfunnet glipp av vesentlige gevinster. Samtidig kan vi risikere at kun noen få store selskaper vil ha råd til å dra nytten av offentlige data.

Når viderebruk i hovedsak skal være gratis, betyr det at kostnadene må tas innenfor offentlige organers eksisterende budsjetter. NITO mente det er viktig jevnlig å gjøre vurderinger av den samlede samfunnsøkonomiske nytten av satsingen på viderebruk. Dersom satsingen går utover den offentlige virksomhetens kjerneoppgaver, må det vurderes å gjøre unntak fra gratis- og marginalkostnadsprinsippet.

NITO uttalte at kravene til offentlige aktørers beregning av pris må operasjonaliseres på en slik måte at både offentlige virksomheter og brukerne får god og lik tilgang til denne informasjonen. Det må være objektive, åpne og kontrollerbare kriterier for gebyrer, og hvilke kostnadselementer som tas med i beregningsgrunnlaget.

Flere *høringsinstanser* hadde merknader som knyttet seg til finansieringsordningen for det offentlige kartgrunnlaget. Disse er omtalt i kapittel 12.7.2 om brukerbetaling knyttet til kart- og eiendomsdata.

12.4 Utvalgets vurderinger

12.4.1 Generelt

I det store og det hele synes gjeldende hovedregel om gratis innsyn i forvaltningens saksdokumenter å fungere godt. Prinsippet er et viktig ledd i å legge til rette for at «offentleg verksemd er open og gjennomsiiktig, for slik å styrkje informasjons- og yringsfridommen, den demokratiske deltakinga, rettstryggleiken for den enkelte, tilliten til det offentlege og kontrollen frå ålmenta» i samsvar med formålet til offentleglova.

Prinsippet om at data som samles inn og holdes oppdatert som ledd i offentlig myndighets- og tjenesteutøvelse, bør være gratis, er også samfunnsøkonomisk rasjonelt så langt arbeidet med å samle inn dataene og holde de oppdatert er fullt ut finansiert gjennom skatt eller gebyrer knyttet til myndighets- eller tjenesteutøvelsen. Det er derimot ikke like selvsagt at kostnader ut over etablerings- og vedlikeholdskostnadene, dvs. kostnadene med å gjøre dataene åpent tilgjengelig, ikke skal kunne brukerfinansieres. Utvalget viser til at direktivet til en viss grad åpner for å dekke slike kostnader, og foreslår at dette fortsatt skal være mulig etter norsk lov så langt det er hjemmel for dette etter direktivet.

I en del tilfeller er innsamling, tilgjengeliggjøring og vedlikehold av grunnleggende data en offentlig oppgave i seg selv, og ikke en «sideeffekt» i forbindelse med annen myndighets- eller tjenesteutøvelse. Da kan innslag av brukerfinansiering styrke muligheten for å finansiere brukerretnede tiltak som ikke uten videre lar seg finansiere innenfor de ordinære budsjettene. Det kan særlig være aktuelt når brukernes krav til dataene og tilgang til data varierer med de stedlige forholdene – det være seg økte krav til datakvalitet (nøyaktighet, detaljering, dekningsgrad og pålitelighet), dataetablering, datavedlikehold og mer effektive tjenester for tilgang til dataene.

Et eksempel på dette er arbeidet med det offentlige kartgrunnlaget. I dette arbeidet er finansieringen i tillegg basert på et fellesskap mellom kommunene og flere statlige fagetater som gjør at ordningen ikke uten videre kan endres ensidig fra statens side. Utvalget viser til at direktivet åpner for slik brukerfinansiering forutsatt at

oppgaven er lagt til et organ som er «required to generate revenue to cover a substantial part of their costs relating to the performance of their public tasks», jf. direktivet artikkel 6 nr. 2 bokstav a. Unntaket omfatter også offentlige foretak, biblioteker, inkludert universitetsbiblioteker, museer og arkiver, jf. bokstav b og c. Utvalget foreslår at denne muligheten skal framgå av den nye datadelingsloven. Forslaget er en delvis videreføring av § 8 tredje og fjerde ledd i den gjeldende offentleglova.

Når innsamling, tilgjengeliggjøring og vedlikehold av grunnleggende data er en offentlig oppgave i seg selv, kan det være samfunnsøkonomisk rasjonelt å skattefinansiere oppgaven og gi gratis tilgang til dataene. Det gjelder særlig når omfang og kvalitet kan defineres på nasjonalt nivå, for eksempel værvarsling og klimaovervåking. Det ligger ellers utenfor rammene for utvalgets arbeid, å gå nærmere inn på hvilke konkrete dataetableringsoppgaver som egner seg for ulike finansieringsordninger.

Unntakene for å ta betalt for tilgang til data må i alle tilfeller være innenfor rammene av åpne data-direktivet. Utvalget foreslår at regler som gjennomfører direktivets bestemmelser om betaling, primært bør framgå av den nye *datadelingsloven*, jf. utvalgets forslag til § 10.

Reglene i direktivet innebærer at adgangen til å ta betalt innskrenkes i forhold til i dag. Utvalget foreslår ingen ytterligere innstramninger i adgangen til å ta betalt for deling og viderebruk ut over dette. Eventuelle innstramninger i adgangen til å ta betalt ut over dette bør vurderes konkret for de dataene der dette kan være aktuelt, og ikke i forbindelse med en generell gjennomføring av direktivet.

De gjeldende bestemmelsene i offentleglova gir på enkelte punkter videre rammer for å ta betalt enn det som det er adgang til etter direktivet. Direktivets rammer blir i stedet gjennomført gjennom offentlegforskrifta. Utvalget er enig i merknaden fra Statens vegvesen om dette, og tar hensyn til det i sitt forslag til lovbestemmelser. Det er imidlertid ikke kritisk om loven setter videre rammer enn direktivet, forutsatt at de detaljerte rammene slik de fastsettes i forskriften er i samsvar med direktivet. Utvalget mener det likevel er en fordel om loven gir bedre uttrykk for de rammene som faktisk gjelder. En konsekvens av dette blir at utvalgets lovforslag framstår noe mer detaljert, og blir i større grad bundet opp til ordlyden til direktivet.

Den gjeldende offentleglova bruker betegnelsen «betaling». Direktivet bruker betegnelsen

«charges» (dansk «gebyrer», svensk «avgifter»). I forretningslivet knyttes begrepet «gebyr» gjerne til ulike tillegg i den egentlige prisen. I offentlig sammenheng knyttes begrepet mer mot betaling for bestemte tjenester, mens «avgift» kan brukes mer generelt om ulike typer betaling, for eksempel betaling for omsetning, innførsel, produksjon, eie eller bruk.⁹ Utvalget foreslår å bruke betegnelsen «gebyr» om betaling for tilgang til data etter den nye *datadelingsloven*. Utvalget mener «gebyr» på en god måte får fram at det er kostnadene knyttet til tilgjengeliggjøring med mer det kan tas betalt for.

Utvalget foreslår at hovedregelen om gratis tilgang til åpne data slås fast i § 10 første ledd. Forslaget gjennomfører åpne data-direktivet artikkel 6 nr. 1 første punktum.

Unntak fra hovedregelen, og dermed adgangen til å kreve gebyr, må ha hjemmel i forskrift til loven eller i en annen lov, jf. forslag til andre ledd første punktum. Utvalget foreslår i tillegg å ta inn en presisering i andre punktum om at forskningsdata alltid skal være gratis, jf. åpne data-direktivet artikkel 6 nr. 6.

Datasekk med høy verdi skal som regel være gratis, men med unntak for biblioteker, museer og arkiver, og for offentlige foretak dersom dette vil føre til konkurransevridning på de aktuelle markedene, jf. åpne data-direktivet artikkel 14 nr. 3 og 4. Gratisprinsippet for datasekk med høy verdi gjelder heller ikke offentlige organ generelt i en overgangsperiode på inntil to år dersom dette vil ha en vesentlig innvirkning på budsjettene til de aktuelle organene, jf. åpne data-direktivet artikkel 14 nr. 5. Utvalget foreslår at gjennomføringen av disse unntakene reguleres i forskrift. Forskriften må ta høyde for at utvalget foreslår at datadelingsloven skal gjelde alle offentlige foretak, ikke bare de som driver innenfor vann- og energiforsyning og transport- og posttjenester slik det er angitt i artikkel 1 nr. 1 bokstav b av direktivet.

Et eventuelt gebyr må være innenfor rammene som fastsatt i tredje ledd. Første punktum åpner på generelt grunnlag for å ta betalt for marginalkostnadene knyttet til tilgjengeliggjøring av data, jf. åpne data-direktivet artikkel 6 nr. 1 andre punktum. Se nærmere om marginalkostnader i kapittel 12.4.3. Andre og tredje punktum åpner for i bestemte tilfeller å ta betalt ut over marginalkostnaden, jf. artikkel 6 nr. 2, 4 og 5. Se nærmere om de enkelte kostnadselementene i kapittel 12.4.2.

Utvalgets forslag til hjemmel til å gi forskrift om betaling framgår av fjerde ledd. Det kan blant annet omfatte nærmere regler om regnskapsprinsipper og hvilke kostnadselementer som kan tas med i gebyrgrunnlaget, under dette om hva som menes med «rimelig avkastning på investeringer». Rammene for dette framgår av åpne data-direktivet artikkel 2 nr. 16 som definerer en rimelig avkastning til å være en prosentdel av det samlede betalingskravet som ikke skal være høyere enn fem prosentpoeng over den faste renten til Den europeiske sentralbank (ESB). Det gjelder også når det unntaksvis kan kreves betaling for datasekk med høy verdi.

Regler om betaling for papirkopier og liknende er i hovedsak knyttet til innsyn, og kan etter utvalgets vurdering med fordel fortsatt framgå av offentliglova. Det er derfor fortsatt behov for en bestemmelse om betaling for innsyn etter offentliglova og offentligforskrifta. Utvalget foreslår å videreføre gjeldende offentliglova § 8 første og andre ledd. Første ledd foreslås videreført med noen mindre endringer som følge av at øvrige bestemmelser om betaling etter forslaget skal framgå av den nye datadelingsloven. Det ligger etter dette til rette for å videreføre offentligforskrifta § 4 gjeldende første, andre og tredje ledd, mens de øvrige bestemmelsene i § 4 overføres til forskrift etter den nye *datadelingsloven*. Utvalget har ikke vurdert i hvilken grad det er behov for endringer i andre forskrifter.

Miljøinformasjonsloven § 6 har regler om betaling for miljøinformasjon som må få en henvisning til den nye datadelingsloven. Utvalget foreslår en mindre endring, se utvalgets lovutkast § 20 nr. 1.

Ettersom dataforvaltningsforordningen gjennomføres med en egen lov, er det ikke behov for egne bestemmelser om betaling for viderebruk av beskyttede data i *datadelingsloven*. Utvalget har vurdert å ta inn en henvisning til forordningens regler om betaling for beskyttede data i forslaget til § 10, men anbefaler det ikke.

12.4.2 Nærmere om de enkelte kostnadselementene

I denne delen ser utvalget nærmere på de ulike kostnadselementene som kan inngå ved beregning av lovlige gebyrer. Direktivet skiller grovt sett mellom gebyrer som kun kan dekke formidlingskostnadene, jf. åpne data-direktivet artikkel 6 nr. 1 andre ledd, og gebyrer som kan dekke etablerings- og forvaltningskostnader, jf. artikkel 6 nr. 4 og 5. For å tydeliggjøre denne forskjellen, foreslår utvalget en annen ordlyd enn det som

⁹ FIN (2015). Bestemmelser om statlig gebyr- og avgiftsfinansiering.

brukes i direktivet. Det som i artikkel 6 nr. 1 andre ledd omtales som kostnader til reproduksjon, utlevering og formidling samt anonymisering av personopplysninger og tiltak som treffes for å beskytte kommersielt fortrolige opplysninger, velger utvalget å samle under betegnelsen «tilgjengeliggjøring». Etter utvalgets vurdering inkluderer dette også kostnader forbundet med distribusjon, spredning og annen utlevering samt eventuell kopiering. Det kan også inkludere kostnader som følger av behov for å oppskalere elektroniske tjenester for å tilgjengeliggjøre dataene for flere brukere.

Utvalget legger til grunn at det som i åpne data-direktivet artikkel 6 nr. 4 og 5 omtales som kostnader til innsamling, produksjon og datalagring, også inkluderer kostnader forbundet med ajourhold og vedlikehold av dataene, og det å etablere, vedlikeholde og drifte elektroniske tjenester og administrative ordninger for etablering og forvaltning av dataene. For biblioteker, museer og arkiver omfatter dette også kostnader for bevaring og rettighetsklarering, jf. artikkel 6 nr. 5.

Når det i åpne data-direktivet artikkel 6 nr. 4 og 5 åpnes for å dekke kostnadene for innsamling, produksjon, datalagring og tilgjengeliggjøring samt en rimelig avkastning på investeringene, vil dette etter utvalgets vurdering i praksis si dekning av alle direkte og indirekte kostnader knyttet til det å etablere, forvalte og tilgjengeliggjøre dataene. Det omfatter både faste og variable drifts- og kapitalkostnader. Kostnader som påløper uavhengig av oppgaven med å etablere, forvalte og tilgjengeliggjøre dataene, skal ikke inngå i beregningsgrunnlaget. Eventuelle inntekter knyttet til det å etablere eller forvalte dataene, for eksempel gebyr for å registrere data, må trekkes fra beregningsgrunnlaget.

I direktivet er det tatt inn en presisering om at kostnader knyttet til «anonymisering av personopplysninger og tiltak som treffes for å beskytte kommersielt fortrolige opplysninger» kan inngå i gebyrgrunnlaget, se blant annet artikkel 6 nr. 1 annet ledd. Departementet uttalte i høringsnotatet fra 2022 at dette måtte betraktes som en utvidelse av betalingsgrunnlaget. Utvalget mener imidlertid at dette heller må forstås som en presisering av gjeldende norsk rett, enn en direkte utvidelse av hvilke kostnadselementer som kan regnes inn i en eventuell brukerbetaling. Utvalget er uansett enig i at disse elementene bør kunne regnes med. Utvalget er enig i at dette ikke skal innebære at det skal kunne kreves betalt for kostnader knyttet

til anonymisering som gjennomføres som en del av det ordinære arbeidet hos et organ i forbindelse med innsyn i enkelt dokumenter etter offentleglova, for eksempel såkalt «sladding» av dokumenter etter offentleglova.

Utvalget viser til uttalelsen fra OsloMet som tok opp spørsmålet om kostnader til pseudonymisering av data kan dekkes på samme måte som anonymisering. Utvalget mener at pseudonymisering i de fleste tilfellene faller utenfor hva som kan regnes som tilrettelegging for viderebruk etter reglene i direktivet. Pseudonymiserte data vil fortsatt være personopplysninger etter personvernforordningen, og vil ikke kunne behandles uten at det foreligger et gyldig behandlingsgrunnlag eller samtykke fra de registrerte. Pseudonymiserte data vil som «beskyttede data» imidlertid lettere kunne viderebrukes etter reglene i dataforvaltningsforordningen. I slike tilfeller vil kostnader knyttet til pseudonymiseringen kunne inngå i gebyrgrunnlaget, jf. dataforvaltningsforordningen artikkel 6 nr. 5.

Utvalget viser til uttalelsen fra NIBIO som tok opp hva som menes med kostnader til «reproduksjon» etter åpne data-direktivet. NIBIO antok at begrepet ikke betyr kopiering, men må forstås som vedlikehold eller ajourhold av datasett. Utvalget deler ikke NIBIOs syn. Det framgår klart av artikkel 6 nr. 1 andre ledd at reproduksjon er et kostnadselement som er knyttet til det å tilgjengeliggjøre data. Ordet «reproducing» ble introdusert allerede med det første PSI-direktivet der det i for-talen punkt 14 i den engelske språkversjonen framgår:

«Where charges are made, the total income should not exceed the total costs of collecting, producing, reproducing and disseminating documents [...] Member States should encourage public sector bodies to make documents available at charges that do not exceed the marginal costs for reproducing and disseminating the documents.»

Det synes klart fra denne formuleringen at «collecting» og «producing» må være knyttet til frambringelsen av dataene, inkludert innsamling, ajourhold og vedlikehold, mens «reproducing» og «dissemination» må være knyttet til datadeling, inkludert kopiering og utlevering. En liknende forståelse er lagt til grunn av EU-kommisjonen i en veiledning om lisensiering og betaling for viderebruk fra 2014.¹⁰

12.4.3 Begrepet marginalkostnad

Direktivet begrenser adgangen til å kreve betaling for kostnadene med tilgjengeliggjøring av data til «marginalkostnaden», jf. artikkel 6 nr. 1 andre ledd. Begrepet «marginalkostnad» er en videreføring fra PSI-direktivet.

Utvalget forstår marginalkostnad som en grensekostnad, dvs. som økningen i de totale kostnadene som følger av det å tilgjengeliggjøre dataene for siste bruker. For elektroniske tjenester vil marginalkostnaden stort sett minke med antall brukere, men kan også fra tid til annen gå opp som følge av behov for å oppskalere tjenestene når etterspørselen øker. Artikkel 7 nr. 1 krever at standardgebyrer fastsettes på forhånd. Marginalkostnaden må dermed forstås som en anslått grensekostnad.

En tilsvarende forståelse er lagt til grunn av EU-kommisjonen i nevnte veileder om lisensiering og betaling for viderebruk. Samme sted som nevnt over legger kommisjonen følgende forståelse til grunn for hva som menes med «marginalkostnad»:

«the principle of marginal cost charging fits best within the broad category of 'data distribution', which in the context of data re-use could be defined as costs directly relating to, and necessitated by, the reproduction of an additional copy of a document and making it available to the re-users.

The level of charges may vary further according to the dissemination method used (offline/online) or the format of the data (digital/non-digital).

In calculating charges, the following costs could be regarded as eligible:

- infrastructure: cost of development, software maintenance, hardware maintenance, connectivity, within the limits of what is necessary to make documents available for access and re-use;
- duplication: cost of additional copy of a DVD, USB key, SD card, etc.;
- handling: packaging material, preparation of the order;
- consultation: phone and e-mail exchanges with re-users, costs of client service;

¹⁰ European Commission (2014). *Commission notice. Guidelines on recommended standard licences, datasets and charging for the reuse of documents* 2014/C 240/01. Celex 52014XC0724(01), pkt. 4.

- delivery: postage costs, including standard postage or express carriers; and
- special requests: costs of preparing and formatting data on request.

Where non-digital documents are disseminated physically, the charge may be calculated on the basis of all the above cost categories. In an online environment, however, total charges could be limited to the costs relating directly to the maintenance and functioning of the infrastructure (electronic database), subject to what is necessary for reproducing the documents and providing them to one more re-user. Given that average database running costs are low and falling, the figure is likely to be close to zero.»

12.4.4 Nærmere om adgang til å ta betalt for ikke-offentlige oppgaver

Åpne data-direktivet gjelder ikke for tilgang til data som ikke omfattes av de berørte offentlige organenes offentlige oppgaver, jf. artikkel 1 nr. 2 bokstav a. Bestemmelsen viderefører tilsvarende bestemmelse fra PSI-direktivet.

Gjeldende offentligforskrift § 4 siste ledd slår fast at reglene om betaling etter forskriften eller offentliglova § 8, ikke begrenser adgangen til å ta betalt for tjenester som går ut over innsynsretten etter offentliglova eller annen lovgivning. Forskriftsbestemmelsen er i utgangspunktet i tråd med åpne data-direktivet artikkel 1 nr. 2 bokstav a. Direktivet gjelder ikke bare tilfeller der det foreligger en innsynsrett, men også tilfeller der det ikke foreligger en slik rett, for eksempel når en virksomhet gir tilgang til data av eget tiltak forutsatt at dette er en del av virksomhetens offentlige oppgaver. For statlige organer som ikke er egne rettssubjekter, er det vanskelig å se for seg at ikke all tilgjengeliggjøring av data er basert på en form for instruks, tildelingsbrev eller annen form for oppgave «fastsatt av et overordnet organ»¹¹, og dermed vil være omfattet av direktivet.

For kommunene vil datadeling på et slikt grunnlag være opp til kommunens egen avgjørelse. Utvalget ser ikke bort fra at kommuner kan tilby datatilgang som ikke omfattes av lovpålagt allmenn innsynsrett, og som ikke omfattes av kommunens lovpålagte offentlige oppgaver, for eksempel spesialtilpassede «eiendomspakker» tilrettelagt for eiendomsmeglere som trenger til-

¹¹ «defined in accordance with common administrative practice in the Member State in question», jf. artikkel 1 nr. 2 bokstav a.

Boks 12.2 Salg av kommunal kartinformasjon via private selskap

Kommunene selger i dag en rekke produkter basert på geodata og eiendomsinformasjon. Salget foregår i stor grad gjennom produktportaler etablert av private aktører som Ambita AS, Nor-kart AS og Proconet AS. Disse produktportalene fungerer både som bestillingsløsninger for kundene og formidlingsløsninger for kommunene. De private aktørene drifter produktportalene, og håndterer oppsett av produkter og betaling. Kommunene har ansvaret for å levere produktene til produktportalene.

Produktportalene benyttes av en rekke ulike kunder som eiendomsmeglere, bank og finans og bygg og anleggsbransjen, og det er i stor grad hva som blir etterspurt fra disse som bestemmer hvilke produkter den enkelte kommune leverer gjennom løsningene. Det er ikke

etablert en felles standard for de ulike produktene. Produkter selges både enkeltvis og som en del av spesialtilpassede pakker rettet mot f.eks. eiendomsmeglere.

Eksempler på produkter som selges er matrikkelkart, grunnkart, vann- og avløpskart, situasjonskart, planinformasjon, kommunale opplysninger, byggetegninger, attester, seksjoneringsdokumenter og digitale kartdata. Data hentes fra ulike kilder, blant annet matrikkel, kommunens register over arealplaner, kommunens kartdatabaser, faktureringssystemer og ulike fagsystemer, inkludert systemene for eiendomsskatt og vann, avløp og renovasjon. Data hentes også fra kommunenes saksarkiv og historiske arkiv, blant annet bygningstegninger, attester og seksjoneringsdokumenter.

gang til kommunale opplysninger om en bestemt eiendom.¹²

Departementet la i høringen i 2022 om gjennomføringen av åpne data-direktivet, til grunn at betaling for spesialtilpassede informasjonspakker ligger utenfor virkeområdet til direktivet og ikke berøres, jf. artikkel 1 nr. 2 bokstav a. Departementet viste til dette kan gjelde for mange kommuner som produserer ulike spesialtilpassede informasjonspakker for eiendomsmeglere o.l., jf. kapittel 12.7.2.

Utvalget har ikke særskilt behandlet denne problemstillingen. Dette er derfor et spørsmål departementet bør se nærmere på i det videre arbeidet.

12.5 Utvalgets anbefaling

Utvalget foreslår følgende bestemmelse om gebyr:

§ 10. Gratis viderebruk av data

(1) Viderebruk av data skal være gratis for brukeren.

(2) Offentlige virksomheter kan kreve gebyr for tilgang til data når det er hjemmel for dette i lov eller i forskrift. Forskningsdata skal alltid være gratis.

(3) Når det tas gebyr, skal ikke gebyret overstige marginalkostnadene knyttet til tilgjengeliggjøring av dataene. For biblioteker, museer og arkiver, og for offentlige virksomheter som har et inntjeningskrav, kan det fastsettes gebyr som dekker kostnader for innsamling, produksjon, datalagring og tilgjengeliggjøring av dataene, samt en rimelig avkastning på investeringene. For biblioteker, museer og arkiver kan gebyrene i tillegg dekke kostnader for bevaring og rettighetsklarering.

(4) Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om betaling for tilgang til data, inkludert om når det kan kreves betaling for datasett med høy verdi.

12.6 Transparens og innsyn i beregningsgrunlaget

12.6.1 Innledning, høringen av direktivet i 2022

Direktivet setter krav om åpenhet (transparens) om grunlaget for hvordan gebyrene blir fastsatt, jf. åpne data-direktivet artikkel 7. Standardgebyrer skal fastsettes på forhånd og offentliggjøres. Ved andre typer gebyrfastsettelser skal de faktorene det vil bli tatt hensyn til ved beregningen av gebyret, angis på forhånd. Dersom brukeren ber om det, skal vedkommende organ redegjøre for den konkrete gebyrberegningen. Brukerne skal gjøres kjent med adgangen til å klage. Artikkel 7

¹² Se NOU 2003: 30 *Ny offentlighetslov*, kapittel 17.4.8.4.6.

er allerede gjennomført med offentleglova § 8 femte ledd og den generelle reglen om klage i offentleglova § 32. I høringen i 2022 om gjennomføringen av åpne data-direktivet ble det ikke foreslått noen endringer i disse bestemmelsene.

Med åpne data-direktivet innføres det imidlertid et nytt krav om at medlemsstatene skal offentliggjøre på internett en liste over offentlige organer som krever betaling ut over rene tilgjengeliggjøringskostnader, jf. åpne data-direktivet artikkel 6 nr. 3. I høringen i 2022 ble det foreslått å gjennomføre denne bestemmelsen som et nytt tredje punktum i offentlegforskrifta § 4 sjette ledd. Etter forslaget fikk departementet ansvaret for å offentliggjøre på internett en liste over organ som kan ta betalt. Departementet uttalte i høringsnotatet at det ville være naturlig at oppgaven delegeres videre, og at det mest aktuelle organet i dag er Digitaliseringsdirektoratet som har betydelige oppgaver knyttet til viderebruk av offentlige data. Oversikten er ment å gi en fullstendig liste over offentlige organer som kan kreve betaling utover marginalkostnaden.

Bare to av høringsinstansene kommenterte dette forslaget.

Digitaliseringsdirektoratet (Digdir) så behovet for en slik oversikt, men mente det er uklart hva ansvaret for denne listen vil innebære og dermed hvilke økonomiske og administrative konsekvenser oppgaven vil kunne medføre for Digdir.

NITO uttalte at publisering av offentlige organer som har rett til å ta betalt utover marginalkostnadene, bør gjøres som en samlet liste hos Digitaliseringsdirektoratet.

12.6.2 Utvalgets vurderinger og anbefaling

Utvalget foreslår å ta inn en bestemmelse om transparens og innsyn i grunnlaget for beregning av eventuelle gebyrer som gjennomfører artikkel 7, som en egen bestemmelse i den nye loven om datadeling, jf. forslag til § 11. Utvalget foreslår at bestemmelser om plikten til å publisere liste over virksomheter som kan ta gebyr, reguleres i forskrift til loven. Adgangen til å klage på gebyr følger de ordinære reglene for klage på enkeltvedtak, se omtale i kapittel 16.6.

Utvalget foreslår følgende bestemmelse om offentliggjøring av grunnlaget for å ta gebyr:

§ 11. Publisering av gebyr

(1) Offentlige virksomheter skal publisere alle gjeldende gebyrer på internett, inkludert underlaget for hvordan gebyrene er fastsatt.

(2) For gebyrer som framgår av standardiserte satser, skal virksomheten publisere beregningsgrunnlaget for gebyrene.

(3) For gebyrer som beregnes individuelt, skal virksomheten publisere de faktorene det vil bli tatt hensyn til ved beregningen. Virksomheten skal på forespørsel oppgi hvordan gebyret er beregnet.

(4) Retten til å klage på gebyr som ikke entydig framgår av forskrift, skal framgå av de publiserte vilkårene og det enkelte gebyrkravet.

(5) Departementet kan gi forskrift om publisering av gebyr.

12.7 Brukerbetaling knyttet til kart- og eiendomsdata

12.7.1 Innledning

Offentlige organer har etter offentlegforskrifta § 4 femte ledd hjemmel for å ta betalt for alle kostnader forbundet med innsamling, produksjon, reproduksjon og formidling av kart- og eiendomsdata. Organ som har utarbeidelse og utlevering av kart- og eiendomsdata som en hovedoppgave kan i tillegg også beregne en rimelig avkastning av investeringene.

Endringene i åpne data-direktivet reiser særlige utfordringer knyttet til betaling for etablering, vedlikehold og forvaltning av kart- og eiendomsdata. Det skyldes to endringer i det nye direktivet. For det første er det ikke lengre anledning til å ta full kostnadsdekning ut fra datatype. Det følger av at bestemmelsen i PSI-direktivet artikkel 6 nr. 2 bokstav b, ikke er videreført i åpne data-direktivet. Unntaksbestemmelsen i offentlegforskrifta § 4 femte ledd om kart- og eiendomsdata kan derfor ikke videreføres. Betaling ut over marginalkostnadene for slike data, kan som for andre data, bare skje når organet som helhet er basert på brukerfinansiering. For det andre vil kart- og eiendomsdata i stor grad omfattes av hva som regnes som datasett med høy verdi som alltid skal være gratis, med unntak for en overgangsperiode på inntil to år etter ikrafttredelsen av gjennomføringsrettsakten for datasett med høy verdi (HVD-forordningen). Denne trådte i kraft for EU-landene 9. februar 2023. Hvilken overgangsperiode som vil gjelde for EFTA-landene, er ikke avklart, men overgangsperiodens lengde vil uansett ha liten betydning for hvordan kart- og eiendomsdata skal finansieres på sikt.

Utfordringen er i praksis først og fremst knyttet til etablering, vedlikehold og forvaltning av detaljerte kartdata, for eksempel data som benyttes for plan- og byggesaksbehandling og for pro-

sjektering, utbygging og forvaltning av boliger, næringsbygg, offentlige bygninger, samferdselsanlegg, energiforsyning, bredbånd, vann- og avløp med mer Disse dataene danner samtidig et nødvendig referansegrunnlag for annen kartinformasjon, for eksempel geografisk miljøinformasjon. Finansieringen av disse dataene er i stor grad basert på ulike former for samfinansiering med brukerbetaling som et bærende element.

Samarbeid om den geografiske infrastrukturen er organisert rundt to samarbeidsmodeller, «Geovekst» og «Norge digitalt».

Geovekst er et samarbeid om felles finansiering, etablering og vedlikehold av basis geodata. Utgangspunktet for samarbeidet er en rammeavtale mellom Kommunenes Sentralforbund, Kartverket, Vegdirektoratet og det daværende Norges Energiverkforbund og Teledirektoratet, nå Energi Norge og Telenor Norge AS. Rammeavtalen ble undertegnet 5. juni 1992. Landbruksdepartementet sluttet seg til avtalen senere samme år. Landbruksdepartementet er representert i samarbeidet ved Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO). Norges vassdrags og energidirektorat (NVE) tiltrådte den sentrale avtalen med virkning fra 1. januar 2024 etter tidligere å ha deltatt i enkeltprosjekter. På sentralt nivå legger samarbeidet først og fremst til rette for et godt samspill og gode prosesser partene imellom. Samarbeidet om datafinansieringen er i hovedsak organisert som samfinansierte prosjekter på lokalt og regionalt nivå. Alle landets kommuner og fylkeskommuner deltar med unntak av kommunene Oslo, Stavanger, Bergen og Trondheim som organiserer dette arbeidet selv. Prosjektene er åpne også for andre som ønsker å være med på denne type samfinansiering. Om lag 165 mill. kr gikk gjennom slike prosjekter i 2022. Geovekst selger data til andre brukere utenfor samarbeidet for vel 10 mill. kr i året.¹³

Norge digitalt-samarbeidet omfatter alle typer offentlig geografisk informasjon, både detaljerte data og oversiktsdata, og alle former for tema, bl.a. fysisk infrastruktur, administrative data, beredskapsdata og natur- og miljødata. Samarbeidsparter omfatter både virksomheter som har ansvar for å framskaffe slik informasjon og store brukere av slik informasjon. Samarbeidet er primært rettet mot å legge til rette for god tilgang til informasjon og sømløst samvirke av geografisk informasjon fra ulike kilder. Alle landets kommuner og fylkeskommuner og en rekke utdanningsinstitusjoner og nasjonale fagetater deltar i

samarbeidet, til sammen rundt 600 virksomheter. Partene har fri bruk av data som inngår i samarbeidet. Partene betaler en årsavgift for dette, til sammen ca. 50 mill. kr, som erstatter betaling for data som det ellers er knyttet krav om brukerbetalning til, inkludert betaling til Geovekst og de fire kommunene som står utenfor Geovekst.

12.7.2 Høringen av direktivet i 2022

Departementet foreslo i høringen i 2022 om gjennomføringen av åpne data-direktivet, endringer i offentligforskrifta § 4 femte ledd om adgangen til å kreve betaling for geodata (kart m.m.) og eiendomsdata. Departementet viste til endringene i rammene for hva som kan kreves dekket for offentlige organer, og foreslo at betalingssettsene for kart- og eiendomsdata som hovedregel ikke skal overstige kostnadene ved tilgjengeliggjøring av dataene. Unntak fra hovedregelen skal kunne gjelde «sjølvstendige rettssubjekt som har utarbeiding og formidling av geodata eller egedomsinformasjon som ei hovudoppgåve i si verksemd». Slike rettssubjekt skal kunne ta betalt for alle kostnader ved etablering, forvaltning og tilgjengeliggjøring av dataene. Adgangen til å ta betalt for kart- og eiendomsdata skal ikke gjelde kart- og eiendomsdata som omfattes av reglene om datasett med høy verdi.

Høringsforslaget videreførte i tillegg gjeldende adgang til full kostnadsdekning etter offentligforskrifta § 4 sjette ledd for organ som drives på kommersiell basis, eller som skal være helt eller delvis selvfinansiert, så langt det er fastsatt at betaling for informasjon skal være en del av inntektsgrunnlaget til organet. Høringsforslaget må forstås slik at dette også var ment å gjelde organer som har oppgaver med etablering, forvaltning og tilgjengeliggjøring av kart- og eiendomsdata når vilkårene etter sjette ledd ellers er til stede. En rekke høringsinstanser hadde kommentarer til disse forslagene.

På tidspunktet for høringen forelå det ikke en vedtatt gjennomføringsrettsakt for datasett med høy verdi. Det var dermed uklart under høringen om data som det i dag er anledning til å brukerfinansiere, heretter skal være gratis i henhold til reglene om datasett med høy verdi.

Flere høringsinstanser hadde merknader til dette.

Kystverket viste til at det er viktig for dets arbeid at finansieringen av det offentlige kartgrunnlaget kompenseres gjennom statsbudsjettet slik at dette fortsatt kan holdes oppdatert selv

¹³ Geovekst-forum (2022).

med reduserte brukerinntekter som følge av at direktivet gjennomføres i Norge.

Miljødirektoratet viste til at de er en stor bruker av detaljerte geodata, og at det er viktig å sikre at endringene i betalingssettene for geodata ikke medfører at Norge får lavere kvalitet på grunnkartdataene.

Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO) viste til at flere av endringene i direktivet utfordrer Geovekst-samarbeidet og måten det frem til nå har finansiert og samarbeidet om et felles nasjonalt detaljert kartdatagrunnlag. NIBIO pekte på at direktivet er basert på en grunnleggende, implisitt forutsetning om at produksjon og vedlikehold av geodata i offentlig sektor er fullfinansiert av myndighetene, og uttalte:

«For geodata hvor forutsetningen ikke er oppfylt vil gjennomføring av direktivet medføre en vesentlig svekkelse av grunnlaget for offentlig saksbehandling, lovanvendelse og kontroll av tilskuddsordninger med mindre man enten finner varige unntaksordninger for slike datasett, eller sikrer en langsiktig, offentlig fullfinansiering av vedlikeholdet av disse datasettene.»

Statens kartverk (Kartverket) uttalte at de sentrale nasjonale fellesløsningene for geodata allerede i dag er underfinansiert, og at det vil måtte gjøres et løft for å tilrettelegge for økt bruk:

«Kartverket ser betydelige utfordringer dersom innføring av direktivet får konsekvenser for handlingsrommet i å ta fram bærekraftige finansieringsmodeller. Norge digitalt- og Geovekstsamarbeidet er bærebjelker i Norges geografiske infrastruktur, og det er en forutsetning for gjennomføringen av nasjonal geodatastrategi at disse samarbeidene er velfungerende.»

Kartverket antok at direktivet fortsatt gir grunnlag for å brukerfinansiere de delene av Kartverkets egen virksomhet som i dag er finansiert på den måten. I tillegg til de samfinansierte kartleggingsoppgavene, omfatter det også produksjon av elektroniske sjøkart, posisjonstjenester og geodetiske grunndata. Usikkerheten er særlig knyttet til de samfinansierte samarbeidene Geovekst og Norge digitalt. Kartverket viste til at medlemskap i forvaltningssamarbeidet «Norge digitalt» gir tilgang til geodata- og tjenester på andre vilkår enn det som tilbys andre. Ordningen har tidligere blitt vurdert opp mot PSI-direktivets forbud mot for-

skjellbehandling. Kartverket forutsetter at ordningen kan videreføres.

Fredrikstad kommune viste til at to endringer med det nye direktivet som kunne få store økonomiske konsekvenser for kommunens geodataforvaltning og kommunenes mulighet til å opprettholde kvaliteten på disse dataene. Den ene endringen er knyttet til at åpne data-direktivet ikke inneholder den tidligere bestemmelsen som tillot gebyrer utover marginalkostnadene for spesifikke dokumenter, uten at inntektene representerte en betydelig del av organets virksomhet som helhet. Dette reiser spørsmålet om hva som er et organ i kommunal sammenheng. Den andre endringen er knyttet til muligheten for at disse dataene defineres som datasett med høy verdi. Kommunen mener kostnader til innsamling og produksjon av denne type data fortsatt bør inngå i grunnlaget for brukerbetaling. Dette er nødvendig for å sikre finansieringsgrunnlaget for videre vedlikehold, forvaltning og nødvendig utviklingsaktivitet.

Innlandet fylkeskommune mente det fortsatt må være mulig gjennom brukerfinansiering å sikre tilstrekkelig kvalitet og investeringer i lokale løsninger og brukerne enklere selvbetjent tilgang til geografisk informasjon.

Kristiansand kommune, Oslo kommune og Stavanger kommune hadde liknende uttalelser som Fredrikstad kommune. Det samme hadde *Trondheim kommune* som viste til at en rekke kommunale tjenester er helt avhengig av detaljerte kartdata med høy og kjent kvalitet for at det skal være mulig å fatte riktige beslutninger, bl.a. prosjektering, utbygging og plan- og byggesaksbehandling, og uttalte:

«Uten finansiering vil det ikke lenger være mulig for kommunen å holde de mest detaljerte kartdataene godt nok ajour og de vil etter relativt kort tid bli ubrukbare for en rekke oppgaver og tjenester. Finansiering er også et viktig fundament for det eksisterende nasjonale samarbeidet om de mest detaljerte offentlige kartdataene (Norge digitalt). Samarbeidet sikrer ajourhold og partenes tilgang til de samme dataene samt at det skjer mye utviklings- og standardiseringsarbeid innen samarbeidet som er helt vesentlig for en effektiv datautveksling på tvers av forvaltningsnivåer.»

Kristiansand kommune og Stavanger kommune nevner salg av megleropplysninger som del av grunnlaget for å finansiere disse oppgavene.

Storkommunegruppa (SKG) som er et samarbeidsforum innenfor kart- og eiendomsinforma-

sjon mellom de ti største kommunene i landet, Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Bærum, Kristiansand, Fredrikstad, Sandnes, Tromsø og Drammen, viste til at disse kommunene har inntekter i størrelsesorden 60 millioner kr pr. år på salg av kartdata, megleropplysninger og inntekter fra Norge Digitalt. Disse inntektene finansierer innsamling, produksjon og formidling av kartdata, ortofoto og laserdata. SKG viste til at disse inntektene er avgjørende for å kunne opprettholde en høy kvalitet på data som samfunnet er avhengige av for å treffe gode beslutninger og vedtak innen prosjektering, utbygging og plan- og byggesaksbehandling.

Geovekst-samarbeidet viste i en egen uttalelse til at samarbeidet gjennom kostnadsdeling årlig sikrer ca. 180 mill. kr til kontinuerlig og periodisk vedlikehold og kvalitetsheving av datatilfanget. Samarbeidsmodellen omfatter alle tre forvaltningsnivåene, og har til nå bestått i mer enn 30 år. Hvis data og tjenester som samarbeidet ivaretar blir gratis, vil ikke bare salgsinntektene bortfalle, men også flere av partene vil da kunne trekke seg ut. Samarbeidet uttalte at detaljerte data fra Geovekst ikke bør falle inn under betegnelsen data med høy verdi med de alvorlige konsekvenser dette vil kunne få for videreføring av samarbeid om homogene, detaljerte grunnlagsdata for hele landet.

KS (kommunesektorens organisasjon) viste til at geodata er virksomhetskritisk for mange offentlige funksjoner. KS understreket betydningen av å kunne videreføre etablerte samarbeidsformer som Geovekst, og at det fortsatt må være mulig å finansiere lokale løsninger på dette området gjennom brukerfinansiering. *Drammen kommune* sluttet seg til uttalelsen fra KS.

12.7.3 Utvalgets vurderinger

Ideelt sett burde gratisprinsippet gjelde for kart- og eiendomsdata som for andre offentlige data. Flere særlige forhold knyttet til etablering og vedlikehold av kartdata, taler for å videreføre dagens ordning med et visst innslag av brukerfinansiering så langt dette kan skje innenfor rammene av åpne data-direktivet. Utvalget viser blant annet til at kartleggingskostnader i betydelig grad er avhengig av hvor intensivt det aktuelle arealet er utbygd eller planlegges utbygd. Kostnadene er vesentlig større for tettbygde områder eller andre arealer som krever detaljert og nøyaktig kartlegging, enn det som kreves ved kartlegging av mindre utbygde områder. Mye taler derfor for å videreføre dagens ordning der framdrift og kvalitet på kartleggingen bestemmes lokalt.

En rekke offentlige kart- og eiendomsdata er allerede gratis tilgjengelig for viderebruk på linje med andre offentlige data. Etablering og forvaltning av disse dataene er ikke basert på brukerbetaling, men gjennom ordinære statlige og kommunale bevilgninger. Det gjelder blant annet en rekke miljødata, for eksempel støydata og informasjon om forurensning i grunnen. Et annet eksempel er nasjonale kartdata for oversiktsformål som svarer til kartmålestokk 1:50.000 og mindre. Direktivets regler innebærer i slike tilfeller ingen andre utfordringer enn det som gjelder tilgjengeliggjøring av offentlige data generelt.

Etter utvalgets vurdering gir direktivet ikke hjemmel for å videreføre gjeldende særbestemmelser om kart- og eiendomsdata, jf. matrikkelforskriften § 4 femte ledd. I den grad offentlig virksomhet skal kunne finansiere etablering og vedlikehold av slike data med gebyrer, må det skje på grunnlag av artikkel 6 nr. 2. I praksis avgrenses dermed slik betaling til «public sector bodies that are required to generate revenue to cover a substantial part of their costs relating to the performance of their public tasks», «libraries, including university libraries, museums and archives» eller «public undertakings». For staten innebærer ikke dette noen vesentlige innskrenkninger. Statlige organer som er forpliktet til å generere inntekter, vil fortsatt kunne gjøre dette etter det nye direktivet.

For kommunene innebærer dette derimot en vesentlig innskrenkning siden kostnader forbundet med etablering og forvaltning ikke lengre kan regnes med for oppgaver som utføres innenfor kommunen som organ.

Uttalelsene i høringen i 2022 gir et ganske samstemt uttrykk for at Geovekst og Norge digitalt neppe lar seg videreføre som i dag, dersom brukerinntektene faller bort. Selv om flertallet av samarbeidspartene ønsker å videreføre samarbeidet, er det en betydelig risiko for at enkelte parter velger å gå ut av samarbeidet og i stedet hente data gratis på linje med ordinære viderebrukere. Velger en eller noen få parter på denne måten å bli gratispassasjer, vil dette umiddelbart svekke finansieringsgrunnlaget som igjen kan gi en akselererende effekt ved at flere og flere trekker seg ut av samarbeidet.

Kartverket, med tilslutning fra Geovekst, har etter høringen i 2022 pekt på at den vedtatte HVD-forordningen krever gratis tilgang til kart- og eiendomsdata som svarer til kartmålestokk 1:5.000. Norge mangler i dag et landsomfattende datasett i den nevnte detaljeringsgraden som dekker de temaene som omfattes av forordningen. Etter for-

ordningen er det tilstrekkelig å gi gratis tilgang til et slikt datasett. Ved å etablere og vedlikeholde et slikt datasett finansiert over Kommunal- og distriktsdepartementets budsjett, vil det ikke være noe krav etter forordningen om å gjøre mer detaljerte data tilgjengelig. En rekke data som etableres og forvaltes i regi av Geovekst, vil på den måten falle utenfor reglene om datasett med høy verdi, og dagens brukerfinansierte samarbeidsmodeller på kartområdet vil antakelig kunne videreføres uendret. En forutsetning for dette er at Kartverket fortsatt kan regnes som «public sector bodies that are required to generate revenue to cover a substantial part of their costs relating to the performance of their public tasks».

Det ligger utenfor utvalgets mandat å vurdere ulike løsninger for finansieringen av den offentlige kartvirksomheten. Utvalget tar derfor ikke

stilling til hensiktsmessigheten av å videreføre gjeldende innslag av brukerfinansiering på kartområdet ut over at dette må skje innenfor rammene av åpne data-direktivet. Utvalget tar heller ikke stilling til kommunale inntekter som stammer fra salg av tilrettelagte data i form av såkalte «meglerpakker» og lignende.

Det er en mulighet for at EU etter hvert vil utvide virkeområdet for datasett med høy verdi til også å gjelde mer detaljerte kartdata. Mot en slik utvikling taler det faktisk at bruk av brukerbetalning for detaljert kart- og eiendomsdata ikke bare er et norsk fenomen, men noe som går igjen i flere land. Bakgrunnen for dette er blant annet behov for løpende oppdatering av datagrunnlaget og at det delvis eksisterer en betydelig betalingsvillighet for slik data.

Kapittel 13

Åpne data-direktivets bestemmelser om ikke-diskriminering og enerettsavtaler

13.1 Innledning

Innledningsvis vil utvalget bemerke at det med enerett siktes til «contracts or other arrangements between the public sector bodies or public undertakings holding the documents and third parties».¹ Enerettsbegrepet skal her forstås bredt, i den forstand at det også omfatter praktiske eller juridiske ordninger utover konkrete avtaler. EU-kommisjonen definerer enerettsavtaler som:

«[...] a situation where the right of reuse of public sector information is exclusively given to one commercial operator, e.g. a publisher».²

Det er i dag gitt regler om likebehandling og forbud mot enerettsavtaler i offentleglova § 6. Bestemmelsen ble tatt inn i forbindelse med gjennomføringen av PSI-direktivet av 2003.³ Utvalget viser til rapportens kapittel 4.3.2 for en gjennomgang av gjeldende rett.

Spørsmålet for utvalget har vært hva endringene består i med åpne data-direktivet. Bestemmelsene er inntatt i direktivets kapittel IV, og består av artikkel 11 om ikke-diskriminering og artikkel 12 om forbud mot enerettsavtaler.

13.2 Forbudet mot forskjellsbehandling

Hovedregelen i åpne data-direktivet artikkel 11 nr. 1, er at vilkår for å viderebruke data fra offentlig virksomhet skal følge prinsippet om likebehandling, også i grenseoverskridende tilfeller. Endringen fra PSI-direktivet består i at ordlyden

¹ Europaparlaments- og rådsdirektiv (EU) 2019/ 1024 av 20. juni 2019 om åpne data og viderebruk av informasjon fra offentlig sektor – Omarbeidelse, artikkel 12 nr. 1.

² Nettartikkel, European Commission, 11. desember 2012, «Exclusive Agreements».

³ Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) side 123.

nå inkluderer det grenseoverskridende elementet. Dette medfører imidlertid ikke noen realitetssendring, ettersom det grenseoverskridende elementet er kjernen i all EØS-lovgivning. Bestemmelsen innebærer at like tilfeller skal behandles likt, uavhengig av om viderebrukeren er et norsk rettssubjekt eller et rettssubjekt fra et annet medlemsland i EU.

Da PSI-direktivet artikkel 11 ble gjennomført i offentleglova § 6, viste departementet til utredningen foretatt av den interdepartementale arbeidsgruppen som vurderte gjennomføringen av direktivet.⁴ Arbeidsgruppen uttalte at forbudet mot forskjellsbehandling innebærer at det skal stilles like vilkår for tilgjengeliggjøringen av data, og at:

«[...] hvis enkelte aktører gis innsyn på en bestemt måte eller i en bestemt form, kan ikke andre sammenlignbare innsynskrav behandles på en annen måte. Har for eksempel en aktør inngått en avtale med et organ om å få oversendt alle dokumenter av en bestemt type fortløpende uten å fremsette innsynskrav i hvert enkelt tilfelle, kan ikke sammenlignbare aktører deretter nektes samme service dersom de krever det.»

Hva som anses som sammenlignbare krav, må avgjøres etter en konkret vurdering, hvor det kan ses hen til andre sakstyper.⁵

Der offentlige virksomheter opptrer som viderebrukere i kommersiell sammenheng, skal disse behandles tilsvarende øvrige viderebrukere. Dette forutsetter at de kommersielle aktivitetene faller utenfor den offentlige virksomhetens offentlige oppgaver, jf. artikkel 11 nr. 2. Denne bestemmelsen er uendret, og en ren videreføring av PSI-direktivet artikkel 10 nr. 2.

⁴ Ibid.

⁵ Ibid.

Boks 13.1 Hvordan identifisere en enerettsavtale

En enerettsavtale avgrensner lisenser, distribusjonsrettigheter og andre rettigheter til en bestemt part. Avtalen gir denne parten kun de rettighetene som er angitt i kontrakten og inneholder ofte ytterligere begrensninger av hvordan denne parten kan bruke rettighetene som er gitt. En slik avtale kan for eksempel gi mottakeren en enerett (som ekskluderer alle andre) til å motta data fra avgiveren. Slike avtaler kan også gi mottakeren en enerett til å distribuere ut i markedet det vedkommende har mottatt og eventuelt verdiøket.

Slike begrensninger inntas ofte i kontrakter om for eksempel:

- Immaterielle rettigheter.
- Distribusjon av varer.
- Salg av tjenester.

Et selskap som selger proprietær programvare kan for eksempel lisensiere bruken av produktet sitt, og vil da inngå kontrakt med et annet selskap som ønsker å bruke programvaren. Eksklusivitetsklausulen begrenser hva det andre selskapet kan gjøre med programvaren. Den kan forby overføring eller distribusjon av programvaren og forby andre å bruke den. Den kan også begrense hvordan det andre selskapet selv bruker programvaren.

13.3 Forbudet mot enerettsavtaler

Hovedregelen i åpne data-direktivet artikkel 12 er at data skal være tilgjengelig for viderebruk av enhver, uavhengig av om en aktør allerede utnytter dataene i kommersiell virksomhet. Det er derfor nedfelt et forbud mot at offentlige organer og offentlige foretak inngår «contracts or other arrangements [...]» som tildeler enerett, jf. artikkel 12 nr. 1. Denne bestemmelsen utgjør en innstramming i forhold til PSI-direktivet artikkel 11 nr. 1, som kun gjaldt offentlige organer. Nå omfatter forbudet mot enerettsavtaler også offentlige foretak.

Den vide formuleringen av enerettsavtalebegrepet er videreført fra PSI-direktivet. Det betyr at det i utgangspunktet er forbudt for en offentlig virksomhet å inngå avtaler om eller etablere ordninger hvor kun en enkelt aktør får tilgang til å viderebruke offentlige data.

13.3.1 Unntak for levering av tjenester i offentlighetens interesse

Det er gjort unntak fra forbudet mot enerettsavtaler i artikkel 12 nr. 2. Offentlige virksomheter kan inngå enerettsavtaler dersom det er «necessary for the provision of a service in the public interest». Den offentlige virksomheten skal jevnlig revurdere disse enerettsavtalene, og i alle tilfeller hvert tredje år.

Enerettsavtaler inngått etter 16. juli 2019 skal offentliggjøres på internett minst to måneder før de trer i kraft, herunder vilkårene. Dette gjelder imidlertid ikke for digitalisering av kulturelle res-

surser. Denne bestemmelsen er likelydende med PSI-direktivet artikkel 11 nr. 2.

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.

13.3.2 Unntak for digitalisering av kulturelle ressurser

I åpne data-direktivet artikkel 12 nr. 3 er det gitt spesialbestemmelser for digitalisering av kulturelle ressurser. Begrepet «kulturelle ressurser» er ikke legaldefinert i direktivet. I direktivets fortalepunkt 49 vises det til biblioteker, blant annet universitetsbiblioteker, museer og arkiver, som eksempler på offentlige virksomheter som er tenkt omfattet. Det kan derfor antas at mye av dataene disse offentlige virksomhetene forvalter, vil kunne utgjøre kulturelle ressurser.

I henhold til artikkel 12 nr. 3 kan offentlige virksomheter inngå enerettsavtaler dersom disse gjelder digitalisering av kulturelle ressurser. Maksimalperioden for slike enerettsavtaler er ti år. Dersom avtalene har lengre varighet enn dette,

Boks 13.2 Stiftelsen Lovdata

Lovdata er en privat stiftelse opprettet i 1981 av Justisdepartementet og Det juridiske fakultet i Oslo. Stiftelsens formål er å opprette, vedlikeholde og drive systemer for rettslig informasjon. Stiftelsen kan også bidra til forskning og utvikling innenfor stiftelsens formål.

Av vedtektenes § 11 fremgår det at Lovdata plikter å vedlikeholde en database over lover.

I høyesterettsavgjørelsen HR-2019-1725 er det gitt en beskrivelse av Lovdatas avtaler med henholdsvis forvaltningen og domstolene.

Lovdata har en sentral rolle i den offisielle kunngjøringen av lover og forskrifter, og fremstår dermed som en autoritativ formidler av disse rettskildene, i tillegg til forarbeider, rundskriv og lignende rettskilder. På regjeringen.no står det at det ikke finnes noen fullstendig oversikt over gjeldende lover og forskrifter, og det henvises derfor til Lovdata for en oversikt over dette. Det henvises også til Stortinget for redegjørelser av arbeidet med lovene. Også Stortinget henviser eksplisitt til Lovdatas nettsider for gjeldende lover og forskrifter. Dette illustrerer

Lovdatas unike posisjon som formidler av elektronisk rettsinformasjon nasjonalt.

Lovdatas databasevern etter åndsverklovens § 24, er ubestridt. Et særlig spørsmål er imidlertid om offentlige organer kan gi en viderebruker enerett til å motta offentlige data som er unntatt fra opphavsretten etter åndsverklovens § 14 (rettskilder) for så å sammenstille disse slik at de omfattes av viderebrukerens (her Lovdatas) databasevern. Opprettholdelse av en slik enerettsavtale hindrer at publikum og eventuelle andre viderebrukere som ønsker å benytte rettskildene til egne formål, eksempelvis for å forstå egne rettigheter og plikter, eller for å utvikle eller forske på maskinlæringsmodeller som kan formidle juridisk kunnskapittel

Den eneste måten for viderebrukere å få tilgang til slike data på i dag, er å be om innsyn. Viderebrukere risikerer å motta versjoner av lover og forskrifter som ikke er konsoliderte, da disse oppgavene ofte overlates til redaksjonen i Lovdata.

skal avtalene revurderes på det ellefte året, etterfulgt av hvert syvende år utover dette. Disse enerettsavtalene skal offentliggjøres på internett, herunder vilkårene.

Et grunnleggende vilkår for å inngå slike enerettsavtaler etter nr. 3, er at den offentlige virksomheten mottar en kopi av det digitaliserte materialet, og at dette tilgjengeliggjøres for viderebruk etter enerettsperiodens utløp.

Unntaksbestemmelsen er likelydende med PSI-direktivets artikkel 11 nr. 2 bokstav a.⁶ Utvalget kan imidlertid ikke se at denne bestemmelsen ble gjennomført i offentliglova § 6 da endringsdirektivet til PSI ble gjennomført. Direktivbestemmelsen er heller ikke drøftet i forarbeidene.⁷

Bestemmelsen ble imidlertid drøftet i høring i 2014 om endringer i offentliglova (viderebruk av informasjon og gjennomføring av EUs endringsdirektiv til viderebruksdirektivet), jf. Kommunal- og moderniseringsdepartementets høringsnotat,⁸ hvor det ble uttalt at:

«Artikkel 11 regulerer et moderat forbud mot eksklusive avtaler, avtaler som kan være relevante i sammenheng med digitalisering av forskjellige typer innhold. Slike digitaliseringsoppgaver er ofte noe som det kan være vanlig og naturlig at foregår i et offentlig/privat samarbeid. Det vil da være relevant for den private parten å kreve en eller annen form for eksklusiv tilgang til og utnyttelse av det digitaliserte (slutt)resultatet. Eksklusiviteten relaterer seg i denne sammenheng til det digitaliserte resultatet, og ikke tilgang til det offentlige materiale som digitaliseres. Endringsdirektivets nye bestemmelser, er i all hovedsak relatert til utvidelsen av direktivets virkeområde til å gjelde deler av den kulturelle sektoren. Som nevnt ovenfor, har denne sektoren aldri vært unntatt fra offentliglovas virkeområde når det gjelder regulering av viderebruk. Departementet ser av denne grunn det ikke nødvendig å fremme endringer i den norske reguleringen på dette punktet.»

⁶ Denne bestemmelsen ble innført i PSI-direktivets endringsdirektiv, direktiv 2013/37/EU, og fantes ikke i det opprinnelige PSI-direktivet 2003/98/EF.

⁷ Prop. 111 L (2015–2016).

⁸ Høringsnotat 14. oktober 2014 om endringer i offentliglova – viderebruk av informasjon og gjennomføring av EUs endringsdirektiv av EUs endringsdirektiv til viderebruksdirektivet, Ref. 14/6106, side 26.

Boks 13.3 Eksempel på enerettsavtale for å oppfylle formål av offentlig interesse

Tinglysingsdata AS ble etablert i 1987 av Statens DataSentral AS (SDS) og Kommunedata AS på basis av en avtale med staten om digitalisering av grunnboken og innføring av EDB i domstolene. Dette krevde en større investering som skulle tjenes inn ved at selskapet fikk enerett til å selge digitale data fra grunnboken i markedet. Staten overtok selskapet i 1991 som fikk navnet Norsk Eiendomsinformasjon AS. Enerettsavtalen ble videreført.

Fra 1. januar 2011 ble selskapets posisjon i markedet endret ved at enerettsavtalen ble opphevet. Selskapet opererte etter dette i prinsippet i konkurranse med andre markedsaktø-

rer, men i praksis hadde selskapet fortsatt enerett fram til ny forskrift om utlevering av opplysninger fra matrikkelen og grunnboken ble satt i kraft fra 1. januar 2014. Samme år endret selskapet navn til Ambita AS. Selskapet ble privatisert i 2021.

Selskapet tilbyr i dag IKT-tjenester, systemer og produkter med basis i eiendoms- og kartinformasjon, blant annet fra kommuner, boligbyggelag, energiverk og Kartverket. Informasjon fra grunnboken og matrikkelen er sentrale elementer i selskapets løsninger.

Kilde: MD (2012) og Ambita (2024).

Ettersom denne unntaksadgangen ikke er lovfestet nasjonalt, kan ikke utvalget se at unntaket følger av gjeldende nasjonal rett i dag. En slik oppfatning synes også å være i tråd med departementets uttalelser i ovennevnte høringsnotat.

13.3.3 Særlige regler for juridiske eller praktiske ordninger som implisitt gir enerett

Juridiske eller praktiske ordninger som implisitt gir enerett til å viderebruke data, skal offentliggjøres på internett senest to måneder før de trer i kraft, jf. åpne data-direktivet artikkel 12 nr. 4. Det samme gjelder slike ordninger som har som formål eller som med rimelighet kan forventes å begrense tilgangen til viderebruk for andre enn de tredjepartene som deltar i ordningen.

Den offentlige virksomheten skal jevnlig revurdere effekten disse ordningene har på dataenes tilgjengelighet for viderebruk, og i alle tilfelle hvert tredje år. Vilråene for disse ordningene skal offentliggjøres på internett. Denne bestemmelsen har intet motstykke i PSI-direktivet, og må anses som ny med åpne data-direktivet.

Eksempler på behovet for slike praktiske ordninger, kan være at tilgang til dataene krever så betydelige investeringer på brukersiden at bare én eller et fåtall mulige viderebrukere har mulighet for å utnytte dataene. Tilsvarende kan det tenkes at tilgang til dataene avhenger av at mulige viderebrukere må ha tilgang på (proprietære) grensesnitt-opplysninger som bare datainnehaveren og den eksisterende (eller et fåtall) viderebrukere har tilgang til.

13.3.4 Overgangsperioder

Eksklusive ordninger som offentlige virksomheter hadde inngått innen 17. juli 2013 og som ikke oppfyller unntakene i artikkel 12 nr. 2 og 3, skal opphøre når kontraktstiden utløper, og i alle tilfelle innen 18. juli 2043, jf. artikkel 12 nr. 5.

Av samme bestemmelse, annet avsnitt, fremgår det at eksklusive ordninger som eksisterte innen 16. juli 2019 inngått av offentlige foretak, og som ikke oppfyller vilråene i artikkel 12 nr. 2 og 3, skal opphøre når kontraktstiden utløper, og i alle tilfelle innen 17. juli 2049. Andre datoer vil kunne bli gjeldende for Norge avhengig av hvordan direktivet blir tatt inn i EØS-avtalen.

13.4 Nasjonal gjennomføring av åpne data-direktivets bestemmelser om ikke-diskriminering og enerettsavtaler

13.4.1 Innledning

Utvalget viser til gjennomgangen av gjeldende rett om forbudet mot forskjellsbehandling og enerettsavtaler i rapportens kapittel 4.3.2, endringene med åpne data-direktivet i kapittel 5.4.3, og den foregående gjennomgangen i kapittel 13.3.

Gjennomgangen viser at gjeldende rett om forbud mot enerettsavtaler er videreført, med to viktige innstramminger. For det første utvides forbudet mot å inngå enerettsavtaler til også å gjelde offentlige foretak i tillegg til offentlige organer. For det andre, skal juridiske og praktiske ordninger som har som formål eller virkning å gi noen en

enerett til data forvaltet av offentlige virksomheter, offentliggjøres på internett to måneder før ikraft-tredelse, og gjennomgås minst hvert tredje år.

Ettersom åpne data-direktivet er et minimumsdirektiv, må nasjonal rett innstrammes tilsvarende. Det er likevel opp til medlemsstatene å velge hvor og hvordan direktivets krav skal reguleres nasjonalt. Utvalget har derfor vurdert hvordan både gjeldende og nye krav til enerettsavtaler skal gjennomføres nasjonalt.

Spørsmålet er hittil regulert av offentleglova § 6. Utvalget har tatt stilling til om bestemmelsene skal videreføres der med innstrammingene, eller om samtlige bestemmelser gjennomføres i en egen lovgivning. Etter utvalgets oppfatning taler helhetsperspektivet for at samtlige bestemmelser reguleres ett sted, og anbefaler at viderebruk reguleres i ny *lov om datadeling (datadelingsloven)*.

Utvalget har også tatt stilling til hvilke krav som skal lovfestes og hvilke som skal forskriftsfestes. I tillegg har utvalget vurdert bestemmelsenes utforming og innhold. Her har det blant annet vært relevant å vurdere hvorvidt de nye direktivbestemmelsene oppstiller absolutte krav til nasjonal lovgivning, eller kun er anbefalinger.

13.4.2 Forbudet mot forskjellsbehandling, jf. artikkel 11

Åpne data-direktivet artikkel 11 nr. 1 oppstiller et krav om at det ikke skal forekomme forskjellsbehandling knyttet til viderebruk, jf. ordlyden «shall be non-discriminatory for comparable categories of re-use».

Det samme gjelder bestemmelsens nr. 2, som sidestiller offentlige virksomheter med allmennheten der de viderebruker data, jf. formuleringen «[...] same charges and other conditions shall apply to the supply of the documents for those activities as apply to other users».

Dersom data *viderebrukes* av et offentlig organ som grunnlagsmateriale for kommersiell virksomhet, som ikke hører inn under organets offentlige oppgaver, anses det ikke for å omfattes av organets myndighets og forvaltningsoppgaver. I slike tilfeller gjelder likebehandlingsreglene, og de samme gebyrene og andre vilkår anvendes for utlevering av data til denne virksomheten som for andre brukere. Tilsvarende har andre brukere krav på samme gebyr og vilkår som vedkommende offentlige organ.

Bestemmelsens henvisning til sammenlignbare kategorier av viderebruk, innebærer at direktivet tillater nasjonale bestemmelser som oppstiller ulike vilkår for ulike typer av videre-

bruk. Et eksempel på ulike vilkår som ikke utgjør ulovlig forskjellsbehandling, er nasjonale bestemmelser som fastsetter ulike gebyrsatser for henholdsvis kommersiell og ikke-kommersiell viderebruk, jf. fortalepunkt 46.

Utvalget legger dermed til grunn at det foreligger handlingsrom for å fastsette bestemmelser som tillater offentlige virksomheter å ta mer betalt av kommersielle viderebrukere enn av ikke-kommersielle viderebrukere.

Direktivet gir ikke ytterligere veiledning med hensyn til hva annet som kan kvalifisere som ulike kategorier av viderebruk hvor forskjellsbehandling er tillatt, herunder om det avgjørende momentet er formålet med viderebruken eller dataenes art. Av hensyn til regelverkets modenhet, går utvalget ikke inn for å benytte dette handlingsrommet. Det er i første omgang en ambisjon å legge til rette for at økt tilgjengeliggjøring og viderebruk av offentlige data. Denne typen forskjellsbehandling kan potensielt ha en nedkjølende effekt på utviklingen av digitale produkter og tjenester.

Utvalget har, som nevnt, måttet ta stilling til hvordan direktivkravene skal gjennomføres i nasjonal rett. Ettersom direktivkrav retter seg mot medlemsstatene og ikke direkte mot rettssubjektene i medlemslandene, innebærer ikke det automatisk at kravet i artikkel 11 må lovfestes nasjonalt. Nasjonale myndigheter plikter kun å sikre at forskjellsbehandling i henhold til bestemmelsen ikke forekommer.

Veiledninger eller retningslinjer kunne bidratt til å opprettholde et utgangspunkt om ikke-diskriminerende praksis ved tilgjengeliggjøring av data for viderebruk. Slike tiltak ville imidlertid stilt seg sterkere dersom de var forankret i tyngre rettskilder.

Nasjonalt eksisterer det allerede krav til saklighet overfor offentlige myndigheter. Grunnloven § 98 annet ledd oppstiller et forbud mot «usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling». Det foreligger også et ulovfestet forbud mot myndighetsmisbruk i forvaltningsretten, som hindrer forvaltningen i å vektlegge utenforliggende hensyn. Spørsmålet har blitt drøftet av Forvaltningslovutvalget⁹ som peker på at rettskildeprinsippene vil sørge for saklighet og likebehandling. Forvaltningslovutvalget uttalte i den forbindelse:

«Lovfesting av et generelt saklighetskrav vil gjelde for all virksomhet som forvaltningen driver, ikke bare for myndighetsutøving, og kan bygge opp om en ønsket atferd fra forvaltnings-

⁹ NOU 2019: 5 *Ny forvaltningslov – Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)*, kapittel 11.7.4.

ansatte i møte med publikum. Det kan øke bevisstheten om at forvaltningsavgjørelser ikke kan bygges på usaklige hensyn, men vil ikke gi nærmere veiledning om hvilke argumenter som er saklige eller usaklige.¹⁰

Dette illustrerer at saklighetskravet i nasjonal rett er vidtfavnende, og ikke kun omfatter forvaltningsorganenes rene myndighetsutøvelse. Den kan dermed anses forenlig med kravet i direktivets artikkel 11 nr. 1. Da Forvaltningslovutvalget gikk inn for en lovfesting av et alminnelig forvaltningsrettslig saklighetsprinsipp, begrunnet de det i den pedagogiske funksjonen.

Kravet kan suppleres og tilpasses viderebruk nasjonalt ved hjelp av retningslinjer og veiledninger. Utfordringen med dette er at forbudet risikerer å bli usynlig i regelverket, slik at det blir krevende å få et inntrykk av hvilke rettigheter man har som viderebruker. Dette illustreres eksempelvis med digitaliseringsrundskrivets begrensede normative effekt.

Også på dette rettsområdet kan det være til hjelp å anlegge et pedagogisk perspektiv. En bestemmelse om forbud mot forskjellsbehandling vil kunne vise til tilsvarende vurderingsgrunnlag som i forvaltningsloven. Dette vil bidra til å sikre et helhetlig perspektiv, og antakelig øke etterlevelsesgraden.

Utvalget foreslår derfor å lovfeste forbudet mot forskjellsbehandling i *datadelingsloven* § 12 første ledd.

13.4.3 Forbud mot enerettsavtaler

Enerettsbegrepet er vidtfavnende og omfatter «contracts and other arrangements [...]», jf. åpne data-direktivet artikkel 12 nr. 1.

Bestemmelsene om enerettsavtaler er viet betydelig større plass i direktivets kapittel 4 om ikke-diskriminering og like handelsvilkår, enn forbudet mot forskjellsbehandling i artikkel 11. Dette tyder på at reguleringen av enerettsavtaler er ansett som viktig for å nå målsetningen om økt deling av data fra offentlig virksomhet til allmennheten.

I denne delen er spørsmålet om gjeldende rett skal videreføres og i så fall hvor, og om innstrammningene skal lovfestes eller ikke. Dette beror på om bestemmelsene i åpne data-direktivet artikkel 12 inneholder krav eller anbefalinger, og om kra-

vene best oppfylles ved lovfesting eller om de kan og bør reguleres på andre måter.

Av artikkel 12 nr. 1 fremgår det at «the re-use of documents shall be open to all potential actors in the market, [...]» og at avtaler mellom offentlige virksomheter og tredjeparter «[...] shall not grant exclusive rights».

Bestemmelsens ordlyd tilsier at dette er et pålegg og ikke en anbefaling. Avtaler om enerett til data begrenser konkurransen ved at andre aktører ikke får tilgang til den samme informasjonen. Denne effekten kan hindre utviklingen av digitale produkter og tjenester eller påvirke prisingen av slike produkter og tjenester.

Om behovet for lovfesting av dette kravet, uttalte arbeidsgruppen som vurderte gjennomføringen av PSI-direktivet i offentliglova at:

«Også i tilfeller hvor det til tross for en unntaksadgang gis innsyn etter en meroffentlighetsvurdering, vil ulovfestede prinsipper i stor utstrekning være til hinder for at noen gis enerett til tilgang til dokumenter. Bestemmelsen bidrar imidlertid til å klargjøre dette. Videre vil den være til hinder for at utvalgte aktører får inngå avtaler om en særlig dokumenttilgang utover det som følger av offentlighetsloven eller annen lovgivning, for eksempel avtaler om fortløpende oversendelse av en viss type dokumenter uten at det er nødvendig å fremsette innsynskrav i det enkelte tilfelle. Hvis det skal ytes slik merservice, skal alle aktører stilles likt».¹¹

Viderebruksutvalget er enig i at en lovfesting av forbudet mot enerettsavtaler for viderebruk bidrar til å klargjøre det rettslige utgangspunktet. Utvalget foreslår derfor at bestemmelsen nedfelles i *datadelingsloven* § 12 første ledd.

13.4.4 Rettsvirkninger ved brudd på forbudet mot ikke-diskriminering og enerettsavtaler

Det kan tenkes at det inngås urettmessige enerettsavtaler mellom offentlige virksomheter og tredjeparter om viderebruk av offentlige data, eller at det oppstår urettmessig forskjellsbehandling mellom viderebrukere.

Dersom andre viderebrukere ønsker tilgang til de aktuelle dataene for viderebruk, må de fremme et krav om viderebruk, jf. åpne data-direktivet artikkel 4. Den offentlige virksomheten skal

¹⁰ NOU 2019: 5 *Ny forvaltningslov – Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning* (forvaltningsloven), kapittel 11.7.4.

¹¹ Ot.prp.102 (2004–2005), side 124.

da begrunne et eventuelt avslag, jf. åpne data-direktivet artikkel 4 nr. 3. I en slik begrunnelse vil det eksempelvis komme frem om den offentlige virksomheten mener at dataene ikke kan tilgjengeliggjøres grunnet en enerettsavtale. Dersom viderebrukeren mener at enerettsavtalen er urettmessig etter vilkårene i åpne data-direktivet artikkel 12, vil vedkommende kunne fremme en klage om dette, jf. åpne data-direktivet artikkel 4 nr. 4.

De alminnelige bestemmelsene om klageadgang vil i utgangspunktet følge av forvaltningsloven. Utvalget viser til gjennomgangen i kapittel 16 om åpne data-direktivets bestemmelser om behandlingen av krav om viderebruk, og om saksbehandling og klage.

En særnasjonal bestemmelse om at urettmessige avtaler om enerett ikke kan håndheves av noen av partene, kan tenkes å ha en preventiv effekt og bidra til færre klagesaker. En slik bestemmelse vil imidlertid ha begrenset praktisk betydning for dataenes tilgjengelighet. En offentlig virksomhet som mener en urettmessig enerettsavtale er rettmessig, vil rent faktisk ikke tilgjengeliggjøre dataene. Den faktiske situasjonen ville da forbli uendret for viderebrukeren, i den forstand at vedkommende ikke vil ha tilgang til de bestemte dataene. Utvalget har derfor ikke foreslått noen slik særnasjonal bestemmelse.

13.4.5 Unntak – levere en tjeneste i allmennhetens interesse

Det er som nevnt tillatt for offentlige virksomheter å inngå enerettsavtaler om viderebruk dersom dette er «necessary for the provision of a service in the public interest», jf. åpne data-direktivet artikkel 12 nr. 2, første avsnitt.

Bestemmelsen er som nevnt en videreføring av PSI-direktivet, og er i dag gjennomført i offentliglova § 6 annet ledd, hvor det fremgår at enerettsavtaler er tillatt dersom det er «nødvendig for å levere ei teneste i ålmenta si interesse». Nødvendighetsvilkåret viser til at tjenesten med all sannsynlighet ikke vil kunne utvikles uten en slik enerett. I forarbeidene til offentliglova § 6 er det som eksempel vist til tilfeller hvor det ikke ville være regningssvarende å utvikle tjenester der det er konkurranse.¹²

Spørsmålet er hva som ligger i begrepet «service in the public interest», slik begrepet er formulert i henhold til EU-retten. Ordlyden peker på at tjenesten som utvikles må ha en viss sam-

Boks 13.4 Service of general interest

EU har definert begrepet «services of general interest». Begrepet defineres som tjenesteytelse medlemslandenes offentlige myndigheter utpeker å være av allmenn interesse, og som derfor er underlagt bestemte forpliktelser for offentlig tjenester. Tjenestene kan leveres av enten offentlig eller privat sektor. Som eksempler pekes det på offentlig transport, postvesen og helsevesen. Det er også utpekt tre kategorier av tjenesteytelser av allmenn interesse:

1. Tjenesteytelser av allmenn økonomisk betydning. Dette er grunnleggende tjenesteytelser som utføres mot betaling, og som omfattes av EUs regler for det indre marked.
2. Ikke-økonomiske tjenesteytelser. Dette kan være tjenesteytelser som for eksempel politi, rettsvesen og obligatoriske trygdeordninger, som ikke omfattes av konkret EU-lovgivning, og heller ikke regler om det indre marked.
3. Sosiale tjenesteytelser av allmenn interesse. Dette er tjenesteytelser som dekker sårbare borgeres behov og som bygger på et solidaritetsprinsipp. Eksempler er trygdeordninger, arbeidsformidling og sosialboliger.

Kilde: Nettside, European Commission, «Services of general interest» (hentet 15. april 2024)

funnsverdi, eksempelvis må den kunne bidra til å løse en bestemt samfunnsoppgave.

Spørsmålet er om innholdet i begrepet «services of general interest», se boks 13.4, kan legges til grunn for tolkningen av begrepet «service in the public interest» i åpne data-direktivet artikkel 12 nr. 2. Dette vil si noe om hvor langt åpne data-direktivets unntak fra forbudet mot enerettsavtaler rekker.

Begrepet «service in the public interest» er bredt og gir ikke særlig veiledning. Dette begrepet forstås imidlertid som noe snevrere enn begrepet «service of general interest», som peker på tjenester medlemslandene kan underlegge bestemte forpliktelser til offentlig tjeneste.

Åpne data-direktivets fortalepunkt 48 peker på at det må være tale om «[...] a service of general economic interest». Dette er en annen ordlyd enn direktivtekstens henvisning til «service in the public interest», men er likelydende med den før-

¹² Ot.prp. nr. 102 (2004–2005), side 124.

ste underkategorien av «services of general interest» nevnt av EU (tjenesteytelser av allmenn økonomisk interesse).

EU-kommisjonen har utarbeidet veiledere knyttet til denne typen tjenester.¹³ Her fremgår det at hvorvidt en tjeneste anses å være «økonomisk», beror på om tjenesten ytes mot et vederlag. Det er ikke et krav om at den som mottar ytelsen er den som gir vederlaget, det avgjørende er om det mottas et vederlag overhodet. Det er bestemmelsene i TFEU¹⁴ artikkel 49 og 56 som avgjør hvorvidt en aktivitet anses for å være av økonomisk art eller ikke. Hvordan den nasjonale retten definerer aktivitetene har dermed ingen selvstendig betydning. Dersom tjenesten anses for å være økonomisk, omfattes den av de fire frihetene og tjenstedirektivet.¹⁵

Som eksempel på nødvendighet, peker åpne data-direktivets fortalepunkt 48 på tilfeller hvor ingen andre kommersielle tilbydere ville ha tilgjengeliggjort informasjonen uten en slik enerett. Dette forstås dermed som et relativt strengt krav, hvor det i praksis ikke foreligger andre handlingsalternativer. Som vist til i kapittel 13.3.2, finnes det nasjonale eksempler på slike enerettsavtaler som ledd i utviklingen av tjenester i allmennhetens interesse, se tekstboks 13.3.

Det foreligger ingen plikt til å gjennomføre unntaksbestemmelsen i åpne data-direktivet artikkel 12 nr. 2 første ledd. Dersom bestemmelsen ikke gjennomføres, vil det gjelde et absolutt forbud mot å inngå enerettsavtaler til dataene omfattet av direktivets og datadelingslovens virkeområde. Dette ville i første omgang kunne bidratt til økt datatilgang og viderebruk. På den annen side ville de digitale tjenestene vist til i kapittel 13.3 muligens ikke kunnet utvikles uten en unntaksadgang. Utvalget mener at hensynet til et fleksibelt regelverk tilsier at unntaket bør gjennomføres nasjonalt. Unntaket foreslås derfor lovfestet i *datadelingsloven* § 12 annet ledd første punktum, og vil utgjøre en videreføring av gjeldende rett.

Offentleglovas § 6 annet ledd siste punktum lyder «Det kan ikkje gjerast avtalar om einerett til tilgang til informasjon som ålmenta etter føreseger i lov eller forskrift har eit rettskrav på å få innsyn i». Utvalget foreslår at denne bestemmelsen

utgår fra offentleglova og at innholdet isteden videreføres i *datadelingsloven* § 12 annet ledd første punktum. Det vises til rapportens kapittel 18.21.4 for en drøftelse av dette.

13.4.6 Unntak – digitalisering av kulturressurser

Åpne data-direktivet tillater lengre enerettsavtaler i forbindelse med digitalisering av kulturressurser, jf. artikkel 12 nr. 2 annet avsnitt og nr. 3. Av ordlyden i bestemmelsen fremgår det at forbudet mot enerettsavtaler «ikke er til hinder» for at det inngås eksklusivavtaler av en varighet på «opptil» ti år for digitalisering av kulturressurser.

Dersom det ikke tas inn en bestemmelse i datadelingsloven om at slike avtaler kan bestå, og eventuelt med en varighet på inntil 10 år, vil det generelle forbudet mot enerettsavtaler og forskjellsbehandling i lovutkastet § 12 første ledd gjelde også for slike avtaler. Eventuelt kan slike enerettsavtaler inngås for en periode på inntil tre år, dersom det begrunnes i at dette anses for å være for levering av en tjeneste i allmennhetens interesse.

Som redegjort for i kapittel 13.3.2 over, konkluderte departementet i høringsnotatet fra 2014 om gjennomføringen av endringer til PSI-direktivet, med at det ikke var nødvendig å fremme forslag til endringer i den norske reguleringen på dette punktet.¹⁶

Utvalget konkluderer i tråd med departementets høringsnotat om innføring av PSI direktivets endringsdirektiv i 2014 med at det ikke er behov for å ta inn en bestemmelse i datadelingsloven om unntak for enerettsavtaler om digitalisering av kulturressurser.

13.4.7 Særlige regler for juridiske og praktiske ordninger med formål og virkning å begrense viderebruk

Av åpne data-direktivet artikkel 12 nr. 4 fremgår det at juridiske eller praktiske ordninger som uten å uttrykkelig gi en enerett, har som formål eller med rimelighet kan forventes å medføre en begrenset adgang til viderebruk av data, skal offentliggjøres på internett minst to måneder før ikrafttredelsen. I tillegg skal det jevnlig vurderes ordningens virkning på tilgjengeligheten av data til viderebruk, og minst hvert tredje år. Vilkårene

¹³ European Commission (2013), «Commission staff working document. Guide to the application of the European Union rules on state aid, public procurement and the internal market to services of general economic interest, and in particular to social services of general interest». SWD(2013) 53 final/2. Se kapittel 223 på side 103.

¹⁴ Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU).

¹⁵ Direktiv 2006/123/EF, gjennomført i tjenesteloven.

¹⁶ Høringsnotat 7. april 2022 om gjennomføring i norsk rett av direktiv (EU) 2019/1024 om åpne data og viderebruk av informasjon fra offentlig sektor, Ref. 22/1910, side 26.

i disse ordningene skal være gjennomsiktede og offentlig tilgjengelig på internett.

Bestemmelsen er ny med åpne data-direktivet, og kan forstås som et supplement til artikkel 12 nr. 1, som inneholder forbudet mot enerettsavtaler, jf. «contracts or other arrangements [...] shall not grant exclusive rights». Den bestemmelsen omfatter de mer uttrykkelige formene for enerett, mens artikkel 12 nr. 4 gjelder en noe bredere krets av ordninger hvor spørsmålet om enerett er mer diffust. Følgelig gjelder det ikke noe rent forbud mot slike rettslige eller praktiske ordninger, men det er oppstilt krav om at disse skal offentliggjøres og gjennomgås jevnlig.

Direktivets fortalepunkt 50 støtter forståelsen av at artikkel 12 nr. 4 omfatter ordninger mellom datainnehavere og viderebrukere som ikke *uttrykkelig* gir enerett. Av fortalepunktet fremgår det at de vesentlige elementene av ordningene derfor skal publiseres på internett senest to måneder før ikrafttredelsen. Ved å stille slike krav til offentliggjøring, vil andre interessenter, det vil si mulige viderebrukere, få muligheten til å fremme et krav om viderebruk av dataene omfattet av den juridiske eller praktiske ordningen. Slik kan bestemmelsen hindre at omfanget av viderebrukere snevres inn.

Bestemmelsen i artikkel 12 nr. 4 om juridiske og praktiske ordninger som ikke uttrykkelig gir enerett, men som har som formål eller som med rimelighet kan begrense dataenes tilgjengelighet for viderebruk, kan ikke leses som et forbud mot enerettsavtaler. Snarere oppstiller den særlige regler for denne typen ordninger, jf. artikkel 12 nr. 4.

Slike juridiske og praktiske ordninger vil ofte ha samme effekt som uttrykkelige avtaler om enerett. Utvalget foreslår derfor at det tas inn en bestemmelse i *datadelingsloven* som forbyr slike ordninger. Dette omfattes av bestemmelsen i § 12 første ledd som gjelder også for avtaler og ordninger som ikke uttrykkelig gir enerett.

Av ordlyden i utkastet til *datadelingsloven* § 12 første ledd fremgår det at «[o]ffentlige virksomheter skal ikke gi noen enerett til data eller på andre måter forskjellsbehandle krav om data for viderebruk». I virkeområdebestemmelsen for *datadelingsloven* § 2 videreføres det generelle virkeområdet fra offentliglova. I tillegg utvides virkeområdet i tråd med åpne data-direktivet slik at også forskningsutøvende- og forskningsfinansierende institusjoner omfattes når de tilgjengeliggjør forskningsdata for viderebruk i tråd med *datadelingsloven*. Utvidelsen består også i at offentlige foretak omfattes av kravene, jf. direktivets fortalepunkt 4.

Offentlige virksomheter som nevnt i *datadelingslovens* § 2, skal i medhold av lovens § 13 første ledd ikke inngå enerettsavtaler med tredjeparter. Det samme gjelder juridiske eller praktiske ordninger (eksklusive ordninger) som har som formål eller virkning å begrense tilgjengeligheten av dataene for viderebruk.

Det er i lovens § 12 annet ledd foreslått et unntak fra bestemmelsens første ledd der dette er «nødvendig for å levere en tjeneste av allmenn økonomisk betydning».

13.4.8 Overgangsperiode for avvikling av eksisterende avtaler om enerett

I åpne data-direktivet artikkel 12 nr. 5 er det tatt inn bestemmelser om avvikling av enerettsavtaler som er inngått før innføring av de nye reglene, og som vil være ulovlige etter ikrafttredelsen, se kapittel 13.3.4.

Åpne data-direktivet er et minimumsdirektiv og det er adgang til å fastsette strengere regler nasjonalt. Utvalget har valgt å la loven gjelde for *offentlig virksomhet*, og at det skal gjelde felles regler for offentlige organer og offentlige foretak. Årsaken til at direktivet har ulike overgangsregler for avtaler inngått av offentlige organer og av offentlige foretak, er at PSI-direktivet fra 2013 bare hadde regler om enerettsavtaler inngått av offentlige organ, mens åpne data-direktivet har slike regler også for offentlige foretak. Dette innebærer i seg selv en innstramming i forhold til offentlige foretak der det tidligere ikke var begrensninger på inngåelse av enerettsavtaler.

Overgangsregelen i artikkel 12 nr. 5 for offentlig organ er strengere (6 år kortere overgangstid for avvikling) enn regelen for offentlige foretak.

Spørsmålet er hva som er rimelig avviklingstid for offentlige organ og offentlige foretak som har inngått enerettsavtale før henholdsvis 17. juli 2013 (for offentlig organ) og før 16. juli 2019 (for offentlig foretak) som fortsatt eksisterer. En avviklingsperiode på mer enn 20 år (fra direktivet skal være iverksatt i nasjonal lov pr. 17. juli 2021 (i EU)),¹⁷ frem til seneste avvikling i 2043 for offentlig organ,¹⁸ synes å være rikelig tid til å avvikle eventuelle slike avtaler, både for offentlige organ og for offentlige foretak. Utvalget foreslår å behandle offentlige organ og offentlige foretak likt og legge den korteste overgangsperioden til grunn. Dette

¹⁷ Europaparlaments- og rådsdirektiv (EU) 2019/ 1024 av 20. juni 2019 om åpne data og viderebruk av informasjon fra offentlig sektor – Omarbeidelse, artikkel 17 nr. 1.

¹⁸ Ibid, artikkel 12 nr. 5.

innebærer avvikling av slike avtaler og ordninger senest 18. juli 2043.

Et særlig spørsmål er imidlertid hva som kan godtas av motpartene i en eksklusiv avtale av lengre varighet. Dersom avtalen har lengre varighet enn et lovpålagt avviklingstidspunkt, oppstår spørsmålet om kompensasjon for bortfall av avtalen. Utvalget er ikke kjent med om det foreligger slike langsiktige avtaler om enerett til data fra offentlige organ eller foretak. Forskriftshjemmelen inntatt i forslaget til § 12 tredje ledd, vil uansett kunne benyttes for å kunne regulere slike tilfelle.

Videre vil det være slik at dersom det foreligger allmenne interesser som begrunner behovet for enerett, vil den offentlige virksomheten fortsatt kunne inngå en ny avtale eller en ny ordning som gir den private motparten enerett i henhold til unntaksreglene (se foregående kapitler).

Utvalget anbefaler at alle offentlige virksomhet foretar en gjennomgang av eventuelle aktive enerettsavtaler de har om eksterne tredjeparters tilgang til offentlige data for viderebruk, og vurderer om det fortsatt er grunnlag for å opprettholde dem fordi de utgjør en «tjeneste av allmenn økonomisk betydning». Dersom slike avtaler finnes og de ikke lenger er et slikt grunnlag, skal avtalene avvikles.

13.4.9 Forskriftshjemmel

Det er tre former for avtaler om enerett som under visse vilkår kan tillates etter direktivet artikkel 12, og som utgjør unntak fra forbudet i artikkel 12 nr. 1. Det er for det første avtaler som gir uttrykkelig enerett, og som er nødvendige av hensyn til å levere en tjeneste av allmenn interesse. Dernest er det juridiske eller praktiske ordninger som har enerett som formål eller konsekvens. Til sist er det avtaler om digitalisering av kulturressurser. For de to førstnevnte avtaletypene kan det være behov for å regulere kriterier, vilkår og avtalelengder konkret innenfor det området avtalen skal gjelde.

Utvalget vil derfor foreslå at departementet gis hjemmel til å gi forskrift om adgangen til å avtale enerett (eksklusiv tilgang) eller andre ordninger for forskjellbehandling, når dette er nødvendig for å yte en tjeneste i av allmenn økonomisk betydning. Utkast til en slik forskriftshjemmel er tatt inn i lovtkastet § 12 tredje ledd.

Rammene for en forskrift om slik enerett må være innenfor artikkel 12 nr. 2, 12 nr. 3, 12. nr. 4, og 12 nr. 5.

13.4.10 Om forholdet til konkurranseretten

Bestemmelsene i åpne data-direktivets artikkel 12 om enerettsavtaler er beslektet med konkurranserettslige prinsipper.¹⁹

Konkurranseloven § 10 første ledd bokstav a-e inneholder bestemmelser om hva som vil utgjøre konkurransebegrensende avtaler mellom foretak, og kan tjene som veiledning i å identifisere hva som kan kvalifisere som enerettsavtaler i åpne data-direktivets forstand. Typetilfellene opplistet er:

- å fastsette på direkte eller indirekte måte innkjøps- eller utsalgspriser eller andre forretningsvilkår,
- å begrense eller kontrollere produksjon, avsetning, teknisk utvikling eller investeringer,
- å dele opp markeder eller forsyningskilder,
- å anvende overfor handelspartnere ulike vilkår for likeverdige ytelser og derved stille dem ugunstigere i konkurransen,
- å gjøre inngåelsen av kontrakter avhengig av at medkontrahtentene godtar tilleggssytelser som etter sin art eller etter vanlig forretningspraksis ikke har noen sammenheng med kontrakts-gjenstanden.

Konkurranseloven bygger i stor grad på EU-retten,²⁰ slik at dette i prinsippet ikke vil være til hinder for å søke veiledning i disse bestemmelsene.

Konkurranseloven § 10 første ledd omfatter «enhver avtale mellom foretak, enhver beslutning truffet av sammenslutninger av foretak og enhver form for samordnet opptreden som har til formål eller virkning å hindre, innskrenke eller vri konkurransen».

Bestemmelsen favner bredere enn åpne data-direktivets artikkel 12, ved at den omfatter virkninger som *hindrer, innskrenker eller vrir konkurransen*. Åpne data-direktivets foreskriver kun at «[...] the re-use of documents shall be open to all potential actors in the market», jf. nr. 1 første punktum. Der konkurranseloven benyttes som veiledning, er det viktig å være klar over denne forskjellen.

Av konkurranseloven § 10 annet ledd fremgår det at «avtaler eller beslutninger som er forbudt i henhold til denne bestemmelse, skal ikke ha noen rettsvirkning». Åpne data-direktivets artikkel 12 sier ikke noe om rettsvirkningene der det rettsstridig inngås enerettsavtaler. Spørsmålet er om

¹⁹ Åpne data-direktivets, fortalepunkt 48, hvor det framgår at: «Public sector bodies should comply with Union and national competition rules when establishing the principles for re-use of documents avoiding as far as possible exclusive agreements between themselves and private partners.»

²⁰ Ot.prp. nr. 6 (2003–2004) side 9.

det skal nedfelles en tilsvarende bestemmelse om rettsvirkninger i datadelingsloven for å tydeliggjøre at slike avtaler ikke kan håndheves. En slik presisering i lovteksten vil i seg selv virke avskrekkende og dermed være et preventivt tiltak. Dessuten er det lite arbeid forbundet med håndheving av en slik bestemmelse, ved at det ikke er nødvendig med noe vedtak for å konstatere ugyldigheten av slike avtaler eller ordninger.

Av konkurranseloven § 10 tredje ledd er det gjort unntak fra forbudet mot konkurransebegrensende avtaler dersom de «[...] bidrar til å bedre produksjonen eller fordelingen av varene eller til å fremme den tekniske eller økonomiske utvikling, samtidig som de sikrer forbrukerne en rimelig andel av de fordeler som er oppnådd», i tillegg til noen spesifikke vilkår. Dette minner om unntaket fra forbudet mot å inngå enerettsavtaler for «a service in the public interest», jf. åpne data-direktivet artikkel 12 nr. 2. Det kan dermed også søkes veiledning her for vurderingsmomenter.

Av konkurranseloven § 12 første ledd gis Konkurransetilsynet myndighet til å treffe «[...] ethvert tiltak som er nødvendig for å bringe overtreddelsen til opphør» i tilfeller hvor § 10 er overtrådt. Spørsmålet er om datadelingsloven skal utpeke et tilsyn og gi tilsynet en tilsvarende håndhevingsmyndighet.

Momenter som taler for, er at enerettsordninger er til hinder for realiseringen av formålet til åpne data-direktivet og datadelingsloven. Det er imidlertid ukjent hvor mange slike enerettsordninger som eksisterer i dag, og hvilken hindrende effekt de eventuelt har på dataflyten fra offentlige

virksomheter til allmennheten. Dessuten er konkurranseretten et mer omfattende rettsområde, der åpne data-direktivets krav om dette begrenser seg til én bestemmelse. Det innebærer at det ikke nødvendiggjør det samme håndhevingsapparatet som er opprettet i medhold av konkurranseretten. Utvalget går derfor ikke inn for å utpeke noen tilsynsmekanisme knyttet til åpne data-direktivets bestemmelser om enerettsavtaler i artikkel 12.

13.4.11 Utkast til lovbestemmelse om ikke-diskriminering og enerett

Utvalget foreslår følgende bestemmelse om forbud mot enerettsavtaler i *datadelingsloven* § 12:

§ 12. *Forbud mot enerettsavtaler*

(1) *Offentlig virksomhet skal ikke gi noen enerett til data eller på andre måter forskjellsbehandle krav om og tilgang til data.*

(2) *Forbudet i første ledd er ikke til hinder for at det kan inngås enerettsavtaler eller andre ordninger som innebærer forskjellsbehandling dersom det er nødvendig for å levere en tjeneste av allmenn økonomisk betydning. Avtaler om enerett inngått i medhold av dette leddet skal revideres minst hvert tredje år, og skal offentliggjøres på internett minst to måneder før de trer i kraft.*

(3) *Departementet kan gi forskrift om adgangen til å avtale enerett eller andre ordninger om forskjellsbehandling i samsvar med denne paragrafen, inkludert nærmere om frister etter direktiv (EU) 2019/1024.*

Kapittel 14

Aktiv tilgjengeliggjøring av data for viderebruk

14.1 Innledning

Åpne data-direktivet er et minimumsdirektiv, og utvalget er i mandatet bedt om å 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 omfattes av EUs gjennomføringsrettsakt om datasett med høy verdi (HVD-forordningen).

I beskrivelsen av bakgrunnen for utvalgets mandat fremgår følgende:

«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.»

Dette reflekteres i selve mandatet på følgende måte:

«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.»

Utvalgets tolkning av mandatet er at det først og fremst bes om en vurdering av spørsmålet om plikt til aktiv tilgjengeliggjøring av åpne data, det vil si data som kan gjøres allment tilgjengelig og brukes til ethvert formål, se utvalgets forslag til § 3 i *datadelingsloven*.

Begrepet «aktiv tilgjengeliggjøring» er så langt utvalget kjenner til ikke definert verken i norsk rett eller i noen EU-rettsakt. Etter utvalgets syn er det hensiktsmessig å definere «aktiv tilgjengeliggjøring» i denne utredningen. I Kluges utredning kapittel 1.4.2 drøftes nærmere hva som ligger i en mulig plikt til aktiv tilgjengeliggjøring.¹ Kluge legger til grunn at det sentrale er at tilgjengeliggjøringen skal skje *uoppfordret* på organets eller virksomhetens eget initiativ, og at det til forskjell

¹ Rapport, Advokatfirma Kluge (2020), «Utredning – rettslig handlingsrom for et generelt pålegg mot offentlige organer og virksomheter om aktivt å tilgjengeliggjøre offentlig informasjon», på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

fra blant annet offentlighetslovens system *ikke* skal være nødvendig for å utløse plikten, at noen krever innsyn. Samtidig påpekes at selve tilgjengeliggjøringsbegrepet er vagt, selv med presiseringen av at tilgjengeliggjøringen skal være *aktiv*.

Utvalget mener et sentralt element i «aktiv tilgjengeliggjøring» er at det skal skje uoppfordret og at dataene skal være åpent tilgjengelig. Sistnevnte betyr at den som skal bruke dataene til nye formål, ikke behøver å be om innsyn i dataene. Et annet sentralt element er at dataene legges ut i åpne formater som gjør det mulig for andre å ta dem i bruk. Det ligger implisitt i dette at datainnehaver eller dataansvarlig må klargjøre dataene på forhånd og kontrollere at de ikke inneholder opplysninger som er taushetsbelagte, eller av andre grunner ikke kan deles åpent.

Utvalget vil på denne bakgrunnen benytte følgende definisjon:

«Aktiv tilgjengeliggjøring» innebærer at en datainnehaver uoppfordret gir tilgang til data ved å legge dem åpent ut i formater som er slik at de kan viderebrukes.

14.2 Direktivets bestemmelser om aktiv tilgjengeliggjøring

Åpne data-direktivet innfører en ny regulering for tilgjengeliggjøring av «datasett med høy verdi». Disse datasettene er underlagt et særskilt sett med regler i kapittel V i direktivet. Reglene innebærer at de konkrete datasettene som EU-kommisjonen velger ut og regulerer i egne gjennomføringsrettsakter, blir underlagt krav om aktiv tilgjengeliggjøring i henhold til et regime som kommer frem av direktivets artikkel 14 nr. 1, og de enkelte gjennomføringsrettsaktene.

Gjennomføringsrettsakter vedtas av EU-kommisjonen som forordninger, og skal gjennomføres «som de er». Foreløpig er én slik rettsakt vedtatt, og det er EU-kommisjonens gjennomføringsrettsakt 2023/138 om datasett med høy verdi (HVD-forordningen). Av artikkel 3 nr. 1 i gjennomføringsrettsakten, fremgår det (engelskspråklig versjon) at:

«Public sector bodies holding high-value datasets listed in the Annex shall ensure that the datasets described or referenced in the Annex are made available in machine-readable formats via APIs corresponding to the reasonable needs of re-users. Where indicated in the

Annex, the datasets shall also be made available as a bulk download.»

I den danskspråklige versjonen lyder bestemmelsen slik:

«Offentlige myndigheder, der er indehavere af datasæt af høj værdi som opført i bilaget, skal sikre, at de datasæt, der er beskrevet eller henvist til i bilaget, gøres tilgængelige i maskinlæsbare formater via API'er, der svarer til videreanvendernes rimelige behov. Hvor det er anført i bilaget, skal datasættene også gøres tilgængelige via massedownload.»

Bestemmelsen viser til et omfattende bilag som inneholder detaljerte tekniske krav om tilgjengeliggjøring av konkret angitte datasett innenfor de tematiske områdene som er beskrevet i åpne data-direktivet.

HVD-forordningen går lenger enn hovedreglene i direktivet og den tradisjonelle innsynsretten. Offentlige organ pålegges å aktivt tilgjengeliggjøre de utvalgte dataene i bestemte formater og ved bestemte tekniske midler, og i utgangspunktet gratis. Dette gjelder datasett innenfor bestemte sektorer og forvaltningsområder. Det gis begrenset tolkningsrom for det enkelte offentlige organ med hensyn til hvilke data som skal tilgjengeliggjøres på denne måten. EU-kommisjonen har gjennomført en vurdering av hvilke data som er spesielt verdifulle for samfunnet og konkludert med at de i utgangspunktet bør gjøres aktivt tilgjengelig for viderebruk.

Ettersom HVD-forordningen angir detaljerte krav til de enkelte og konkrete datasettene, er det ikke opp til de enkelte offentlige organene å vurdere hvorvidt de aktuelle dataene aktivt skal tilgjengeliggjøres, ut over at det må vurderes om det foreligger rettslige hindringer for tilgjengeliggjøring. Virksomhetene vil alltid måtte gjennomføre sikkerhetsmessige vurderinger, og kan skjerme datasett omfattet av forordningen i medhold av nasjonal sikkerhetslovgivning, se utvalgets omtale i kapittel 10 om skjermingsverdig informasjon.

14.3 Status nasjonalt

14.3.1 Dagens rettslige situasjon

I dag er aktiv tilgjengeliggjøring av data som hovedregel frivillig. Offentleglova er basert på at det fremsettes innsynskrav for tilgang til data for viderebruk. Selv når data deles som følge av at et innsynskrav imøtekommes, er det ingen plikt til

Boks 14.1 Eksempel på aktiv tilgjengeliggjøring av vei- og trafikkdata

Ved forskrift av 15.12.2016¹ ble delegert kommisjonsforordning (EU) 2015/962² i hht. ITS-direktivet innlemmet i norsk rett. Forordningen fastsetter spesifikasjoner som er nødvendige for å sikre tilgjengelighet til, utveksling, viderebruk og oppdatering av vei- og trafikkdata for veimyndigheter, veioperatører og tjenesteytere, med sikte på tilgjengeliggjøring på EU-plan av tjenester for trafikkinformasjon i sanntid.

Det kommer frem av forordningen at det enkelte land skal opprette et nasjonalt tilknytningspunkt for tilgang til løpende oppdaterte vei og trafikkdata som gjøres tilgjengelig av veimyndigheter, og veioperatører i landet. Til-

knytningspunktet skal ha egnede søketjenester for brukerne. Veimyndigheter og veioperatører skal i samarbeid med produsenter av digitale kart og tjenesteytere sikre at de leverer relevante metadata slik at brukerne kan søke i og bruke de datasettene som er tilgjengelige via de nasjonale tilknytningspunktene.

- ¹ Forskrift 15. desember 2016 nr. 1600 om tilgjengeliggjøring av sanntids veg- og trafikkinformasjonstjenester.
- ² Europaparlaments- og rådsdirektiv 2010/40/EU med hensyn til tilgjengeliggjøring av trafikkinformasjonstjenester i sanntid på EU-plan.

Kilde: Statens vegvesen

å dele de aktuelle dataene med alle. Dataene deles vanligvis kun med den som har krevd innsyn. Det eksisterer i dag altså ingen plikt til aktiv tilgjengeliggjøring etter offentleglova med forskrift.

Det er imidlertid ingen hinder for at offentlige virksomheter kan dele data (som ikke må skjermes på grunn av annen lovgivning eller tredjeparts rettigheter), uoppfordret på egne nettsider eller andre steder. I offentlegforskrifta § 7 står det:

«Organ som er omfatta av offentleglova, kan gjere dokument tilgjengelege for ålmenta på Internett»

Det finnes enkelte bestemmelser om plikt til aktiv tilgjengeliggjøring av offentlige data. Et eksempel er geodataloven § 5 som pålegger offentlige virksomheter til å opprette og drive et felles nett av blant annet offentlige søketjenester for spesifiserte geodata som er tilgjengelige for allmenheten.

Et annet eksempel på innsynsbestemmelser som bygger på prinsippet om aktiv tilgjengeliggjøring er foretaksregisterloven § 8-1:

«Enhver har rett til å gjøre seg kjent med det som er registrert i foretaksregisteret og få utskrift av dette. Dette gjelder likevel ikke fødselsnummer. Bestemmelsene i offentleglova gjelder for opplysninger som ikke er registrert. Departementet gir regler om hvordan opplysningene skal gjøres tilgjengelige, og kan bestemme at det skal betales gebyr for tjenestene».

Bestemmelsen må sees i sammenheng med innledende bestemmelser i loven som angir hvilke opplysninger som skal føres inn i registeret. Samlet sett innebærer disse bestemmelsene at en rekke data som Foretaksregisteret mottar publiseres slik at enhver i utgangspunktet har tilgang. Etter som loven eksplisitt har angitt hvilke data som skal publiseres, vil slik aktiv tilgjengeliggjøring i utgangspunktet ikke kreve at det gjøres konkrete innsynsvurderinger for hver opplysningsenhet før publisering.

Dette gjelder på tilsvarende måte for enhetsregisteret, se enhetsregisterloven § 22, samt de innledende bestemmelsene i loven som fastsetter hvilke opplysninger som skal føres inn i registeret. Det finnes også en rekke andre registre hvor enhver kan hente ut informasjon, se for eksempel biobankloven § 6 om biobankregisteret, forskrift om konkursregisteret mv. § 10, samt pengespilloven § 27 om pengespillregisteret.

En plikt til aktiv tilgjengeliggjøring kan også foreligge hvor bestemte forvaltningsorgan pålegges å drive aktiv informasjon om visse sider av virksomheten for å tilgodese offentlighetens behov.² Et eksempel på dette er konkurransemyndighetenes plikt til å offentliggjøre sine vedtak, jf. konkurranseloven § 22. Det samme gjelder for flere klagenemnder, se for eksempel forskrift om klagenemd for offentlige anskaffelser § 14. Et annet eksempel er plikten etter åpenhetsloven § 5 til å publisere en redegjørelse for aktsomhetsvurderinger på virksomhetens nettsider. Ytterligere et

² St.meld. nr. 32 (1997–98) *Om offentlighetsprinsippet i forvaltningen*, kapittel 3.2.2.

eksempel finnes i miljøinformasjonsloven § 8 som bestemmer at forvaltningsorganer på et overordnet nivå skal ha miljøinformasjon som er relevant i forhold til sine egne ansvarsområder og funksjoner, og at denne informasjonen skal gjøres allment tilgjengelig. Miljøinformasjonsdirektivet 2003/4/EF, som er forutsatt gjennomført gjennom miljøinformasjonsloven, har i artikkel 7 nr. 2 en liste over hvilke typer informasjon det offentlige aktivt skal formidle til allmenheten. På denne listen finnes blant annet tekstene til internasjonale traktater, konvensjoner eller avtaler, samt og politikk, planer og programmer i tilknytning til miljøet.

Kommuner og fylkeskommuner skal i henhold til kommuneloven § 4 aktivt informere om egen virksomhet og om virksomhet som andre rettssubjekter utfører på vegne av kommuner og fylkeskommuner. De skal også legge til rette for at alle kan få tilgang til slik informasjon. Dette kan synes å innebære en plikt til å aktivt tilgjengeliggjøre informasjon. Av forarbeidene til bestemmelsen fremgår det imidlertid at det i utgangspunktet er opp til kommunen og fylkeskommunen selv å vurdere hva det skal informeres om, ut fra lokale behov og tilgjengelige ressurser.³ Dette innebærer at innbyggere, presse eller andre ikke kan bruke denne bestemmelsen til å påberope seg at kommunen eller fylkeskommunen ikke har gitt dem den nødvendige informasjonen, eller at de ikke har gitt tilgang til relevante data.

Digitaliseringsrundskrivnet inneholder krav og anbefalinger om å tilgjengeliggjøre data for viderebruk i tråd med offentleglova og *Retningslinjer ved tilgjengeliggjøring av offentlige data*. Rundskrivnet gjelder imidlertid kun for departementene, statens ordinære forvaltningsorganer, forvaltningsorganer med særskilte fullmakter og forvaltningsbedrifter. Det gjelder ikke for kommuner og fylkeskommuner.

14.3.2 Rettslige skranker for en aktiv tilgjengeliggjøringsplikt

Noen data inneholder opplysninger som er underlagt taushetsplikt. En praktisk viktig taushetspliktregel er forvaltningsloven § 13. Det følger av denne bestemmelsen at enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det hen i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om noens personlige forhold, eller visse

næringsopplysninger (forretningshemmeligheter).

For data som er underlagt taushetsplikt, foreligger det en *plikt* til å unnta opplysningene fra offentlighet, jf. for eksempel offentleglova § 13. Taushetsplikten innebærer også en plikt til å skjerm opplysningene fra tilgang for viderebruk. Det samme gjelder for data som er skjermingsverdige i henhold til sikkerhetsloven eller beskyttelsesinstruksjonen.

For data som er underlagt immaterielle rettigheter etter for eksempel åndsverkloven, vil det kunne gis innsyn etter offentleglova, men for slike data gjelder under visse vilkår at det ikke skal gis elektronisk kopi, og at de ikke kan tilgjengeliggjøres på internett, se offentlegforskrifta § 5 og § 7, andre ledd bokstav f. Dette skyldes at immaterielle rettigheter gir rettighetshaveren enerett til å fremstille eksemplarer av verket, eller gjøre det tilgjengelig for allmenheten. Disse begrensningene vil også gjelde for tilgang til viderebruk, og følgelig også det rettslige handlingsrommet til å gjøre denne typen data offentlig tilgjengelig for allmenheten.

Når det gjelder personopplysninger følger det av personvernforordningen at viderebehandling av slike opplysninger krever et gyldig behandlingsgrunnlag. Når det gjelder særlige kategorier av personopplysninger (etter personvernforordningen artikkel 9) samt personopplysninger om straffedommer og lovovertrедelser følger det av offentlegforskrifta § 7 annet ledd bokstav c at slike opplysninger ikke skal gjøres tilgjengelige på internett.

Felles for innsynsbasert offentlighet og for aktiv tilgjengeliggjøring for viderebruk, er altså at det offentlige organet før data gjøres tilgjengelig, i utgangspunktet må vurdere opplysningene opp mot rettslige skranker som hindrer at data tilgjengeliggjøres. Dette gjelder bestemmelser om taushetsplikt, sikkerhetslovgivningen, personvernlovgivningen og regler om beskyttelse av immaterielle rettigheter.

Ved en løsning der tilgang til viderebruk først gis etter at det er fremsatt et krav om viderebruk, vil arbeidet med slike vurderinger være begrenset til en konkret vurdering som gjelder de dataene som det kreves tilgang til. Vurderingene behøver ikke omfatte andre data enn disse.

14.3.3 Tilgjengeliggjøring av åpne data varierer mellom sektorer

Norge har lagt ned en betydelig innsats for å få tilgjengeliggjort og delt offentlige data over lang tid, og ulike nasjonale og internasjonale undersøkelser

³ Prop. 46 L (2017–2018) *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*, side 358.

viser at det skjer en omfattende deling av offentlige data.⁴ Internasjonale målinger viser at Norge ligger i det øverste sjiktet når det gjelder tilgjengeliggjøring av åpne data.⁵ På den annen side er det også et stort forbedringspotensial når det gjelder å gjøre offentlige datasettbeskrivelser tilgjengelige og gjenfinnbare på data.norge.no. Gapet mellom antall datasett som er synliggjort, og antall datasett som offentlige virksomheter faktisk forvalter, antas å være stort. Vi ser også at andre land tar oss igjen. I EUs Open Data Maturity Report fra 2023 som måler utviklingen i europeiske land innenfor feltet åpne data, havner Norge utenfor kategorien til de beste landene og er plassert på en 13. plass. Se også kapittel 3 for en nærmere beskrivelse av status og utviklingstrekk.

Det varierer mellom sektorer og offentlige virksomheter hvorvidt det deles åpne data uoppfordret, eller ikke. Det er flere årsaker til dette. I Meld. St. 22 (2020–2021) *Data som ressurs – Datadrevet økonomi og innovasjon* står det blant annet:

«Det er stor variasjon i hvordan arbeidet med å dele data for viderebruk er organisert og finansiert i det offentlige. Variasjonen har sammenheng med hvordan sektorene er styrt: politiske målsettinger, regelverk, økonomiske rammer og insentiver og internasjonale forpliktelser. Det handler også om kompetanse, delingskultur og innovasjonskultur».⁶

To eksempler på virksomheter som er langt fremme er Meteorologisk Institutt (MET) og Stavanger kommune. MET har tilgjengeliggjort åpne og frie værdata siden 2006, og lagt ut programvare som åpen kildekode siden 2011. Det betyr at METs offisielle data og produkter er fritt tilgjengelig for publikum for bruk, spredning og bearbeiding. Dataene lisensieres slik at samme API-er skal brukes for internt og eksternt bruk.

Stavanger kommune fikk i 2020 Digitaliseringsdirektoratets hederspris som årets publisist. Kommunen har satset stort på å tilgjengeliggjøre data. På nettsiden <https://open.stavanger.kommune.no/> kan en finne en rekke åpne datasett fra Stavanger kommune, samarbeidskommuner og organisasjoner. Datasettene spenner fra fotgjengerdata til oversikt over ladestasjoner for el-bil og

minibanker, til skolerute, lokalisering av helsebygg og oversikt over skulpturer i Stavanger. Kommunens åpne data er tilgjengelige for alle som vil lage nye digitale varer og tjenester med dem.

En rekke offentlige virksomheter har innført elektroniske postjournaler. Det er forskjellige systemer og verktøy som brukes til dette. Ett eksempel er løsningen eInnsyn. eInnsyn er en felles publiseringstjeneste og innsynsløsning for offentlig sektor, som er utviklet i et samarbeid mellom Digitaliseringsdirektoratet og Oslo kommune. Per april 2024 var det totalt 162 kunder som bruker løsningen eInnsyn, og 861 371 journalposter. En journalpost er et dokument som enten er inngående, utgående, eller intern. En journalpost er altså et journalført dokument i arkivet. Et dokument hører alltid hjemme i en sak, og en sak kan ha alt fra ett til hundrevis av dokumenter. En journalpost er i denne sammenhengen når en offentlig virksomhet leverer en offentlig journal til eInnsyn.⁷ eInnsyn legger til rette for en åpen og transparent forvaltning. På eInnsyn kan journalførte dokumenter også publiseres i fulltekst, noe som kan redusere tiden virksomheten bruker på å behandle innsynskrav. Fulltekstpubliserte dokumenter ligger fritt tilgjengelig for alle og kan leses uten at det bes om innsyn.

14.4 Vurdering av en generell plikt til aktiv tilgjengeliggjøring av åpne offentlige data

14.4.1 Innledning

Utvalget skal i henhold til mandatet vurdere om det skal lovfestes en plikt til aktiv tilgjengeliggjøring for data ut over de som er regulert i HVD-forordningen. Utvalget har valgt å dele problemstillingen inn i to spørsmål: 1) Spørsmålet om en generell plikt til aktiv tilgjengeliggjøring av åpne offentlige data, og 2) spørsmålet om det skal etableres en plikt til aktiv tilgjengeliggjøring av nærmere definerte datasett. I dette delkapitlet redegjør utvalget for den første problemstillingen.

I Meld. St. 22 (2020–2021) *Data som ressurs – Datadrevet økonomi og innovasjon* understrekes tre hovedgrunner til at åpne offentlige data er viktige for samfunnet:

– *Effektivisering og innovasjon*: Når data deles mellom virksomheter, blir det bedre samhandling, mer rasjonell tjenesteutvikling og bedre offentlige tjenester.

⁴ Dokument 3:8 (2023–2024); Digdir «Rikets digitale tilstand», Mål 4; Meld. St. 22 (2020–2021) *Data som ressurs – Datadrevet økonomi og innovasjon*, kapittel 5.

⁵ 2023 OECD Digital Government Index; OECDs OURdata Indeks (Open, Useful and Re-useable data) for 2023.

⁶ Meld. St. 22 (2020–2021) *Data som ressurs – Datadrevet økonomi og innovasjon*, kapittel 5, side 64.

⁷ Nettartikkel, Samarbeidsportalen, «Månedlige nøkkeltall» [hentet 6. mai 2024].

- *Næringsutvikling*: Næringslivet får mulighet til å utvikle nye tjenester, produkter og forretningsmodeller basert på tilgang til offentlige data.
- *Et åpent og demokratisk samfunn*: Tilgang til beslutningsgrunnlag og prioriteringer i offentlig forvaltning gir innbyggerne mulighet til å få innsyn i hvordan beslutninger følges opp, og hva effekten av politiske tiltak er. Dette er viktig for å opprettholde den høye tilliten og bevare norske samfunnsverdier.⁸

Når data skal tilgjengeliggjøres for de nevnte formålene, er det vanskelig på forhånd å vite hvilke data som har verdi for viderebrukere og for samfunnet generelt. Hvilke data som er interessante kan også endre seg over tid. Etter utvalgets syn ville det derfor ideelt sett vært ønskelig å innføre en generell plikt til å tilgjengeliggjøre alle åpne data.

Selv om økt digitalisering av offentlig oppgaveløsning og tjenester i kombinasjon med teknologisk utvikling gjør at offentlige virksomheter kan samle inn, lagre, bruke og dele data på andre måter (og rimeligere) enn bare for få år siden, er det likevel knyttet kostnader til det å tilgjengeliggjøre data for viderebruk. At flere nasjonale datasett skal deles som åpne data, vil bety økt ressursbruk for offentlig sektor. Muligheter og utfordringer knyttet til organisering og finansiering av arbeidet med deling av offentlige data er omtalt i Meld. St. 22 (2020–2021) *Data som ressurs – Datadrevet økonomi og innovasjon*. Problemstillinger knyttet til kost-nytte ved deling av offentlige data er også tidligere belyst gjennom flere utredninger og rapporter.⁹ En gjennomgang av disse viser at det offentlige står i et dilemma mellom å skulle tilby mer data som åpne offentlige data og behovet for forutsigbar finansiering av denne oppgaven. I stortingsmeldingen om data som ressurs står det for eksempel at:

«Ved økt deling av offentlige data til viderebruk vil det være behov for å sikre langsiktighet, forutsigbarhet og standardisering for de som produserer og forvalter data. Dette er viktig for å kunne sikre kontinuitet i produksjonen av data, framskaffe data med høy kvalitet og muliggjøre

viderebruk. De ulike sektorenes valg av organiserings- og finansieringsmodeller for deling og bruk av data til viderebruk må respekteres.»¹⁰

Agenda Kaupang har på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet gjennomført en utredning av dataøkonomien i offentlig sektor som et ledd i oppfølgingen av stortingsmeldingen om data som ressurs. Formålet med utredningen var å identifisere sentrale utfordringer og muligheter knyttet til offentlig sektors rolle og oppgaver som forvalter og tilbyder av offentlige data til viderebruk. Agenda Kaupang etterlyser i rapporten en mer systematisk prioritering av hvilke datasett fra det offentlige som skal deles, og skriver:

«Hvilke datasett som prioriteres for viderebruk framstår i dag som litt tilfeldig: noen initiativer er drevet fram av ledere og ansatte i virksomhetene, noe etter påtrykk fra næringslivet og noe som del av sektorvise satsinger. Dersom offentlig sektor skal svare ut forventningene som er knyttet til viderebruk er det etter vår vurdering nødvendig å prioritere tydeligere.

Det har gjennom EUs arbeid med åpne data-direktivet blitt gjort en prioritering av offentlige datasett med høy verdi innen bestemte tematiske sektorer (High value data). En slik tilnærming vil kunne være nyttig også i en norsk kontekst. I tillegg til dataene som EU har identifisert som høy-verdi vil det kunne være andre typer data som potensielt har høy verdi for norsk næringsliv, som bør identifiseres og satses på.»¹¹

Digitaliseringsdirektoratet har i en rapport utarbeidet på oppdrag fra Kommunal- og distriktsdepartementet vurdert om, og i tilfelle hvordan gjeldende anbefalinger om «orden i eget hus» bør tydeliggjøres og forsterkes.¹² Et av funnene i rapporten er at «orden i eget hus» er et positivt virkemiddel for virksomheter som allerede ser verdien av og har ressurser til å følge opp arbeidet. Som nasjonalt virkemiddel for å få til økt deling og bruk av data, er imidlertid ikke rammene godt nok tilrettelagt for at «orden i eget hus» skal ha en tilstrekkelig effekt. Direktoratet anbefaler derfor

⁸ Meld. St. 22 (2020–2021) *Data som ressurs – Datadrevet økonomi og innovasjon*, kapittel 5, side 44.

⁹ Rapport, Agenda Kaupang (2022), «Utredning av dataøkonomien i offentlig sektor»; Rapport, Agenda Kaupang (2022), «Gjenbruk av geodata – en samfunnsfaglig analyse»; Rapport, Agenda Kaupang (2019), «Konsekvenser av frislipp av geodata»; Rapport, Oslo Economics, 2019, «Er verdiskaping med data noe Norge kan leve av?».

¹⁰ Meld. St. 22 (2020–2021) *Data som ressurs – Datadrevet økonomi og innovasjon*, kapittel 5, side 66.

¹¹ Rapport, Agenda Kaupang (2021) «Utredning av dataøkonomien i offentlig sektor», side 45.

¹² Jf. Kommunal- og distriktsdepartementets supplerende tildeleingsbrev nr. 1 for 2023 og Digitaliseringsdirektoratets leveranse på oppdraget i rapport «OPPDRAG 7: Vurdering av anbefalinger om «orden i eget hus», 1. mars .2024.

at arbeidet med «orden i eget hus» prioriteres i retning av å ivareta konkrete behov, for eksempel at data som faktisk etterspørres og som anses som viktige for offentlig sektor og samfunnet. På denne måten vil mengden data og metadata som skal dokumenteres og beskrives kunne reduseres til et langt mer overkommelig nivå.

14.4.2 Utvalgets vurdering og anbefaling

En eventuell generell plikt til aktiv tilgjengeliggjøring vil i praksis medføre at organet løpende må vurdere om de aktuelle dataene som produseres eller tilgjengeliggjøres kan publiseres, eller om de må skjermes. Etter utvalgets vurdering kan det bli en omfattende oppgave som medfører uforholdsmessig høye kostnader sammenlignet med forventet samfunnsnytte. Det er derfor viktig å avgrenseplikten til aktiv tilgjengeliggjøring til datasett som kan ha stor interesse for mulige viderebrukere og ha nytte for samfunnet.

Tilsvarende er det viktig å avgrense en plikt til aktiv tilgjengeliggjøring tidsmessig. Dersom plikten til tilgjengeliggjøring skal inntre for informasjon som allerede er produsert før nytt regelverk trer i kraft, kan kostnadene for tilrettelegging bli svært store, sett i forhold til den nytteverdien dataene har.

Hensynet til nasjonal sikkerhet er også et argument mot en generell plikt til aktiv tilgjengeliggjøring. Når data er tilgjengeliggjort for allmennheten vil man ikke nødvendigvis ha oversikt over hvem som får tilgang til dataene, om de viderefremmes og hva de faktisk blir brukt til. I Kluge-utredningen (2020) drøftes spørsmålet om åpen publisering versus tilgangskontroll. I praksis handler dette om det skal være en innloggingsfunksjon slik at det kan føres en viss kontroll med hvem som tilegner seg dataene. Kluge viser til at private kommersielle virksomheter kan akseptere at bruken av offentlige data er avtalebelagt og tilknyttet lisensvilkår, og herunder at tilgang på verdifulle offentlige data, typisk indekserte datasett, er basert på en innloggingsfunksjon. Samtidig trekker Kluge fram at offentliglova ikke har et autentiseringskrav, og at innsyn kan kreves anonymt.¹³ Ifølge Kluge er ikke dette til hinder for man i et nytt regelverk om plikt til aktiv tilgjengeliggjøring legger opp til at det kan benyttes slike løsninger, fordi det kan være sterke praktiske

og sikkerhetsmessige hensyn for at brukeren identifiserer og evt. autentiserer seg. Utvalget redegjør nærmere for denne problemstillingen i utredningens kapittel 10 om skjermingsverdig informasjon.

Utvalget registrerer at det i Kluge-utredningen (2020) vises til estisk og finsk lovgivning som går lenger enn det norske innsynsregimet ved at det i større grad stilles krav om å gjøre offentlige data (informasjon) tilgjengelig uoppfordret. For eksempel tar Estland et skritt videre i sin offentlighetslov¹⁴ ved at innehavere av offentlig informasjon aktivt og av eget initiativ pålegges å gjøre slik informasjon tilgjengelig. Kluge anbefaler at dersom det skal etableres et norsk regelverk som pålegger aktiv tilgjengeliggjøring av offentlig informasjon, bør det undersøkes og utredes nærmere hvilke erfaringer man har gjort med den tilsvarende lovfestede plikten i Estland, og evt. andre land med et tilsvarende regelverk. Utvalget har ikke hatt anledning til å gjøre dette i denne utredningen, og støtter Kluges anbefaling dersom nasjonale myndigheter vurderer en slik generell plikt.

Utvalgets anbefaling er at det ikke vil være samfunnsnyttig å etablere en generell plikt for offentlige virksomheter til å aktivt gjøre tilgjengelig data som kan deles åpent. Utvalget viser også til vurderingen knyttet til skjermingsverdig informasjon i kapittel 10.3.3 som begrunnelse for denne anbefalingen.

14.5 Vurdering av en plikt til aktiv tilgjengeliggjøring av nærmere definerte datasett

14.5.1 Innledning

Utvalget skal i henhold til mandatet vurdere om det skal lovfestes en plikt til aktiv tilgjengeliggjøring av data ut over de som er regulert i HVD-forordningen, jf. åpne data-direktivet artikkel 14 i kapittel V. Utvalget har valgt å dele problemstillingen inn i to spørsmål: 1) Spørsmålet om en generell plikt aktiv tilgjengeliggjøring av åpne offentlige data (se omtale i kapittel 14.4), og 2) spørsmålet om det skal etableres en plikt til aktiv tilgjengeliggjøring av nærmere definerte datasett. I dette delkapitlet redegjør utvalget for den andre problemstillingen.

¹³ For en nærmere beskrivelse av retten til å være anonym, se utvalgets omtale av gjeldende rett i kapittel 4.

¹⁴ Public Information Act1, Passed 15.11.2000, RT I 2000, 92, 597, Entry into force 01.01.2001, uoffisiell engelsk oversettelse.

14.5.2 Høringsinnspill om konkrete datasett som egner seg for aktiv tilgjengeliggjøring

I Kommunal- og distriktsdepartementets høringsnotatet om gjennomføringen av åpne data-direktivet (2022), ble høringsinstansene oppfordret til å fremme forslag til angivelse av konkrete datasett ut over de som er angitt i HVD-forordningen som egnet seg for aktiv tilgjengeliggjøring. Flere av høringsinstansene identifiserte konkrete datasett som kunne omfattes av et krav om aktiv tilgjengeliggjøring:

Arkivverket peker på folkeregisterinformasjon og helseregistre som eksempler på dokumenter der viderebruk vil være forbundet med viktige fordeler for samfunnet, miljøet og økonomien og som dermed kan være aktuelle for en plikt til aktiv tilgjengeliggjøring.

Meteorologiske og andre data som viser klimaendringer kan være et annet aktuelt område.

Direktoratet for e-helse foreslår at det vurderes om nasjonale kodeverk skal omfattes av en plikt til aktiv tilgjengeliggjøring. Eksempler på slike kodeverk er:

- SNOMED CT
- ICD – kodeverk
- Nasjonalt prosedyrekodeverk
- Nasjonale laboratoriekodeverk
- Administrative og tekniske kodeverk

Direktoratet peker på at bruken av en felles terminologi i pasientbehandlingen har høy nytteverdi for alle pasienter og hele helsetjenesten. Videre benyttes flere av de ulike terminologiene i helseforetakenes finansieringsordninger og virksomhetsstyring, og de kan kombineres med ulike datasett. Bruk av terminologier i utveksling og ny bruk av informasjon er i tillegg en klar internasjonal trend. EU har gjennomført en større vurdering av SNOMED CT i Assess CT, hvor det bekreftes at det er viktig å benytte felles terminologi for å nå felles mål.

Folkehelseinstituttet (FHI) legger til grunn at instituttets statistikk er å anse som verdifull for samfunnet, miljøet og økonomien, og dermed kan være aktuell for en plikt til aktiv tilgjengeliggjøring. I henhold til helseregisterloven § 19, jf. § 11, er FHI som dataansvarlig for flere lovbestemte helseregistre forpliktet til å kontinuerlig utarbeide offentliggjøre statistikk. Dette gjelder bl.a. statistikk instituttet genererer fra Meldingssystem for smittsomme sykdommer (MSIS), Dødsårsaksregistret og System for vaksinasjonskontroll (SYSVAK). Likeledes er dette også gjeldende for

befolkningsbaserte helseundersøkelser der FHI somdata ansvarlig skal utarbeide og løpende offentliggjøre relevant statistikk, jf. forskrift om befolkningsbaserte helseundersøkelser § 4-2.

Nasjonalbiblioteket peker på at det offentlige Norge har en viktig rolle å spille for forskning og utvikling av språkteknologi, ved å sikre at språkdata i ulike sammenhenger fremstilt av det offentlige kan være en verdifull og tilgjengelig ressurs for slik aktivitet. Nasjonalbiblioteket oppfordrer til at formålene fremhevet i Prop. 108 L (2019–2020) *Lov om språk* også vektlegges i implementeringen og innenfor rammene av direktivet om åpne data.

Nav mener at det primært vil være statistikk som vil kunne være aktuelt for en plikt til aktiv tilgjengeliggjøring, og anbefaler at statistikk primært leveres fra de nasjonale statistikkbyråene (SSB), eventuelt Eurostat.

Jernbanedirektoratet uttaler at av de data som jernbanesektoren besitter i dag, anser direktoratet at følgende kan være aktuelle for en plikt til aktiv tilgjengeliggjøring:

- Passasjertall per dag, per avgang, per stasjon, per vogn, per dørpar.
- Rutedata
- Pris- og produktdata
- Sanntidsinformasjon
- Salgsdata
- Bruksdata
- Data innhentet fra kundedialog via f. eks kundesenteret.

Jernbanedirektoratet peker også på at hvilke data sektoren til enhver tid besitter vil være i utvikling, eksempelvis gjennom at det stilles nye krav i håndbøker e.l., eller at Entur utvikler nye datakataloger basert på kunstig intelligens eller annen teknologisk utvikling. Det virker dermed mer hensiktsmessig å etablere kriterier for hva som – nå og fremover – skal anses som «verdifulle data» enn en statisk oversikt over hvilke datasett som regnes som dette.

Norsk Redaktørforening, Norsk Journalistlag og Mediebedriftenes Landsforening har inngitt et felles hørings svar. De peker helt overordnet på at alle datasett som direkte berører kjernevirksomheten i et forvaltningsorgan som er delegert makt til å gjøre vedtak eller bruke tvangsmidler mot innbyggerne, bør være gjenstand for en plikt til aktiv tilgjengeliggjøring. Eksempelvis Kartverket med kartdata, tinglysninger og matrikkel, Miljødirektoratet med oversikt over forurenset grunn etc. Autoritative datasett og -strømmer fra notoriske kilder bør alltid være av «høy verdi», fordi de er offisielle, og fordi de ofte berører maktutøvelsen

til det offentlige. Følgende konkrete innspill har kommet fra medier som i dag har bred erfaring med datastøttet journalistikk:

- PAI-data fra kommunene og staten (hvem jobber i kommunene, hvilken lønn/stilling har de)
- Reskontro-data fra regnskapssystemene
- Aksjonærregisteret
- Motorvognregisteret
- Folkeregisteret (inkludert «merknader»)
- Eiendomsregisteret
- Data fra grunnboken (her kreves i dag PDF-nedlasting eller betalt API-tilgang via leverandører)
- Detaljerte geodata om bygninger etc fra FKB som i dag er lukket og betalingstjeneste fra Kartverket.
- Regnskapsdata og kunngjøringer fra Brønnøysundregisteret (kostbart og kommersialisert i dag, mange bruker f.eks. Proff.no fordi de har et ok API)
- Konkursregisteret – her kreves det i dag skreddersydde betalte uttrekk fra Brønnøysundregistrene. Inneholder informasjon av høy verdi som gjør det mulig å følge saksgangen i konkurssaker og faller inn under selskapsregisterkategorien.
- Mobilitetsdata: Sanntidsdata fra sensorer som det offentlige opererer. Sanntidsdata vil bli viktigere i tiden som kommer. Eks: Passeringer i bomringen i sanntid, passeringer i sikkerhetskontroll/inn/ut av områder på flyplasser, passeringer inn/ut av offentlige P-hus, sanntidsinfo om kollektivtrafikk, trafikkulykkeregistreringer.
- eInnsyn (mangler i dag et fungerende API tilgjengelig for alle), samt enkeltstående postlister fra organer som i dag ikke er på einnsyn
- Valgdata (listekandidater, innvalgte representanter, valgresultat per kommune/fylke, navn på ordfører, politisk utnevnte komitéer og utvalg i tillegg.tc).
- Barnehagedata (deler av dette finner vi i dag på barnehagedata.no).
- Datasett fra grunnskolen informasjonssystem GSI
- Nasjonal veidatabank (NVDB)
- Stortingets datatjeneste
- Statistikkbankene til SSB, FHI, UDI, IMDi, NAV, Hdir, Udir, Oslo kommune osv
- GIS-data som angår allmenheten f.eks. lokasjon på potensielle utslippskilder, offentlige toaletter, friluftsområder, reguleringsplaner, etc.
- Godkjente organisasjoner for gavefradrag

- Samordna opptak- og eksamensstatistikk
- Kontrollrapporter fra alle instanser. Inkludert fiske (må ikke forveksles med landingsstatistikk).

Utvalget har også fått en henvendelse fra *Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ)* om konkrete datasett som de ønsker skal omfattes av et krav om aktiv tilgjengeliggjøring og fri viderebruk. Bakgrunnen er at DFØ skal bidra til effektiv ressursbruk i staten, og det kommer frem av deres tildelingsbrev at DFØ blant annet skal undersøke hvordan data fra offentlige virksomheter skal «tilgjengeliggjøres for analyseformål og evalueringer», og målet er «bredere analyse av offentlig ressursbruk». DFØ ønsker derfor å foreslå at offentlige utgiftsdata, leverandørreskontro, vurderes som et eksempel på et nasjonalt datasett for prioritert deling. DFØ mener at tilgjengeliggjøring av utvalgte offentlige utgiftsdata for viderebruk vil muliggjøre mer effektiv ressursbruk i offentlig sektor gjennom verdiøkende tjenester, forskning og innovasjon utenfor offentlig sektor.

Videre har *Språkrådet* i et innspill til utvalget fremhevet norske språkdata som et datasett som burde være gjenstand for aktiv tilgjengeliggjøringsplikt og evt. defineres som et datasett med høy verdi. Norske språkdata er helt nødvendige for at norsk språkteknologi, inkludert den språkteknologiske komponenten i KI, skal virke på norsk. Både nye, store generative språkmodeller av typen Chat GPT, og andre mindre språkmodeller som brukes til for eksempel klassifisering, må læres opp på språkdata. Språkrådet mener det er et nasjonalt ansvar å sørge for at vi har tilstrekkelig med språkdata på norsk, og at dataene er av god nok kvalitet og på begge målformer, siden slike data er en forutsetning for at digitaliseringen i Norge skal fungere.

Utvalget har også fått en henvendelse fra Rune Toalango Johannesen, jurist, økonom og teknolog, og Anders Løvlie, professor i rettsvitenskap ved Institutt for offentlig rett, UiO. Disse har sammen med en rekke andre et rettspolitisk prosjekt hvor formålet er å sikre alminnelige borgere konsentrert og systematisk tilgang til rettskilder produsert av staten. De mener at de statsproduserte rettskildene (Stortingsvedtak, lover, forskrifter, dommer og forvaltningsavgjørelser) må gjøres tilgjengelige i form av et felles programmeringsgrensesnitt (API) og at staten må etablere, eller betale for, en operativ søkemotor til fri bruk.

14.5.3 Utvalgets vurdering

Utvalget registrerer at flere høringsinstanser, og særlig offentlige virksomheter, har spilt inn forslag til data og statistikk som har høy verdi for samfunnet og kan omfattes av en plikt til aktiv tilgjengeliggjøring. Enkelte virksomheter foreslår data og statistikk som de selv besitter og har et forvaltningsansvar for, mens andre foreslår offentlige data og nasjonal statistikk som andre besitter. Høringsinstansene begrunner forslagene sine med at dette er data og statistikk som vil være viktig til forskning- og analyseformål, innovasjon, næringsutvikling, eller til forbedring av offentlige og private tjenester til innbyggerne. Både Nasjonalbiblioteket og Språkrådet uttaler at norske språkdata er viktige for utvikling av kunstig intelligens (språkmodeller) og annen språkteknologi, og vil ha stor samfunnsmessig betydning, ikke minst i digitaliseringen av Norge fremover. Utvalget deler Nasjonalbibliotekets og Språkrådet syn på språkdata.

I mandatet er utvalget bedt om å vurdere om Norge bør gå utover de tematiske kategoriene som følger av vedlegg 1 til direktivet, og inkludere andre datasett enn de som omfattes av gjennomføringsrettsakten om datasett med høy verdi. Etter utvalgets vurdering er dette en kompleks problemstilling, og som vil kreve nærmere utredning. Utvalget viser til høringsinstansenes forslag, og anbefaler at nasjonale myndigheter ser hen til disse i det videre arbeidet.

I Kluge-utredningen (2020) påpekes det at å innføre en plikt til aktiv tilgjengeliggjøring av offentlig informasjon (data) er å gå et skritt lenger enn det som i dag er nedfelt i regelverk med direkte relevans for norsk rett. Kluge omtaler dette som en radikal systemendring, og uttaler at konsekvensene av et slikt systemskifte ikke uten videre er overskuelige.¹⁵ Det bør derfor legges til grunn et føre var-prinsipp. Ifølge Kluge kan et føre var-prinsipp tilsi¹⁶:

- At det sikres en forsvarlig og tilstrekkelig utredning av konsekvensene ved et slikt nytt regelverk før det implementeres; og
- i den grad konsekvensen skulle være uoversiktlige, at man begrenser virkeområdet og eller rekkevidden av et slikt nytt regelverk til

¹⁵ Rapport, Kluge (2020), Utredning – rettslig handlingsrom for et generelt pålegg mot offentlige organer og virksomheter om aktivt å tilgjengeliggjøre offentlig informasjon, punkt 5.3.2, side 21.

¹⁶ Ibid.

områder som anses tilstrekkelig oversiktlige og sikre.

Utvalget er enig i dette. Utvalget mener imidlertid at nasjonale myndigheter bør ha tilgang til å fastsette en plikt til aktiv tilgjengeliggjøring av bestemte data fra offentlig sektor utover det som følger av gjennomføringsrettsakten om datasett med høy verdi. Det vil legge til rette for at det offentliges oppgaver knyttet til viderebruk og tilhørende ressurser prioriteres til å gjøre offentlige data som er viktige for samfunnet tilgjengelig.

Utvelgelsen av datasett for en nasjonal plikt til aktiv tilgjengeliggjøring av nærmere definerte data og datasett kan skje på ulike måter. En mulig løsning er at det fastsettes i lov eller forskrift hvilke konkrete data og datasett som skal gjøres aktivt tilgjengelig.

En slik løsning forutsetter oversikt over hvilke data og datasett som finnes i de enkelte offentlige virksomhetene. Videre kreves innsikt i hvordan dataene er strukturert, hvilke dataelementer de består av og hvordan disse er definert, hva slags oppdateringsfrekvens som gjelder for de enkelte datasettene, og hvilken kvalitet de har, hvordan de er dokumentert, hvilke tekniske løsninger som er mulige for tilgjengeliggjøring osv. Det vil også være nødvendig med oversikt over hvor etterspurte de enkelte datasettene er med hensyn til viderebruk. Det har liten hensikt å pålegge en plikt til tilgjengeliggjøring av data som ingen etterspør eller er interessert i.

Utvalget foreslår at et nasjonalt prioriteringsråd får i oppgave å vurdere og gi tilråding om hvilke data det offentlige bør prioritere og som skal omfattes av en aktiv tilgjengeliggjøringsplikt. Det vil dermed ikke – i så stor grad som i dag – bero på det enkelte offentlige organs egne prioriteringer og vurderinger. Det nasjonale prioriteringsrådet omtales nærmere i kapittel 14.6.

14.6 Forslag om etablering av et nasjonalt prioriteringsråd for deling og viderebruk av offentlige data

14.6.1 Behovet for en nasjonal prioriteringsfunksjon

Utvalget mener det er behov for mer systematisk kunnskap om hvilke offentlige data som faktisk er etterspurte, og som enten gir eller kan gi økt verdiskaping i næringslivet og for samfunnet. Det er også kjent at offentlige virksomheter som deler mye data ikke har god nok informasjon om hvem

som bruker dataene og hva de brukes til. Gevinster ved deling og bruk av data kartlegges også i liten grad, fordi det er krevende å måle gevinster og verdien av data.¹⁷

Agenda Kaupang oppsummerte behovet for mer kunnskap slik i sin rapport¹⁸:

«Flere forhold identifisert i denne kartleggingen viser at det er behov for mer kunnskap om hvilke data som etterspørres og vil gi verdi:

- Flere virksomheter ønsker å dele data, men har ikke en bevisst prioritering av hvilke data dette gjelder. Dette funnet trekkes også fram av Menon (2022).¹⁹
- Virksomheter som deler mye data, har ofte liten informasjon om hvem som bruker dataene og hva de bruker dem til. Ofte trekkes det fram anekdotiske eksempler.
- Gevinster knyttet til datadeling kartlegges i liten grad. Dette trekkes også fram som et hovedfunn av Menon (2022). En av hovedgrunnene er mangel på felles metodikk for beregning av gevinster fra datadeling.»

I rapporten fra ekspertgruppen for datadeling i næringslivet (2020) påpekes det at det er urealistisk og uhensiktsmessig å kreve at alle mulige datasett skal gjøres tilgjengelig på et nivå for gjenbruk for alle mulige bruksområder. I rapporten foreslås det derfor at det etableres mekanismer som bringer aktører sammen rundt bruksområder der tilgjengeliggjøring og utnytting av data vil være av stor samfunnsinteresse.

Utvalget er kjent med at topplederorganet Skate (Styring og koordinering av tjenester i e-forvaltningen) har et pågående prosjekt om et felles forvaltnings- og styringssystem på nasjonale grunndata. Ifølge Digitaliseringsdirektoratet er nasjonale grunndata opplysninger mange har bruk for og som er særlig viktig for samfunnets funksjoner og tjenester. De skal ha tilstrekkelig

kvalitet og være enkelt tilgjengelig. Eksempel på grunndata er Folkeregisteret. For å nå målet om kvalitet og tilgjengelighet må det tydeliggjøres hvem som har ansvar for hva, hva som ligger i ansvaret og hvordan skal de som har ansvar organisere og fordele ansvar seg imellom, ifølge Digitaliseringsdirektoratet. Dette inngår i det såkalte styringssystemet for forvaltning av nasjonale grunndata, der ulike roller er tenkt definert.²⁰ Utvalget mener at arbeidet er et viktig steg i riktig retning med å definere og prioritere viktige datasett for samfunnet.

Agenda Kaupang anbefaler at det opprettes et nasjonalt prioriteringsråd for datadeling med representanter fra næringslivet og forskning i Norge, og viser til det irske Open Data Governance Board.²¹ Etter utvalgets oppfatning bør også sivilsamfunnet og media være representert i rådet, i tillegg til representanter fra offentlige virksomheter, næringslivet og fra forskningssektoren og akademien.

Utvalget deler Agenda Kaupangs vurdering om at det er behov for en tydeligere nasjonal prioritering og sterkere føringer om hvilke data det offentlige skal prioritere å gjøre tilgjengelig for viderebruk. Et bredt sammensatt råd eller organ med representanter fra offentlig, privat og frivillig sektor vil ikke kunne ha besluttsende myndighet, men være et rådgivende organ for nasjonale myndigheter og regjeringen. Den brede sammenstillingen utelukker at denne prioriteringsfunksjonen legges til Skate som i dag består av statlige etater, kommuner og KS.

Prioriteringsrådet vil være den nasjonale arenaen for dialog mellom brukere og tilbydere av offentlige data. Rådets oppgaver kan være å fremskaffe systematisk kunnskap om hvilke offentlige data som etterspørres og som vil ha verdi for samfunnet. Kartlegging av kost-nytte og samfunnsgevinster ved deling av prioriterte data bør være en del av kunnskapsgrunnlaget. Rådets tilrådninger og analyser vil være et viktig kunnskaps- og beslutningsgrunnlag for nasjonale myndigheter og regjeringen på feltet. Rådet bør også ha en rolle i høringssaker på dataområdet, og avgi uttalelser og anmodninger knyttet til spørsmål om viderebruk og verdiskaping med offentlige data. Rådets anbefalinger og uttalelser skal være offentlige.

¹⁷ Meld. St. 22 (2020–2021) *Data som ressurs, Datadrevet økonomi og innovasjon*, kapittel 5; Rapport, 2021, Menon Economics og A-2, «Verdi og effekt av deling av datadeling. En kartlegging av norske virksomheters praksis.» Menon-publikasjon nr. 32/2021; Rapport, Menon Economics, 2019, «Er verdiskaping med data noe Norge kan leve av?». Menon-publikasjon nr. 88/2019.

¹⁸ Rapport, Agenda Kaupang (2022), «Utredning av dataøkonomien i offentlig sektor», side 45-46.

¹⁹ Rapport, Menon Economics (2022) «Verdi og effekt av datadeling. En kartlegging av norske virksomheters praksis», side 28.

²⁰ Rapport, Digitaliseringsdirektoratet (2023), «Styringssystem nasjonale grunndata». Versjon 2023.11.20 – versjon 0.6.

²¹ Rapport, Agenda Kaupang (2022) «Utredning av dataøkonomien i offentlig sektor», side 47.

Boks 14.2 Skate (Styring og koordinering av tjenester i e-forvaltningen)

Skate er et strategisk samarbeidsråd og rådgivende organ til Digitaliseringsdirektoratet og digitaliserings- og forvaltningsministeren. Skate består av direktørene i elleve statlige virksomheter og tre topplederrepresentanter fra kommunesektoren. Medlemmene blir oppnevnt av Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet i samarbeid med KS for kommunerepresentantene. Skate skal bidra til en samordnet digitalisering av offentlig sektor som gir gevinster for innbyggerne, næringslivet, frivillig sektor, og offentlige virksomheter.

Samarbeidsrådet skal gi råd om sentrale tverrgående strategier, tiltak og investeringer på IKT-området. Skate skal identifisere tverrgående behov og komme med råd og anbefalinger knyttet til:

- Omfang og gjennomføring av tiltak i handlingsplaner i den til enhver gjeldende digitaliseringsstrategi for offentlig sektor.
- Styrings- og finansieringsmodeller, inkludert finansieringsbehov, som bidrar til en helhetlig forvaltning og utbredelse av løsninger i felles økosystem.
- Koordinering, videreutvikling og forvaltning av felles økosystem.

Medlemmer i Skate kan på eget initiativ ta opp saker som oppleves relevante og viktige for Skates formål til drøfting.

Kilde: Digitaliseringsdirektoratet

14.6.2 Vurdering av utvelgelseskriterier for data som kan omfattes av plikt til aktiv tilgjengeliggjøring

Utgangspunktet må være at data som skal gjøres til gjenstand for en plikt til aktiv tilgjengeliggjøring må vurderes ut fra formålet til den nye data-delingsloven og hva som er samfunnsnyttig.

Ifølge Agenda Kaupang bør prioriteringen ta utgangspunkt i hvilke data som er viktig for næringslivet og samfunnet, og muligheter og behov knyttet til nye teknologier, for eksempel kunstig intelligens.²² Utvalget anser dette som en god tilnærming, men at også andre kriterier kan være aktuelle, for eksempel betydningen av åpenhet i forvaltningen på viktige samfunnsområder.

Det er nærliggende å ta utgangspunkt i de samme kriteriene som EU har lagt til grunn i åpne data-direktivet og gjennomføringsrettsakten om datasett med høy verdi. Disse kriteriene er dataenes evne til å²³:

- Skape vesentlige sosioøkonomiske og miljømessige fordeler, og innovative tjenester,
- være til nytte for et høyt antall brukere, særlig små- og mellomstore bedrifter,

- bidra til å skape inntekter (på engelsk «revenues»), og
- kombineres med andre datasett.

Ifølge Broomfield (2023) vektlegger EUs kriterier for utvelgelse av datasett verdiskaping i næringslivet.²⁴

Etter utvalgets mening er disse kriteriene relevante i en nasjonal sammenheng. Samtidig mener utvalget at de er for generelle og lite konkrete, og at det kan være aktuelt nasjonalt å konkretisere hvert enkelt kriterium med sikte på anvendelse på konkrete data.

Utvalget mener derfor at listen over kriterier bør suppleres med særnasjonale kriterier. Eksempler på slike særnorske kriterier kan være om dataene er til nytte for brukere med spesielle behov, om det har høy kulturell eller historisk verdi eller om det er av særlig verdi for undersøkende journalistikk. Andre mulige kriterier er hvorvidt dataene kan være viktig for forskning og utvikling, for styrking av norsk språk, eller for allmenhetens tilgang til samfunns viktig informasjon som for eksempel domstolsavgjørelser og eierskapsinformasjon.

Når det tas stilling til om gitte data eller datasett skal gjøres til gjenstand for en plikt til aktiv tilgjengeliggjøring, må det også tas stilling til spør-

²² Rapport, Agenda Kaupang (2022) «Utredning av dataøkonomien i offentlig sektor», side 47.

²³ Europaparlaments- og rådsdirektiv (EU) 2019/1024 av 20. juni 2019 om åpne data og viderebruk av informasjon fra offentlig sektor – Omarbeidelse, artikkel 14 nr. 2.

²⁴ Heather Broomfield (2023). «Where is open data in the Open Data Directive?». *Information Polity*, (Preprint), side 1-14.

målet om plikten skal gjelde for data som allerede er produsert (og eventuelt hvor langt tilbake i tid man skal gå) eller om plikten bare skal gjelde for data som produseres fremover. De ovenfor nevnte kriteriene vil kunne slå svært ulikt ut avhengig av om det er tale om data som allerede er produsert eller fremtidig data.

14.6.3 Vurdering av krav til hvordan data som gjøres til gjenstand for en plikt til aktiv tilgjengeliggjøring skal tilgjengeliggjøres

I prinsippet kan det tenkes at krav til hvordan data skal tilgjengeliggjøres bestemmes konkret for hvert enkelt data eller datasett. Dette vil imidlertid motvirke deler av formålet med åpne data-direktivet, nemlig å sørge for en harmonisering og standardisering over landegrensene, se fortalepunkt 15, 17 og 18. Også i nasjonal sammenheng er behovet for standardisering fremhevet, se Meld. St. nr. 22 (2020–2021) *Data som ressurs – Datadrevet økonomi og innovasjon* punkt 4.5.4:

«Tekniske grensesnitt som ikke er kompatible, motstridende bruksvilkår og dataformater som ikke stemmer overens, er eksempler på faktorer som gjør det vanskelig å realisere verdiskapingspotensialet for offentlige data. Data som ikke er i standardformater, må bearbeides og «vaskes» før de kan brukes og kombineres med andre data. Dette er ofte en ressurskrevende øvelse som krever kompetanse på feltet som dataene beskriver, såkalt domenekunnskap.»

Også Agenda Kaupang framhever betydningen av å ta i bruk internasjonalt anerkjente standarder innenfor sektorer og fagområder. I deres rapport om dataøkonomien i offentlig sektor står det følgende:

«Felles standarder på metadatanivå er en forutsetning for at data skal flyte mellom dataeier og portal, samt fra portal til portal. Utover dette er det vanskelig å pålegge alle typer data å følge samme eller relaterte standarder, da fagområdene som inngår i offentlig sektor er vidt forskjellige, og tilhører ulike fagtradisjoner og fagfelt. Det bør likevel stilles krav til at dataene skal følge internasjonalt anerkjente standarder. Det kan være hensiktsmessig å samordne standardbruken innenfor hver enkelt sektor. Gode metadata er viktig for at det skal være mulig å finne frem til dataene, og bruke dem på en god

og effektiv måte. Det utvikles nå også teknologier som automatisk påfører dataene de relevante metadataene, allerede i produksjonen. Det må sikres at slike automatiserte løsninger henter metadata fra kjente ontologier. Samarbeid om dette bør organiseres innenfor de sektorene hvor dette er aktuelt, og være basert på internasjonale standarder, der slike finnes.»²⁵

Kravene til hvordan offentlige virksomheter skal gjøre data tilgjengelig bør altså være standardisert i så stor grad som mulig.

Kapittel III av direktivet angir hovedreglene for offentlige virksomheter når de skal gjøre data tilgjengelig for viderebruk. Etter åpne data-direktivet artikkel 5 nr. 1 skal offentlige virksomheter gjøre data tilgjengelig i alle eksisterende format er og språkversjoner. Hvis det er praktisk mulig og formålstjenlig, skal data med tilhørende metadata gjøres tilgjengelig i et digitalt format som er åpent, maskinleselig, gjenfinnbar, og mulig å viderebruke. Der det er mulig skal formatet og metadata være i overensstemmelse med etablerte åpne standarder. I tillegg finnes det særregler om dynamiske data, se direktivet artikkel 5 nr. 5 og nr. 6. Utvalget redegjør nærmere om kravene i direktivet til formater og hvordan disse foreslås gjennomført i norsk lov i utredningens kapittel 11.

Åpne data-direktivet kapittel V angir egne vilkår for datasett med høy verdi, og som landene er forpliktet til å gjøre aktivt tilgjengelig. Datasett med høy verdi skal være maskinleselige, utleveres via API-er og som massenedlasting dersom relevant. De skal også i utgangspunktet være gratis. Se kapittel 5.5 om endringer med åpne data-direktivet for en mer detaljert beskrivelse av datasett med høy verdi.

I spørsmålet om muligheten for å ta gebyrer ved tilgjengeliggjøring av offentlige data, er det direktivet artikkel 6 som angir hovedreglene for dette. I disse vurderingene må prioriteringsrådet selvfølgelig holde seg innenfor de reglene om gebyrfastsettelse som følger av åpne data-direktivet artikkel 6 og lovutkastet § 10. Det er imidlertid verdt å være oppmerksom på at selv om man velger en tilgjengeliggjøring på samme måte som datasett med høy verdi, er det gebyrprinsippene i åpne data-direktivet artikkel 6 og lovutkastet § 10 som gjelder.

Utvalget mener at nasjonale data, utover datasettene Norge er forpliktet til å gjøre tilgjengelig etter gjennomføringsrettsakten om datasett med høy verdi, enten bør følge kravene i direktivet artik-

²⁵ Rapport, Agenda Kaupang (2022) «Utredning av dataøkonomien i offentlig sektor», side 28.

kel 14 nr. 1, eller kravene som stilles i direktivet kapittel III. Etter utvalgets mening vil det oppnås større fleksibilitet i fastsetting av vilkår dersom kravene i direktivets kapittel III legges til grunn. Utvalget vil derfor anbefale denne løsningen.

Utvalget vil presisere at for regler om viderebruk av beskyttede data fra offentlig virksomhet gjelder vilkårene i dataforvaltningsforordningens bestemmelser i kapittel II. Utvalget redegjør for denne problemstillingen i kapittel 14.7. Se ellers utvalgets omtale av dataforvaltningen i sin helhet i kapittel 6.

14.6.4 Tilgjengeliggjøring av metadata

Et annet spørsmål er hvilke krav som skal stilles til tilgjengeliggjøring av metadata for de dataene eller datasettene hvor det innføres en plikt til aktiv tilgjengeliggjøring. Utvalget foreslår en forskriftsfesting av standarden DCAT-AP-NO i kapittel 11.5, jf. utvalgets forslag til § 6 tredje ledd i ny lov om datadeling. Se også utvalgets forslag til gjennomføring av direktivet artikkel 5 nr. 1 i ny datadelingslova § 5 om krav til formater ved tilgjengeliggjøring av data.

Åpne data-direktivet artikkel 14 sier ikke noe om hvilke metadata som skal tilgjengeliggjøres sammen med vedkommende datasett med høy verdi. Gjennomføringsrettsakten inneholder heller ikke noen generell regel. Hvilke krav som stilles er kun omtalt i vedlegget til gjennomføringsrettsakten.

Vedlegget omhandler seks ulike kategorier datasett med høy verdi: Geodata, jordobservasjons- og miljødata, meteorologiske data, statistikk, selskaps- og eierskapsdata og mobilitetsdata. For alle kategoriene, bortsett fra geodata, gjelder følgende krav, jf. punkt 2.2 c, 3.2 c, 4.2 c, 5.2 b og 6.2 c:

«The datasets shall be described in a complete and publicly available online documentation describing at least the data structure and semantics.»

For øvrig varierer det hvilke krav som stilles til metadata. For geodata gjelder følgende, jf. punkt 1.2 b:

«The metadata describing the datasets within the scope of the INSPIRE data themes shall contain at least the metadata elements set out in Commission Regulation (EC) No 1205/2008.»

For jordobservasjons- og miljødata vises det også til INSPIRE, se punkt 2.2 b:

«The metadata describing the data within the scope of the INSPIRE data themes set shall contain at least the metadata elements set out in the Annex to Regulation (EC) No 1205/2008.»

For statistiske data kreves følgende, jf. punkt 4.2 b:

«The metadata describing the data set shall be available as a well-developed structured file containing at least a description of the statistical data, the statistical concepts, methodologies and information on data quality.»

Og for mobilitetsdata kreves det at:

«The metadata describing transport network datasets shall contain at least the metadata elements defined in Regulation (EC) No 1205/2008», jf. punkt 6.2 b.

Dette illustrerer at spørsmålet om hvilke metadata som bør tilgjengeliggjøres sammen datasettene varierer fra område til område. Utvalget anbefaler derfor at dette spørsmålet vurderes konkret for hvert enkelt data eller datasett som velges ut for en plikt til aktiv tilgjengeliggjøring.

14.6.5 Utvalgets anbefaling

Utvalgets anbefalinger:

- Utvalget anbefaler at det etableres et nasjonalt prioriteringsråd for deling og viderebruk av data fra offentlig virksomhet. Rådet skal vurdere og gi anbefalinger til nasjonale myndigheter og regjeringen om hvilke data som skal gjøres aktivt tilgjengelig. Dette skal være nasjonale data og datasett utover de som følger av HVD-forordningen, og inkludere både åpne data og beskyttede data, inkludert data som kan deles med begrensede brukergrupper. Ved sammensetning av den nasjonale funksjonen bør departementet se hen til organisering av tilsvarende nasjonale funksjoner og grunn-dataprogram i våre nordiske naboland.
- Utvalget foreslår at det nasjonale prioriteringsrådet lovfestes, og at departementet i forskrift kan fastsette nærmere mandat og organisering for det nasjonale prioriteringsrådet

Forslag til lovhjemmel:

§ 14. *Nasjonalt prioriteringsråd for deling og viderebruk av data fra offentlige virksomhet*

(1) *Departementet skal oppnevne et nasjonalt prioriteringsråd for deling og viderebruk av data fra offentlig virksomhet. Rådet skal ha en rådgivende funksjon på nasjonalt nivå, og gi tilrådsninger til nasjonale myndigheter og regjeringen om bestemte data som skal gjøres aktivt tilgjengelig på like vilkår som etter denne loven.*

(2) *Rådet skal være bredt sammensatt og bestå av representanter fra offentlig virksomhet, næringslivet, forskning, media, og frivillig sektor.*

(3) *Dersom rådet anbefaler at beskyttede data skal prioriteres for viderebruk, kommer vilkårene i dataforvaltningsforordningen kapittel II til anvendelse.*

(4) *Departementet skal i forskrift fastsette nærmere mandat og organisering for det nasjonale prioriteringsrådet.*

14.7 Vurdering av plikt til tilgjengeliggjøring av beskyttede data

En problemstilling for utvalget har vært om en eventuell aktiv tilgjengeliggjøringsplikt også skal gjelde for beskyttede data. Utvalget har tolket mandatet dithen at det først og fremst bes om en utredning av spørsmålet om plikt til aktiv tilgjengeliggjøring av åpne data. Mandatet ble imidlertid fastsatt omtrent samtidig med at dataforvaltningsforordningen ble vedtatt. Det står i mandatet at utvalget «skal se hen til dataforvaltningsforordningen». Utvalget har på denne bakgrunnen valgt å redegjøre kort for spørsmålet om en mulig plikt til tilgjengeliggjøring av beskyttede data.

Dataforvaltningsforordningen kapittel II gjelder tilrettelegging for viderebruk av beskyttede data som innehas av offentlige organ. Reglene gjelder data som er beskyttet av hensyn til:

- Kommersiell fortrolighet, inkludert drifts- eller forretnings-, ervervs- og virksomhetshemmeligheter,
- statistisk fortrolighet,
- tredjeparts immaterielle rettigheter, eller
- personvernet, i den grad dataene ikke omfattes av virkeområdet til åpne data-direktivet.

Dataforvaltningsforordningen artikkel 5 fastsetter vilkår for tilgjengeliggjøring for viderebruk av beskyttede data. Offentlige organer skal i samsvar med unionsretten og nasjonal rett sikre at dataene

fortsatt blir vernet. Tilgang til viderebruk av data skal bare gis når det er sikret at personopplysninger er blitt anonymisert. Tilsvarende skal det for kommersielt fortrolig informasjon, inkludert drifts- eller forretningshemmeligheter eller innhold som er beskyttet av immaterielle rettigheter, sikres at data er blitt endret, aggregert eller behandlet ved hjelp av andre metoder for kontroll med offentliggjøringen. Tilgang til og viderebruk av data via fjerntilgang skal videre skje i et sikkert behandlingsmiljø stilt til rådighet eller kontrollert av det offentlige organet eller et aktuelt kompetent organ. Se kapittel 6.2.3 for en grundigere redegjørelse for artikkel 5.

Dataforvaltningsforordningen fastslår i artikkel 1 nr. 2 at den ikke etablerer noen plikt for offentlige organer til å tillate viderebruk av de dataene forordningen omfatter. Forordningen inneholder da med nødvendighet heller ingen regler om aktiv tilgjengeliggjøringsplikt for beskyttede data. Forordningen er imidlertid ikke til hinder for at det nasjonalt fastsettes regler om at beskyttede data skal prioriteres og tilrettelegges (via eksempelvis finansiering og infrastruktur) for viderebruk. Ved en slik eventuell prioritering av beskyttede data for viderebruk, må det gjøres på en slik måte at dataene fortsetter å være beskyttet når de viderebrukes, jf dataforvaltningsforordningen artikkel 5.

Forordningen skal sikre felles regler og praksis i EU (og EØS), og har blant annet som formål å gjøre data mer tilgjengelig. Fastsettelse av en plikt til aktiv tilgjengeliggjøring av beskyttede data vil være i samsvar med dette formålet.

Tilgjengeliggjøring av slike data kan imidlertid ikke skje på samme måte som for åpne data. Beskyttede data kan blant annet bare gjøres tilgjengelig i et sikkert behandlingsmiljø stilt til rådighet av eller kontrollert av det offentlige organet. En eventuell beslutningsmekanismene for tilgjengeliggjøring av slike data må også være annerledes enn for åpne data, jf. dataforvaltningsforordningen kapittel II.

Utvalget legger til grunn at det nasjonale prioriteringsrådet også skal kunne vurdere og gi tilrådsninger om aktiv tilgjengeliggjøring av evt. beskyttede data, så lenge kravene i dataforvaltningsforordningen er oppfylt.

14.8 Vurdering av plikt til tilgjengeliggjøring av data ovenfor enkelte grupper

Det finnes eksempler i dagens lovgivning på plikt til å gjøre enkelte dokumenter tilgjengelig for sær-

lige grupper. Ett eksempel på dette er domstolenes plikt til å tilgjengeliggjøre dommer og kjennelser i den såkalte pressemappen, se forskrift om offentlighet i rettspleien § 10.²⁶ Se også boks 14.3 om Oslo-piloten, et system som gir politiet mulighet til å dele sensitive opplysninger direkte med pressen i forbindelse med operative hendelser.

Det fremgår ikke av utvalgets mandat hvorvidt utvalget skal vurdere spørsmålet om en eventuell plikt til tilgjengeliggjøring ovenfor særlige grupper. I bakgrunnen for mandatet er imidlertid følgende fremhevet:

«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 rettsikkerhet.»

De grunnleggende hensynene bak offentleglova kan tilsi at det bør åpnes for innføring av plikt til aktiv tilgjengeliggjøring av bestemte dataområder og datasett ovenfor enkelte grupper, typisk media. Hensyn til næringsutvikling og effektivisering kan tilsi at det bør åpnes for plikt til aktiv tilgjengeliggjøring for andre begrensede grupper, se for eksempel offentlig-privat samarbeid om samtykkebasert lånesøknad og arbeidet med håndtering av livshendelsen dødsfall. Se også forslag fra regjeringen i Prop. 74 LS (2023–2024) om at media, sivilsamfunnsorganisasjoner og høyere utdanningsinstitusjoner skal ha lovfestet tilgang til opplysningene i register for reelle rettighetshavere, i tillegg til offentlige myndigheter og rapporteringspliktige etter hvitvaskingsloven.²⁷

Om det er behov for en plikt til aktiv tilgjengeliggjøring ovenfor en spesiell gruppe eller grupper, vil kunne variere fra sakfelt til sakfelt, og vil måtte ses i sammenheng med de øvrige regler om offentlighet og tilgjengeliggjøring som gjelder på det aktuelle sakfeltet

Utvalget legger til grunn at det nasjonale prioriteringsrådet skal kunne vurdere og gi tilrådning om aktiv tilgjengeliggjøring av bestemte data ovenfor enkelte grupper.

²⁶ Forskrift 6. juli 2001 nr. 757 om offentlighet i rettspleien.

²⁷ Prop. 74 LS (2023–2024) *Endringer i finansmarkedslovgivningen (samleproposisjon) og samtykke til godkjenning av fire beslutninger i EØS-komiteen om innlemmelse i EØS-avtalen av rettsakter på finansmarkedsområdet.*

14.9 Særlig om ikrafttredelse av offentlegforskrifta § 6

Det følger av offentlegforskrifta § 6 at en rekke statlige organer plikter å gjøre journalen tilgjengelig på internett. Bestemmelsen har vært gjeldende helt siden vedtakelsen av offentlegforskrifta i 2008, men har ennå ikke trådt i kraft. Begrunnelsen for at paragrafen ikke trådte i kraft da offentlegforskrifta ellers trådte i kraft, var at den digitale løsningen på det tidspunkt ikke var klar:

«Dei organa som er omfatta av ordninga etter offentlegforskrifta § 6 fyrste ledd skal offentleggjere journalane sine gjennom ein felles sentral internettportal kalla Offentleg elektronisk postjournal (OEP). Denne er enno under utvikling, og difor har § 6 i offentlegforskrifta i skrivande stund ikkje teke til å gjelde.»²⁸

Plattformen Offentlig elektronisk postjournal (OEP) ble lansert 18. mai 2010. Den var i drift lenge nok til å bli teknologisk utdatert, og den ble derfor erstattet av portalen eInnsyn i februar 2018.

På skriftlig spørsmål fra en stortingsrepresentant om hvorfor bestemmelsen ennå ikke var trådt i kraft svarte justisministeren 8. september 2022 følgende:

«Som det går fram av representantens begrunnelse for spørsmålet, var den opprinnelige løsningen for allmenn elektronisk publisering av journaler på nettet, Offentlig elektronisk postjournal (OEP), under utvikling da offentlegforskrifta ble vedtatt 17. oktober 2008 og satt i kraft 1. januar 2009. § 6 kunne derfor ikke settes i kraft sammen med resten av forskriften. OEP ble først lansert for allmennheten 18. mai 2010.

I den påfølgende tidsperioden hadde en del statlige organer som ut fra offentlegforskrifta § 6 første ledd første punktum var omfattet av plikten til å publisere sin elektroniske journal på nettet, ikke tekniske løsninger som gjorde det mulig å publisere på OEP. Av den grunn kunne § 6 ikke settes i kraft.

Spørsmålet om ikrafttredelse av offentlegforskrifta § 6 er nå til vurdering i departementet. På bakgrunn av den tiden som har gått siden vedtakelsen, kan det også være aktuelt å vurdere enkelte justeringer før paragrafen eventuelt trer i kraft.²⁹»

²⁸ Jf. Rettleiar til offentleglova. G-0419N. Justis- og politidepartementet, 2009, pkt. 4.5.1.

Boks 14.3 Oslo-piloten

Politi, brannvesen og ambulansetjeneste gikk over til lukket nødnett fra 2010. Dermed forsvant en av de viktigste mulighetene for pressen til å bli varslet om ulike hendelser og oppdrag disse etatene er involvert i – både for å opplyse og referere, men også for å drive kritisk journalistikk knyttet til eksempelvis ressursbruk eller hvordan ulike oppdrag ble løst.

For både de store nasjonale mediehusene og de små lokalavisene er hendelsesnyheter noe av det viktigste innholdet man tilbyr leserne – det betyr noe å både fortelle og vite hva som skjer der vi bor og jobber. Det er også helt sentralt i moderne nyhetsjournalistikk å følge offentlige etater som er satt til å håndheve lovverk og yte tjenester til og for fellesskapet – for å sikre at de oppgaver en er satt til å utføre, blir utført – og da slik fellesskapet kan forvente.

Oslo-piloten har hatt som formål å utvikle en tjeneste som skal gi pressen tilleggsinformasjon om oppdrag, det være seg av operativ betydning, oppmøtested for en hendelse eller kontaktperson for videre saksgang. Utgangspunktet for tjenesten er loggførte oppdrag i Politiets operasjonslogg (PO). Operasjonsleder og/eller oppdragsleder skriver melding(er) som publiseres på politidistriktets Twitter-konto og/eller i eget felt som kun distribueres til pressen via godkjente personlige brukerkontoer. Å få til en mer tidseffektiv håndtering av varsler, både for politi

og presse, har vært noe av det viktigste for dette prosjektet. Likeså å sikre en løsning som ivaretar at både samfunnet ellers og media informeres om hendelser.

Det er NTB, i samarbeid med Budstikka, Norsk Presseforbund, Norsk Journalistlag, Norsk Redaktørforening og Mediebedriftene som står bak utvikling og gjennomføring av Oslo-piloten. Prosjektet vil, i tillegg til nevnte medier og organisasjoner over, gjennomføres i samarbeid med øvrige medier i Oslo politidistrikts dekningsområde samt Oslo politidistrikt og Politidirektoratet. NTB distribuerer i dag nyheter til cirka 170 norske mediehus og kan tilby en sikker distribusjonskanal fra politiet til mediene med brukerstyrt tilgang. Meldingene vil bli sendt til godkjente medier og frilansere. Tilgangen til løsningen faller innenfor denne definisjonen:

«Redaktørstyrte journalistiske medier og frilansjournalister skal arbeide på grunnlag av retten til fri informasjon og hensynet til faglig integritet i samsvar med Vær Varsomplakaten, og skal kunne innklages til Pressens Faglige Utvalg (PFU). Det er ansvarlig redaktør som til enhver tid avgjør hvilke medarbeidere som skal ha tilgang til tjenesten. Dette omfatter også eventuelle frilansere».

Kilde: Oslo-piloten. Underveisrapport. Mars 2022.

En annen stortingsrepresentant tok opp saken på nytt noen uker senere. Justisministeren svarte 29. september 2022 følgende:

«Offentlig elektronisk postjournal (OEP), som senere har blitt erstattet av eInnsyn, ble lansert 18. mai 2010. Siden da har et stadig økende antall statlige organer publisert sine elektroniske journaler gjennom denne løsningen. Selv om det ikke har vært en formell plikt til å publisere journalene, har statlige organer gjennomgående sluttet seg til ordningen når de har hatt nødvendige tekniske løsninger på plass, og det har vært stor interesse for å ta i bruk løsningen.

Offentlegforskrifta § 6 første ledd pålegger de fleste sentrale statlige organene en plikt til å

gjøre sine journaler tilgjengelig på nettet. Selv om bestemmelsen ikke har trådt i kraft, publiserer de fleste statlige organer i dag journalene sine på eInnsyn, hvor nå også Oslo kommune og enkelte fylkeskommuner publiserer. Det finnes i dag journalreferanser til over 53 000 000 dokumenter der.

Mange organer som ikke omfattes av eInnsynsløsningen, som kommuner, publiserer dessuten journaler på egne nettsider eller lignende, uten at det foreligger noen formell plikt til slik tilgjengeliggjøring av journalen.

Tilgang til journaler er heller ikke avhengig av publisering på eInnsyn eller andre nettsteder. Etter offentleglova § 3 kan det kreves innsyn i journaler og lignende registre hos det enkelte organ.

Jeg kan derfor ikke se at en ikrafttredelse av offentligforskrifta § 6 er noen forutsetning

²⁹ Dokument nr. 15:2772 (2021-2022). *Skriftlig spørsmål fra Seher Aydar (R) til justis- og beredskapsministeren.*

for at pressen skal ha «en reell mulighet til å be om innsyn i offentlige dokumenter». Muligheter til å kreve innsyn på bakgrunn av journaler finnes allerede, både gjennom eInnsynsordningen, annen nettpubliserings av journaler og innsyn direkte hos organer.

Som nevnt i svaret 5. september 2022 på skriftlig spørsmål nr. 2772 fra stortingsrepresentant Seher Aydar, er spørsmålet om ikrafttredelse av offentlegforskrifta § 6 nå til vurdering i departementet. På bakgrunn av den relativt lange tiden som har gått siden vedtakelsen, kan det også være aktuelt å vurdere enkelte justeringer før paragrafen eventuelt trer i kraft.»³⁰

Utvalget kjenner ikke til hvor langt departementet har kommet i arbeidet med å vurdere ikrafttredelse, men oppfordrer uansett departementet til raskest mulig å sørge for at bestemmelsen trer i kraft. At de fleste statlige organer i dag publiserer journalene sine på eInnsyn er ikke et godt nok argument for ikke å sette i kraft pålegget ovenfor de resterende statlige organene, etter utvalgets mening. Videre innebærer elektronisk journal i praksis en betydelig forenkling av prosessen med å be om innsyn i offentlige dokumenter. Dessuten åpner eInnsyn muligheten for fulltekstpublisering av dokumenter, som igjen er av stor praktisk betydning for mulighetene for innsyn i offentlige dokumenter.

³⁰ Dokument nr. 15:2996 (2021-2022). *Skriftlig spørsmål fra Ingvild Wætrhus Thorsvik (V) til justis- og beredskapsministeren.*

Kapittel 15

Nasjonal organisering for viderebruk av offentlige data

15.1 Innledning

I dette kapittelet redegjør utvalget for hvilke nasjonale løsninger og myndighetsfunksjoner det enkelte land må ha på plass for å tilfredsstillere krav i hhv. åpne data-direktivet og dataforvaltningsforordningen. Utvalget har ikke foretatt en fullstendig utredning av spørsmålet om plassering av funksjonene på nasjonalt nivå, men peker på hvor Norge allerede har nasjonale ordninger på plass, og hvor det evt. vil være nødvendig å videreutvikle, etablere eller utpeke nye nasjonale funksjoner eller løsninger. For mer om endringer med åpne data-direktivet se kapittel 5, og for mer om endringer med dataforvaltningsforordningen se kapittel 6.

Begge rettsaktene skal understøtte EUs ambisjon om økt verdiskaping med data som ressurs, og skal tilrettelegge for økt deling og bruk av data til både kommersielle og ikke-kommersielle formål. Direktivet og forordningen har likevel ulikt virkeområde. Åpne data-direktivet regulerer hvordan offentlig virksomhet skal gjøre data åpent tilgjengelig for viderebruk. Dataforvaltningsforordningen regulerer deling av beskyttede data¹ både fra offentlige virksomheter, og fra enkeltindivider og juridiske rettssubjekter via private tredjepartsformidlingstjenester- og organisasjoner (dataformidlingstjenester). Delingen skal skje frivillig, det vil si være samtykke- eller avtalebasert. Forordningen forplikter altså ikke offentlige virksomheter til å gi tilgang til beskyttede data som de forvalter, men etablerer et rammeverk for deling av slike data.

Selv om virkeområdet for disse to rettsaktene er forskjellig, har utvalget valgt å omtale kravene til nasjonale løsninger og myndighetsfunksjoner samlet, fordi mange av de samme offentlige

myndighetsorganene på nasjonalt nivå vil bli berørt av kravene.

15.2 Nasjonalt tilgangs- og informasjonspunkt for offentlige data

15.2.1 Krav til felles tilgangspunkt for åpne data

Ifølge åpne data-direktivet skal det enkelte land etablere et felles tilgangspunkt for åpne data fra det offentlige («single point of access»)². Tilgangspunktet skal bidra til at det blir enklere å søke etter og gjenfinne offentlige data som kan brukes til nye formål. Direktivet stiller derfor krav om at dataene skal være på tilgjengelige eksisterende formater, altså at offentlige virksomheter ikke behøver å tilrettelegge dataene på andre formater enn det som allerede foreligger. Det nasjonale tilgangspunktet skal også legge til rette for tilgang til datasett fra EU-organer som faller innunder åpne data-direktivet.³

15.2.2 Krav om etablering av et sentralt informasjonspunkt for beskyttede data

I dataforvaltningsforordningen artikkel 8 stilles det krav om å etablere et sentralt informasjonspunkt («single information point») på nasjonalt nivå. Informasjonspunktet skal gjelde for beskyttede data, og ha et tverrsektorielt nedslagsfelt. Hensikten med denne ordningen er å gi insentiver til viderebruk av beskyttede data som innehas av offentlige organer.⁴

¹ Iht. Regulation (EU) 2022/868 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2022 on European data governance and amending Regulation (EU) 2018/1724 (Data Governance Act), artikkel 3 nr. 1 er «beskyttede data» data fra offentlige organer som er beskyttet på grunnlag av angitte kategorier med vern: driftshemmeligheter, statistisk fortrolighet, vern av tredjeparters immaterialrettigheter, eller vern av ppersonopplysninger.

² Europaparlaments- og rådsdirektiv (EU) 2019/ 1024 av 20. juni 2019 om åpne data og viderebruk av informasjon fra offentlig sektor – Omarbeidelse, artikkel 9 nr. 1 og fortalepunkt 59.

³ Ibid, artikkel 9 nr. 2.

⁴ Regulation (EU) 2022/868 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2022 on European data governance and amending Regulation (EU) 2018/1724 (Data Governance Act), fortalepunkt 26.

Boks 15.1 Felles datakatalog på data.norge.no

Datasettkatalogen gir en oversikt over hva slags datasett som finnes hos virksomhetene som publiserer data. Per januar 2024 inneholder katalogen beskrivelser av 8411 datasett, og det inkluderer både åpne og beskyttede data. I katalogen inngår beskrivelser av hvilket tilgangsnivå data har, med følgende kategorier «åpne data», «allmenn tilgang», «betinget tilgang» og «ikke-allmenn tilgang».

API-katalogen, der API står for Application Programming Interface, er programkode som brukes for å utveksle data mellom to forskjellige systemer eller applikasjoner. API-katalogen inneholder en oversikt med beskrivelser av grensesnittene til data og standarder som virksomheter har gjort tilgjengelig. Tilgjengelige API-er er nødvendig for å utnytte data effektivt og forbedre kvaliteten i tjenestene.

Begrepskatalogen har som formål å gjøre dataene mer forståelige med beskrivelser slik at misforståelser og feilaktig bruk av data kan unngås. Alle begreper som er publisert i begrepskatalogen har en tilhørende definisjon som forklarer hva begrepet betyr.

Informasjonsmodellkatalogen skal gi oversikt over alle informasjonsmodeller som er publisert, samt hvilke datatjenester (API) som tilhører modellen. Formålet med informasjonsmodellkatalogen er å legge til rette for effektiv bruk av data. Informasjonsmodeller beskriver informasjonen en virksomhet behøver å produsere eller motta for å utføre en tjeneste.

Kilde: Nettartikkel Felles datakatalog, «Om datasettkatalogen» [hentet 9. april 2024].

Informasjonspunktet skal gi informasjon om gebyrer og andre vilkår for viderebruk av beskyttede data, og stille til rådighet et register over tilgjengelige datakilder. Videre, skal informasjonspunktet kunne motta forespørsler om tilgang til data og ved behov henvise videre til det offentlige organet som forvalter dataene. I artikkel 8 nr. 3 er det en oppfordring om å etablere en informasjons- og dialogkanal for små- og mellomstore bedrifter (SMB-er) og oppstartsselskaper hvor disse kan spille inn behov knyttet til viderebruk av beskyttede data.

Funksjonen kan enten plasseres hos et eksisterende eller nytt offentlig organ. Hvis et land allerede har etablert en nasjonal dataportal for offentlige data, kan funksjonen legges til denne. Det sentrale informasjonspunktet kan baseres på automatiserte løsninger, og skal være interoperabelt med det sentrale europeiske informasjonspunktet data.europa.eu. Den offisielle europeiske dataportalen har som formål å gjøre det enklere å finne åpne data fra andre europeiske land og fra EUs institusjoner, organer og byråer.

mener utvalget at det er hensiktsmessig å se disse funksjonene i sammenheng med hverandre.

I Norge er det allerede etablert en nasjonal datakatalog på data.norge.no, og som gir oversikt over publiserte datasettbeskrivelser. Alle kan søke etter og gjenfinne data i katalogen, men de må ta kontakt med den offentlige virksomheten som forvalter dataene for å be om tilgang til disse. På data.norge.no er det flere typer kataloger, for eksempel datasettkatalogen, API-katalogen og begrepskatalogen. Se boks 15.1 for en nærmere beskrivelse av disse.

I tillegg til data.norge.no er det innenfor enkelte sektorer etablert domeneportaler, også kalt lokale dataportaler, som følge av EU-rettslige krav. Eksempler på dette er etableringen av transportportal.no som følge av ITS-direktivet⁵, og geonorge.no som følge av INSPIRE-direktivet⁶. EU-kommisjonen foreslår også noe tilsvarende i forslaget til forordning om det Europeiske helse-dataområdet (EHDS).⁷

I dag høster data.norge.no datasettbeskrivelser automatisk fra lokale datakataloger i virksom-

15.2.3 Dagens organisering

15.2.3.1 Oversikt over offentlige datasett – data.norge.no

I spørsmålet om plassering av et nasjonalt tilgangspunkt for åpne data og et sentralt informasjonspunkt for beskyttede data på nasjonalt nivå,

⁵ Europaparlaments- og Rådsdirektiv (EU) 2023/2661 av 22. november 2023 om endring av direktiv 2010/40/EU om rammene for innføring av intelligente transportsystemer på vegtransportområdet og for grenseflatene mot andre transportformer.

⁶ Europaparlaments- og rådsdirektiv 2007/2/EF av 14. mars 2007 om etablering av en infrastruktur for geografisk informasjon i Det europeiske fellesskap (INSPIRE).

Boks 15.2 Eksempel på domeneportaler i Norge

Transportportal.no er det nasjonale tilgangspunktet for veg- og transportdata for Norge. ITS-direktivet pålegger medlemslandene i EU og Norge gjennom EØS-avtalen, å etablere et nasjonalt tilgangspunkt for tilgjengeliggjøring av veg- og transportdata. Formålet er å oppnå sammenhengende og interoperable tjenester i Europa. Portalen gir oversikt over beskrivelser og lenker til datasett og tjenester om vegstatus, hendelser, reisetid, kollektivtrafikk, rutetider m.m.

Portalen drives av Statens vegvesen, Digitaliseringsdirektoratet, Entur og Jernbanedirektoratet. Den er implementert som en del av nasjonal datakatalog. Det betyr at en datasettbeskrivelse som er lagt inn i den nasjonale datakatalogen vises automatisk også i transportportal.no hvis den har de riktige emneordene. For databrukere blir det lettere å finne datasett de er interessert i. Hvis de er spesielt interessert i transportdata kan de gå til domeneportalen, men de samme datasettbeskrivelsene er også tilgjengelige på data.norge.no.

Geonorge.no er det nasjonale nettstedet for kartdata og annen stedfestet informasjon i Norge. Inspire-direktivet krever at Norge oppretter og driver et nett av elektroniske tjenester for søking, visning, nedlasting, omforming og aktivering av geodata. Geodataloven definerer kravene i Norge, som berører mange tematiske områder og sektormyndigheter.

På geonorge.no kan brukere av kartdata søke etter og få tilgang til det som er tilgjengelig av slik informasjon. Geonorge er en del av samarbeidet Norge digitalt som består av virksomheter med ansvar for å etablere og forvalte kartdata og annen stedfestet informasjon. Geonorge utvikles og driftes av Kartverket på vegne av samarbeidspartene. Partene i samarbeidet er kommuner, fylker og nasjonale etater som er leverandører og brukere av geografiske data og online-tjenester.

Kilde: Nettartikkel Vegdirektoratet, «Velkommen til det nasjonale tilgangspunktet for veg- og transportdata for Norge» [hentet 10. april 2024]. Geonorge, Nettartikkellene «Om Geonorge» og «Inspire» [hentet 10. april 2024].

heter som Tolletaten, Nasjonalbiblioteket og Statens vegvesen. Virksomheter uten en egen lokal datakatalog kan beskrive datasettene manuelt i en egen registreringsløsning. I tillegg høstes det datasettbeskrivelser fra domeneportalen geonorge.no. Det er foreløpig ikke satt opp høsting fra andre portaler, som helsedata.no og miljøstatus.no. Transportportal.no er implementert som en del av data.norge.no.

Både felles tilgangspunkt for åpne data og det sentrale informasjonspunktet for beskyttede data gir føringer om at den nasjonale løsningen skal være kompatibel med den offisielle europeiske dataportalen data.europe.eu. I dag er det allerede mulighet for automatisk høsting av data fra data.norge.no til data.europe.eu. Datasettbeskrivelser (metadata) fra Geonorge blir også jevnlig høstet av den europeiske geoportalen, inspire-geoportal.ec.europa.eu.

Digitaliseringsdirektoratet er ansvarlig for drift og utvikling av data.norge.no, mens den

enkelte offentlige virksomhet har ansvaret for å registrere egne datasettbeskrivelser i katalogen. I Digitaliseringsrundskrivet stilles det krav til departementer og statlige forvaltningsorganer om å publisere datasett på data.norge.no. Kravet gjelder ikke for kommuner og statlige selskaper.

15.2.3.2 Nasjonal løsning for eInnsyn

Digitaliseringsdirektoratet og Oslo kommune har i samarbeid utviklet eInnsyn. Løsningen er utviklet for å være en felles innsynsløsning for stat, kommune og fylkeskommune. Hensikten er å bidra til mer åpenhet og innsyn i forvaltningen, og gjøre det lettere for allmennheten å finne informasjon om offentlig saksbehandling. I eInnsyn publiseres postjournaler fra statlige, kommunale og fylkeskommunale organ, samt informasjon om møter og utvalg i disse. Selv om alle har rett til å søke og bestille innsyn i dokumentene som blir publisert på eInnsyn, er det ikke slik at alle automatisk har en rett til innsyn i alle dokumenter. Det offentlige organet som mottar innsynskrav, skal vurdere om det kan gis innsyn etter de alminnelige reglene om innsyn i offentleglova.

⁷ European Commission (2022). Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Health Data Space. (EHDS). COM (2022) 197 final. Celex 52022PC0197, artikkel 52 og 53.

Tilgjengeliggjøring av journaler på internett er regulert gjennom offentligforskrifta § 6, men bestemmelsen har ikke trådt i kraft enda. Mange offentlige virksomheter etterlever likevel kravet, og det er en forventning om at statlige virksomheter skal ta i bruk eInnsyn. Det gjelder Statsministerens kontor, departementene, statsforvalterne og alle direktorater og tilsyn med hele landet som virkeområde. I tvilstilfeller er det overliggende departement som avgjør om underliggende virksomhet skal ta eInnsyn i bruk.⁸ For kommuner og fylkeskommuner er løsningen frivillig å bruke.

15.2.4 Utvalgets vurdering og anbefaling

Etter utvalgets vurdering er det ikke behov for å etablere et nytt nasjonalt tilgangs- eller informasjonspunkt for offentlige data i Norge, fordi vi allerede har en nasjonal datakatalog på data.norge.no som forvaltes av Digitaliseringsdirektoratet. I dag inneholder den oversikt over åpne og beskyttede data fra offentlig sektor. Løsningen er også interoperabel med EUs offisielle dataportal, slik det stilles krav om i både åpne data-direktivet og i dataforvaltningsforordningen.

Utvalget registrerer at det skjer en automatisk høsting og overføring av datasettbeskrivelser fra andre domeneportaler og datakataloger i sektorene til data.norge.no. Det er likevel behov for manuell registrering av opplysninger i katalogen i tilfeller hvor den offentlige virksomheten ikke selv har etablert datakataloger eller lignende som tilrettelegger for maskin-til-maskin utveksling av data. Digitaliseringsdirektoratet gir veiledning om hvordan offentlige virksomheter skal registrere informasjon i datakatalogen. I forordningen artikkel 8 nr. 3 oppmuntres det til å etablere en kommunikasjonskanal til SMB-er og oppstartsselskaper som en del av det sentrale informasjonspunktet for beskyttede data. Digitaliseringsdirektoratet har allerede etablert netttforumet Datalandsbyen på data.norge.no som er en kommunikasjonskanal mellom datatilbydere og databruker. Netttforumet er åpent for alle, men for å skrive innlegg må brukeren registrere seg. Her kan alle stille spørsmål, eksempelvis om datasett, API-er, begreper, informasjonsmodeller og juridiske spørsmål knyttet til deling og bruk av data. Digitaliseringsdirektoratet har også etablert tjenesten «Datajegeren» som bistår særlig små- og mellomstore bedrifter i å finne offentlige data. For eksempel fikk oppstarts- og teknologiselskapet Material Mapper bistand til

å finne kommunale data selskapet trengte til å utvikle en databasert plattform for ombruk av byggematerialer.⁹

Utvalget anbefaler at data.norge.no i Digitaliseringsdirektoratet forblir det nasjonale tilgangs- og informasjonspunktet, både for åpne og beskyttede offentlige data. Utvalget ser likevel behov for at data.norge.no videreutvikles særlig når det gjelder funksjonen knyttet til å være det sentrale informasjonspunktet for beskyttede data fra offentlig sektor. Dette for at løsningen skal være bedre tilpasset formålet, kunne automatisk høste metadata fra samtlige lokale datakataloger og virksomheter, og imøtekomme kravene i forordningen om å gi informasjon til offentlige organer som skal dele beskyttede data og til små- og mellomstore bedrifter som skal viderebruke dissedataene. At Digitaliseringsdirektoratet og data.norge.no skal være nasjonalt tilgangs- og informasjonspunkt for både åpne og beskyttede data må tydeliggjøres nasjonalt og formelt utpekes overfor EU.

Utvalget registrerer at Danmark og Sverige har valgt samme tilnærming som utvalget anbefaler, nemlig at det sentrale informasjonspunktet for beskyttede data er lagt til deres eksisterende nasjonale katalog over tilgjengelige data fra offentlige sektor, hhv. Danmarks portal datavejviser.dk og Sveriges dataportal dataportal.se. I Sverige forvaltes dataportalen av Myndighet för digital förvaltning (DIGG), og i Danmark av Digitaliseringsstyrelsen.

Løsningene data.norge.no og eInnsyn har i dag ulike formål, men begge er imidlertid ment å bidra til åpenhet i forvaltningen og gi allmennheten muligheten til å søke og gjenfinne offentlig informasjon. Mens eInnsyn primært inneholder ustrukturerte data i form av tekstdokumenter (saksdokumenter), inneholder data.norge.no oversikt over strukturerte datasett typisk data man finner i databaser, lister eller tabeller. I videreutviklingen at et nasjonalt tilgangs- og informasjonspunkt for offentlige data, mener utvalget at nasjonale myndigheter bør vurdere muligheten for tettere kobling mellom løsningene. Som en del av vurderingen kan det være hensiktsmessig å se nærmere på mulighetsrommet for fulltekstpublisering av dokumenter og direkte tilgang til data. Dette vil i så fall understøtte prinsippet om «innebygd åpenhet» i åpne data-direktivet. Se kapittel 11.3 for en nærmere omtale av dette prinsippet.

⁸ Se nettsiden til eInnsyn «Om oss». [hentet 12. mai 2024]

⁹ Nettartikkel, DigitalNorway, 25. november 2021, «Slik vil de «fikse» klimaverstingen bygg og anlegg – men var det lovlig?».

15.2.4.1 Utvalgets anbefalinger

Utvalgets anbefalinger

- Utvalget anbefaler at data.norge.no i Digitaliseringsdirektoratet forblir det nasjonale tilgangspunktet for åpne og beskyttede offentlige data. Løsningen bør videreutvikles for å være bedre tilpasset formålet.

15.3 Nasjonale kompetente organer for deling av beskyttede data fra det offentlige

15.3.1 Krav om å utpeke nasjonale kompetente organer

Dataforvaltningsforordningen artikkel 7 stiller krav om at det utpekes ett eller flere kompetente organer («competent bodies»)¹⁰ på nasjonalt nivå som skal bistå offentlige virksomheter i forbindelse med viderebruk av *beskyttede data* etter forordningens kapittel II. Det kompetente organet skal kunne tilby:

- teknisk støtte ved etablering av et sikkert databehandlingsmiljø for tilgang til data for viderebruk,
- veiledning og teknisk støtte til hvordan best strukturere og lagre data med sikte på å gjøre disse lett tilgjengelig for viderebruk,
- teknisk støtte til pseudonymisering, og sørge for at databehandlingen skjer på en måte som beskytter personvernet, konfidensialiteten, integriteten og tilgjengeligheten i dataene,
- bistand til offentlige organer med å innhente samtykke til viderebruk av data fra de det gjelder,
- bistand til offentlige myndigheter i vurderingen av om de kontraktsrettslige forpliktelsene som viderebruker har påtatt seg er tilstrekkelig i hht. artikkel 5 nr. 10.

Det er et nasjonalt handlingsrom knyttet til om oppgavene skal legges til et nytt eller eksisterende organ, og om det skal være ett eller flere organer. Organet kan gis vedtaksmyndighet til å gi tilgang til viderebruk av beskyttede data på vilkår fastsatt etter kapittel II, se artikkel 7 nr. 1 og 2. Organet skal sikres tilstrekkelig med ressurser til å utøve oppgavene, og skal ha juridisk og teknisk kompetanse, se artikkel 7 nr. 3.

15.3.2 Dagens organisering

På nasjonalt nivå har i utgangspunktet den enkelte offentlige virksomhet ansvaret for å forvalte og gi tilgang til egne data, både åpne og beskyttede data, i tråd med gjeldende regelverk. Datatilsynet er den autoritative myndigheten når det gjelder veiledning og bruk av personopplysninger etter personvernregelverket. Datatilsynet er også ansvarlig for *Regulatorisk sandkasse for kunstig intelligens*, ett viktig nasjonalt tiltak for å stimulere til personvernvennlig innovasjon og digitalisering. Alle typer virksomheter og organisasjoner har mulighet til å søke om å delta i den nasjonale sandkassen, og det skjer gjennom søknad og opp-taksprosess styrt av Datatilsynet.

Utvalget registrerer at det innenfor enkelte sektorer er etablert fellesløsninger som skal gjøre beskyttede data tilgjengelig til nye formål, for eksempel Helsedataservice. Dette er en nasjonal tjeneste for tilgjengeliggjøring av helsedata fra norske helseregistre med vedtaksmyndighet til å behandle søknader om tilgang til data, se boks 15.3.

Kunnskapssektorens datafellesskap (KUDAF) er et annet eksempel hvor det pågår utvikling av en nasjonal funksjon for sektoren. KUDAF skal sørge for bedre oversikt over hvilke data kunnskapssektoren sitter på. Gjennom etableringen av en felles infrastruktur og metadatakatalog skal det bli enklere å få oversikt over kunnskapsdata fra kommuner, fylkeskommuner og statlige virksomheter, og kunne utveksle data trygt og enkelt. Videre, skal det lages sikre tjenester for å gi tilgang til sensitive data med basis i hjemmel, samtykke eller gjennom søknad til et spesifikt formål, for eksempel forskning. Ambisjonen er at KUDAF skal være en felles dataplattform hvor data fra ulike aktører kan kobles sammen og brukes til analyseformål for å skape ny innsikt. Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir) er ansvarlig for løsningen.

Statistisk sentralbyrå (SSB) et statlig forvaltningsorgan, og er ansvarlig for å samle inn, produsere og publisere offisiell statistikk relatert til økonomi, befolkning og samfunn. SSB er også en faglig uavhengig institusjon som driver en omfattende forsknings- og analysevirksomhet på tvers av sektorene.

SSB tilbyr ulike tjenester, og en av dem er tjenesten API med åpne data. Tjenesten innebærer fri bruk av dataene i Statistikkbanken mot at SSB oppgis som kilde. API-ene er åpne og krever ikke registrering. Mens detaljerte data innhentet til bruk for offisiell statistikk er beskyttet av taushetsplikten i statistikkloven og følgerlig ikke er

¹⁰ Begrepet «kompetente organer» brukes her som en fellesbetegnelse for offentlige organer som er tildelt denne rollen etter dataforvaltningsforordningen artikkel 7.

Boks 15.3 Helsedataservice

Helsedataservice i Folkehelseinstituttet er en nasjonal tjeneste for tilgjengeliggjøring av helse-data fra norske helseregistre. Tjenesten er også ansvarlig for utvikling av helse.data.no. Helsedataservice skal sørge for tilgjengeliggjøring av helse-data til bruk i statistikk, helseanalyser, forskning, kvalitetsforbedring, planlegging, styring og beredskap. Tjenesten er først og fremst rettet mot forskere, men helsetjenesten og næringslivet vil også kunne ha nytte av helse.data.no.

Helsedataservice har vedtaksmyndighet ved tilgjengeliggjøring av helse-data i helseregistre. Det vil si at de tar imot og behandler søknader om tilgjengeliggjøring av helse-data. Vedtaksmyndigheten ble overført fra registerforvalterne gjen-

nom forskrift om nasjonal løsning for tilgjengeliggjøring av helse-data. Omsøkte helseopplysninger tilrettelegges og tilgjengeliggjøres fortsatt fra registerforvalterne. I noen tilfeller skal registerforvalterne selv gjøre vedtak om tilgjengeliggjøring, jf. forskrift om nasjonal løsning for tilgjengeliggjøring av helse-data § 10 tredje ledd bokstavene a og b. Se også de ulike registerforvalternes nettsider for mer om unntakene.

Helsedataservice samarbeider tett med registerforvalterne, altså Folkehelseinstituttet, Helse direktoratet, Kreftregisteret, Direktoratet for medisinske produkter og Norsk helsearkiv.

Kilde: Helse.data.no

åpent tilgjengelige, er det likevel mulig for blant annet forskere å be om tilgang til slike data etter at de er klargjort for statistikk. Den nye statistikkloven åpner for at flere kan søke om tilgang til detaljerte data fra SSB, men hvilken aggregeringsgrad dataene kan tilgjengeliggjøres på, vil avhenge av hvem som søker, og hva dataene skal brukes til.

SSB samarbeider med Sikt – Kunnskapssektorens tjenesteleverandør om å levere dataplattformen microdata.no. Microdata.no gir brukere umiddelbar tilgang til kobling og analyse av store mengder registerdata uten søknadsprosess, og kravene til personvern er innarbeidet i selve løsningen. Tjenesten er lukket og tilbys kun til norske universitet og høyskoler, godkjente forskningsinstitusjoner i Norge, departement, direktorat, fylkeskommuner og kommuner. Ansatte hos konsultantselskaper kan også få tilgang til tjenesten i oppdrag for offentlig forvaltning. Når det gjelder veiledningstjenester, gis det veiledning til kommuner, fylkeskommuner og statlige virksomheter når de registrerer data hos SSB. De tilbyr også generell veiledning til brukere av SSBs statistikk.

Digitaliseringsdirektoratet har en nasjonal pådriverrolle for videreutvikling og styrking av arbeidet med deling og bruk av data i forvaltningen, herunder god informasjonsforvaltning.¹¹ Direktoratet har også et ansvar for å følge opp Meld. St. 22 (2020–2021) *Data som ressurs – Data-*

drevet økonomi og innovasjon, og slik bidra til verdiskaping med offentlige data i samfunnet.

I dag forvalter Digitaliseringsdirektoratet flere nasjonale tiltak og virkemidler som skal bidra til økt deling og bruk av offentlige data, og understøtte deres rolle og ansvar på området. Data.norge.no er allerede omtalt i kapittel 15.2.3 Andre sentrale tiltak er Nasjonalt ressurscenter for deling av og bruk av data etablert i 2020. Ressurscenteret tilbyr veiledningstjenester og juridisk støtte til dem som skal dele og bruke offentlige data. Direktoratet forvalter også Datalandsbyen, et nettsamfunn, der formålet er å fremme dialog mellom de som tar i bruk og de som tilbyr offentlige data, det være seg private og offentlige aktører. Datalandsbyen brukes til å dele nyttige tips og råd, eksempler på bruk, og til å etterspørre data det ønskes tilgang til. Tjenesten tilbys via data.norge.no. Direktoratet har også ansvaret for flere nasjonale veiledere og rammeverk på deling av data og informasjonsforvaltning, for eksempel *Rammeverk for informasjonsforvaltning*¹², *Nasjonal verktøykasse for deling av data*, *Veileder for tilgjengeliggjøring av åpne data*, og *Nasjonal veileder for roller og ansvar ved deling av taushetsbelagte opplysninger innad i offentlig sektor og mellom offentlige og private virksomheter*.

¹¹ Digitaliserings- og forvaltningsdepartementets tildelingsbrev til Digitaliseringsdirektoratet for 2024.

¹² Rammeverket skal gi føringer, støtte og verktøy i arbeidet med orden i eget hus og etableringen av «kun én gang» som førende prinsipp. Rammeverket er for alle offentlige virksomheter, og skal gi tilstrekkelige føringer og støtte slik at offentlige virksomheter kan utveksle og dele data og beskrivelser av data, også maskinelt, jf. Digitaliseringsdirektoratets nettsider.

15.3.3 Utvalgets vurdering

Dataforvaltningsforordningen legger opp til at det kan utpekes ett eller flere kompetente organer for deling av beskyttede data fra offentlig sektor. Med utgangspunkt i dagens nasjonale organisering, er det etter utvalgets oppfatning flere mulige organisatoriske løsninger. Utvalget ser det ikke som nødvendig å etablere noe nytt, og mener det vil være tilstrekkelig å plassere påkrevde nasjonale funksjoner hos eksisterende organ(er).

De tre norske etatene har forskjellig samfunnsoppdrag og oppgaver, og etter utvalgets oppfatning dekker både Digitaliseringsdirektoratet, SSB og Folkehelseinstituttet ett eller flere av funksjonskravene i artikkel 7. Det kan derfor tenkes at samtlige av disse kan ha et ansvar på området, men at dette kan innebære at de får et utvidet ansvar og blir tilført nye oppgaver sammenlignet med dagens situasjon. En evt. utpeking av en eller flere av disse tre etatene til å være kompetente organer etter dataforvaltningsforordningen artikkel 7 vil ikke innebære en endring av gjeldende sektorprinsipp.

Dersom det skal utpekes ett nasjonalt kompetent organ for deling av beskyttede data, mener utvalget at dette organet bør ha en koordinerende rolle. Domenekompetansen og vedtaksmyndighet til å gi tilgang til viderebruk av beskyttede data på vilkår fastsatt etter kapittel II av forordningen, se artikkel 7 nr. 1 og 2, vil fortsatt ligge i sektorene. Med andre ord vil myndigheten til å gi tilgang til beskyttede data plasseres innenfor sektor og til databehandlingsansvarlig virksomhet, for eksempel registerforvaltere.

Dataforvaltningsforordningen åpner imidlertid for at det kan utpekes flere nasjonale kompetente organer, og det gir nasjonalt handlingsrom. Utvalget registrerer at både Danmark, Sverige og Finland har valgt å gjøre det på denne måten i plasseringen av kompetente organer under artikkel 7 i dataforvaltningsforordningen. I Danmark er Digitaliseringsstyrelsen utpekt som det nasjonale kompetente organet. I Sverige er ansvaret delt mellom DIGG som er Sveriges myndighet for digital forvaltning og Statistiska centralbyråen. I Finland er ansvaret delt mellom helsemyndigheter for spesialisert kunnskap om deling av helsedata og det finske statistikkbyrået. For mer om organisering i disse landene, se kapittel 7. I Norge tilsvarer disse forvaltningsorganene Digitaliseringsdirektoratet, Statistisk sentralbyrå og Folkehelseinstituttet ved Helsedataservice.

Utvalget mener det er hensiktsmessig å vurdere kravet til organiseringen av kompetente organer etter dataforvaltningsforordningen artikkel 7 i sam-

menheng med kravet om å etablere et nasjonalt informasjonspunkt for beskyttede data i artikkel 8. Utvalget anbefaler at det sentrale informasjonspunktet for beskyttede data legges til data.norge.no og Digitaliseringsdirektoratet (se kapittel 15.2.3). Når det gjelder spørsmålet om utpeking av nasjonale kompetente organer eksisterer det allerede et juridisk og teknisk kompetansemiljø i Digitaliseringsdirektoratet på dette feltet, blant annet i Nasjonalt ressurscenter for deling og bruk av data, og i fagmiljøet som forvalter data.norge.no. Tilsvarende kompetanse eksisterer også i SSB og i Folkehelseinstituttet, og som det vil være viktig å dra nytte av. SSB har i tillegg et trygt databehandlingsmiljø gjennom løsningen microdata.no.

Å utpeke Digitaliseringsdirektoratet som kompetent organ etter dataforvaltningsforordningen artikkel 7, vil innebære en styrking og videreutvikling av direktoratets nåværende mandat og rolle. Det gjelder særlig veiledningstjenestene og løsningene i data.norge.no. Det kan blant annet skje gjennom et tettere samarbeid og bedre samordning mellom Digitaliseringsdirektoratet og sektormyndighetene, eksempelvis SSB og FHI. Veiledningen om deling av personopplysninger må også samordnes med Datatilsynet som er den autoritative myndigheten når det gjelder veiledning om personvernregelverket. Utvalget mener også at det vil være hensiktsmessig å utpeke SSB som ett av to nasjonale kompetente organer. I likhet med Digdir har SSB et tverrsektorielt veiledningsansvar på sine områder.

15.3.4 Utvalgets anbefaling

Utvalgets anbefalinger:

- Utvalget anbefaler at Digitaliseringsdirektoratet og SSB utpekes til å være nasjonale kompetente organer for deling av beskyttede data etter dataforvaltningsforordningen artikkel 7. Veiledningen om beskyttede data bør være koordinert og samordnet. Myndighet til å gi tilgang til beskyttede data skal fortsatt følge sektorprinsippet.

15.4 Kompetente myndigheter for dataformidlingstjenester og dataaltruismeorganisasjoner

15.4.1 Felles krav til kompetente myndigheter på nasjonalt nivå

Dataforvaltningsforordningen innfører både et rammeverk for godkjenning av og tilsyn med dataformidlingstjenester (dataforvaltningsforordnin-

gen kapittel III) og et rammeverk for datadeling av altruistiske grunner (forordningen kapittel IV). Det skal blant annet utpekes en eller flere nasjonale myndigheter som skal godkjenne og overvåke dataformidlingstjenester (artikkel 13) og registrere dataaltruismeorganisasjoner (artikkel 23). Det enkelte land står fritt til å plassere begge funksjonene til det samme myndighetsorganet. Myndigheten skal være uavhengig og ha tilstrekkelig juridisk og teknisk kompetanse til å utføre oppgavene (artikkel 26).

Evt. klager på myndighetenes vedtak skal rettes til overordnet myndighet, da vanligvis overordnet departement (artikkel 27).

15.4.2 Krav om nasjonal godkjennings- og tilsynsfunksjon for dataformidlingstjenester

Det skal utpekes ett eller flere nasjonale uavhengige tilsynsorganer for dataformidlingstjenester («competent authorities») som skal ha en overvåkings- og kontrollfunksjon overfor dataformidlere etter forordningens kapittel III.¹³

En dataformidlingstjeneste er definert som en tjeneste med formål om å etablere kommersielle forbindelser for datadeling, mellom et ubestemt antall registrerte som definert i personvernforordningen eller datainnehavere på den ene siden og databrukere på den andre siden. Det kan både være offentlige og private aktører som tilbyr denne typen tjenester. Hensikten er å skape tillit til dataformidling og gjøre det enklere og tryggere for virksomheter og enkeltpersoner til å frivillig dele data. Til forskjell fra kapittel II av forordningen som handler om deling av data fra offentlige organer, kan dataformidlingstjenesters omfang inkludere private data, samt deling fra privat-til-privat.

Det innføres flere krav til dataformidlingstjenester i kapittel III av forordningen. For eksempel kan ikke tilbyderen av dataformidlingstjenesten(e) selv bruke data de formidler til andre formål enn å stille dem til rådighet for databrukere. Dataformidlingstjenesten skal kun være et mellomledd. Det kan tilbys verktøy og andre tilleggstjenester for å gjøre datadeling enklere, slik som midlertidig lagring, kuratering, pseudonymisering og anonymisering.

Dataformidlingstjenester kan videre bestå av bilaterale eller multilaterale datadelinger, eller opprettelse av plattformer og databaser som legger til rette for deling av data. Dataformidlingstjenester som tilbyr tjenester til registrerte (som definert i personvernforordningen) skal hjelpe disse med å håndheve sine rettigheter og sikre at de ikke oppfordres til å tilgjengeliggjøre mer data for viderebruk enn det som er i deres interesse.

Det oppstilles vilkår for å tilby dataformidlingstjenester, herunder tjenester fra datakooperativer. Datakooperativer er en særlig type dataformidlingstjeneste som tilbyr en organisatorisk struktur bestående av registrerte, enkeltpersonsforetak eller små- og mellomstore bedrifter (SMBer), med hovedformål å støtte sine medlemmer i å utøve egne rettigheter til data.

Virksomheter som skal tilby dataformidlingstjenester må notiseres, det vil si godkjennes i henhold til kravene framsatt i dataforvaltningsforordningen. Notifiseringen skal utføres av det nasjonale tilsynet for denne type tjenester.

15.4.3 Krav om nasjonal tilsynsfunksjon for registrering og overvåking av dataaltruismeorganisasjoner

Det skal utpekes en nasjonal tilsynsfunksjon med ansvar for å overvåke og kontrollere at dataaltruismeorganisasjonene etterlever kravene i forordningens kapittel IV. Tilsynsfunksjonen skal også forvalte et nasjonalt register over anerkjente dataaltruismeorganisasjoner.¹⁴ Det er en føring at tilsynet skal koordinere med Datatilsynet når det gjelder bruk av personopplysninger, og ellers med andre relevante sektormyndigheter (artikkel 24 nr. 3).

En dataaltruismeorganisasjon er en juridisk person som oppfyller kravene i forordningen artikkel 18. Det går hovedsakelig ut på at organisasjonen skal utføre såkalte «altruistiske aktiviteter» med henblikk på å oppfylle allmenntilgitt formål. Virksomheten må ha et ikke-økonomisk formål, og oppgaver knyttet til dataaltruisme må være adskilt fra evt. andre aktiviteter virksomheten har. Videre er det krav til åpenhet, og at rettighetene til de registrerte og datainnehavere når det gjelder deres data og viderebruk av disse, blir ivaretatt på en god måte. Dette innebærer for eksempel at registrerte og datainnehavere må gis nødvendig informasjon om hvordan deres data vil bli viderebrukt. Det stilles også sikkerhetskrav for lagring og behandling av data.

¹³ Regulation (EU) 2022/868 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2022 on European data governance and amending Regulation (EU) 2018/1724 (Data Governance Act), artikkel 13.

¹⁴ Ibid, artikkel 23.

EU-kommisjonen får delegert myndighet til å vedta gjennomføringsrettsakter til forordningen om etablering og utvikling av et europeisk samtykkeskjema for dataaltruisme. Det europeiske personvernrådet (EDPB) og det europeiske datainnovasjonsrådet (EDIB) skal konsulteres i forbindelse med dette arbeidet. Interessenter skal også konsulteres. Et slikt samtykkeskjema vil blant annet sikre at registrerte er i stand til å inngi og tilbakekalle samtykke etter personvernregelverket.

15.4.4 Dagens organisering

Utvalget har ikke foretatt en kartlegging av om det i dag eksisterer det som etter forordningen kan anses å være offentlige eller private dataformidlingstjenester eller dataaltruismeorganisasjoner i Norge. Et nasjonalt register over denne type virksomheter eksisterer foreløpig ikke. Utvalget har heller ikke oversikt om noen av de norske tilsynsmyndighetene har en lignende kontrollfunksjon overfor denne type tjenester og organisasjoner.

Kravene i forordningen innebærer derfor at det må utpekes nye nasjonale funksjoner som enten plasseres hos eksisterende myndighet(er), eller at det opprettes et nytt organ. Sistnevnte vil sannsynligvis innebære større økonomiske og administrative konsekvenser enn om funksjonene plasseres innenfor dagens eksisterende forvaltningsstruktur.

Ifølge St.meld. nr. 17 (2002–2003) *Om statlige tilsyn*, er det i hovedsak to organisasjonsprinsipper som legges til grunn ved innretting av tilsyn i Norge. Disse er organisering etter funksjon eller organisering etter sektor. En rendyrket *funksjonsspesialisert modell* innebærer at tilsynet er organisert og spesialisert etter én bestemt funksjon eller ett bestemt formål og med alle aktuelle sektorer eller bransjer som gjenstand for regulering og kontroll av dette formålet. Et eksempel kan være Arbeidstilsynet som gjennomfører HMS-tilsyn på tvers av sektorer. Fordelen med en rendyrket funksjonsspesialisert modell er at den kan gi klare og entydige målsettinger og mulighet for formåls-spesifikk faglig spesialisering. Ulempen er at en slik modell vil kunne medføre at den enkelte sektor eller bransje får et større antall tilsyn å forholde seg til, med den samordningsproblematikken det vil innebære. Fordi flere tilsyn vil måtte behandle ulike sider av samme sak, vil det også være mer krevende å gi tilsynene en utstrakt grad av uavhengighet. I en funksjonsspesialisert modell vil det innebære at det utpekes ett nasjonalt tilsyn for dataformidlingstjenester og dataaltruismeorganisasjoner på nasjonalt nivå.

En rendyrket *sektorspesialisert modell* innebærer at det enkelte tilsyn er organisert og spesialisert etter sektor og bransje, hvor ett tilsyn har et samlet ansvar for oppfølging av myndighetskrav og regulering av den spesifikke sektor eller bransje. Ett eksempel kan være Jernbanetilsynet. I en slik modell vil det bety at ansvaret for tilsyn med dataformidlingstjenester og altruismeorganisasjoner følger sektorprinsippet, og ansvaret legges til sektormyndigheter.

I tillegg er det enkelte overordnende, generelle hensyn som er naturlig å se hen til ved valg av tilsynsstruktur. Det må for det første legges til rette for passende grad av *uavhengighet*. Tilsynsorganene er typisk ordinære forvaltningsorganer, men instruksjonsretten er i mange tilfeller avskåret ved lov når det gjelder selve tilsynsfunksjonen. Flere EU-direktiv og forordninger, inkludert dataforvaltningsforordningen, inneholder krav til forvaltningsorganers uavhengighet.

Videre er det behov for å sikre *rolleklarhet* mellom tilsynsrollen og eventuelle andre roller. Der som motstridende hensyn ivaretas i ett og samme organ, kan det skape tvil om hva som egentlig ligger til grunn for reguleringer eller tilsynsprioriteringer. Andre typer forvaltningsoppgaver som ligger i dagens tilsyn, bør vurderes ut fra om de forårsaker problematiske rollekonflikter fra tilsynsobjektene eller allmennhetens perspektiv.

Det må også søkes å sikre størst mulig grad av rolleklarhet mellom ulike tilsynsorgan. Oppdeling i tilsynsorganer med for avgrensede ansvarsområder, gir gråsoner og overlapp, og kan bidra til utilsiktede eller uheldige skjevheter i tilsynsintensitet og ressursfordeling mellom ulike tilsynsområder. Kompleksiteten i lovverket medfører at samme formål ofte vil kunne ivaretas av forskjellige tilsyn eller at det er uklare grenseflater mellom tilsynene. Ett eksempel er at Konkurransetilsynet, Nasjonal kommunikasjonsmyndighet og Finanstilsynet der alle har oppgaver knyttet til konkurranse. Et annet eksempel er at både Arbeidstilsynet og Luftfartstilsynet har ansvaret for arbeidsmiljøet for personell i luftfarten. Sammenhengene går på tvers av lover eller organisatoriske grenser. For å bøte på dette problemet er det etablert avtaler og prosedyrer organene imellom. En bedre koordinering av tilsyn med samme formål vil bidra til enkelhet og klarhet i forholdet til brukerne og allmennheten.

Det er også avgjørende for tilsynenes *legitimitet* at de har god og riktig fagkompetanse, samt tilstrekkelig med ressurser, inkl. finansiering. Vanligvis innebærer dette en blanding av sektor- eller bransjespesifikk kompetanse, tilsynskompetanse

og juridisk kompetanse. I dataforvaltningsforordningen stilles det krav om tilstrekkelig finansiering, teknisk utstyr og kompetanse i tilsynsorganet, for eksempel innenfor personvern (artikkel 26).

Tilsynsetater er bruttofinansierte over statsbudsjettet. Enkelte aktiviteter er i mange tilsynsfunksjoner finansiert gjennom gebyrer eller avgifter etter nærmere kriterier som er knyttet til gjennomføringen av aktiviteten. Mulighetene for slik finansiering bør vurderes i den videre utredningen.

15.4.5 Utvalgets vurdering

Utvalget har ikke utredet spørsmålet om plassering av tilsynsfunksjonene på nasjonalt nivå, og gir kun noen overordnede betraktninger og vurderinger. Uansett om det opprettes et nytt organ eller om nasjonale tilsynsfunksjoner legges til eksisterende organer, vil det ha administrative og økonomiske konsekvenser som må utredes nærmere.

Dersom det opprettes et nytt tilsynsorgan med et nasjonalt ansvar for håndheving av dataforvaltningsforordningens kapittel III og IV vil det innebære større administrative og økonomiske konsekvenser enn dersom oppgaven plasseres hos et eksisterende myndighetsorgan. Opprettelse av et helt nytt organ fordrer flere nasjonale beslutninger, for eksempel beslutning om lokalisering, behovet nyansettelser av både ledelse og medarbeidere, et nasjonalt fagmiljø m.m. Det kan derfor være en fordel å legge den nasjonale tilsynsmyndigheten til et eksisterende tilsynsorgan. Også mulige stordriftsfordeler tilsier at det kan være hensiktsmessig å vurdere om begge tilsynsfunksjonene legges til det samme eksisterende organet. Dette er også i tråd med forordningen som viser til at tilsyn etter artikkel 13 og artikkel 23 kan være samme organisasjon. Begge tilsynsfunksjonene krever den samme tekniske og juridiske kompetansen. Imidlertid vil plassering av tilsynsfunksjonen for dataformidlingstjenester og altruismeorganisasjoner til et eksisterende organ sannsynligvis kreve organisatoriske endringer hos dette organet. Det må også vurderes om noen oppgaver bør flyttes på for å unngå evt. målkonflikter og sammenblanding av roller og oppgaver.

Nasjonal tilsynsfunksjon for dataformidlingstjenester og dataaltruismeorganisasjoner skal ha kompetanse til å treffe en rekke enkeltvedtak. Det er derfor også nødvendig å vurdere modell for klagebehandling og hvem som skal ha ansvaret for klagebehandling.¹⁵ Dersom den nasjonale tilsyns-

myndigheten legges til et eksisterende organ som allerede treffer enkeltvedtak, kan det være naturlig å benytte samme klageordning som i dag. I så tilfelle må det sikres at også klageorganet får de nødvendige ressursene til å kunne håndtere klager på vedtak som treffes etter dataforvaltningsforordningen, og at det også får tilført nødvendig kompetanse og ressurser.

Utvalget anbefaler at tilsynsfunksjonene etter dataforvaltningsforordningen artikkel 13 og 23 plasseres i samme organisasjon, og mener det kan være hensiktsmessig å legge tilsynet til et eksisterende organ i første omgang. Denne løsningen er valgt i alle de EU-landene som foreløpig har rapportert inn så langt, inkludert Danmark og Finland. I Danmark er tilsynsfunksjonene plassert i Digitaliseringsstyrelsen, og i Finland er det plassert hos den finske transport- og kommunikasjonsetaten Traficom. Ifølge nettsidene til Traficom er det finske «DataSpace Europe OY» den første dataformidlingstjenesten registrert i Europa som oppfylder vilkårene i dataforvaltningsforordningen.¹⁶ Det fremkommer også av EUs register over dataformidlingstjenester.¹⁷

Endrede og nye krav i EUs regelverk på det digitale området, og som vil gjelde for Norge gjennom EØS-avtalen, taler for en mer helhetlig gjennomgang av den nasjonale tilsynsorganiseringen på det digitale området. Både dataforordningen (Data Act), forordningen om digitale tjenester (Digital Services Act) og forordningen om kunstig intelligens (Data Act) inneholder krav til en uavhengig tilsynsfunksjon med omtrent det samme kompetansebehovet.

I rapporten «Nemnd eller ikke nemnd? En kartlegging av organiseringen av klagebehandlingen i staten» fra 2024 utarbeidet av Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ), kommer det frem at EU stiller krav om uavhengig myndighetsutøvelse på stadig nye områder. De siste årene er nye klagemennder opprettet for å sikre en større avstand til politisk styring, og for flere henger det sammen med implementeringen av EU-regelverk som forutsetter uavhengighet fra departementet, ifølge DFØ.

Utvalget er kjent med Digitaliserings- og forvaltningsdepartementets oppdrag til DFØ i tildelingsbrevet for 2024, der direktoratet har fått i oppgave å utrede og komme med anbefalinger til nasjonal organisering for håndheving av KI-for-

¹⁵ Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningsaker (forvaltningsloven) § 28.

¹⁶ Nettartikkel, Traficom, 15. januar 2024, «Europe's first data intermediation service registered in Finland».

¹⁷ Europakommisjonens nettsider, «EU register of data intermediation services» [hentet 11. april 2024].

ordningen. Det er også opprettet en egen arbeidsgruppe på DSA og Digital Markets Act ledet av Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet med representanter fra berørte departementer og underliggende virksomheter. Arbeidsgruppen har vurdert de to forordningsforslagene, og begynt å se på behovet for eventuell tilpasningstekst, og plassering av tilsynsfunksjonen etter DSA.

Norge har en velfungerende forvaltning, men etter utvalgets vurdering vil det være krevende å få til at samtlige tilsyn som vil bli berørt av EU rettsaktene, skal kunne bygge opp den nødvendige tekniske og juridiske spisskompetansen som kreves for å håndheve lovene. Etter utvalgets vurdering bør den videre utredningen av plassering av tilsynsfunksjon for dataformidlingstjenester og dataaltruismeorganisasjoner se hen til det pågående arbeidet med å organisere tilsyn etter KI-forordningen og forordningen om digitale tjenester (DSA). Utvalget forstår at det er et behov for å få på plass de nødvendige nasjonale tilsynsfunksjonene det stilles krav om fra EU innenfor fristene som settes for hhv. medlemslandene og EØS-landene. Samtidig ser utvalget behovet for en mer helhetlig gjennomgang av tilsynsorganiseringen på det digitale området med bakgrunn i endrede og nye krav i EUs regelverk, fordi flere av kravene vil berøre mange av de samme offentlige myndighetsorganene på nasjonalt nivå.

Arkivlovutvalget foreslo i NOU 2019: 9 *Fra kalveskinn til datasjø – Ny lov om samfunnsdokumentasjon og arkiver* å utrede et eget statlig organ til å føre tilsyn med offentleglova, forvaltningsloven og arkivloven, omtalt som *Digitaliseringstilsynet*. Begrunnelsen for deres forslag er at et Digitaliseringstilsyn kan gi et nødvendig forvaltningspolitisk, digitaliseringspolitisk og arkivpolitisk løft.

Etter deres vurdering bør dokumentasjonsforvaltning og arkiver ses i sammenheng med pliktene etter offentleglova og forvaltningsloven og omvendt. Med unntak for de avgrensede klagerettene i forvaltningsloven og offentleglova og kontrollen som utføres av Stortingets organer Riksrevisjonen og Sivilombudsmannen, er det i dag ingen statlig kontroll med etterlevelsen av disse regelsettene, ifølge arkivlovutvalget.¹⁸ Utvalgets forslag til ny lov om datadeling bygger på de samme alminnelige forvaltningsrettslige prinsippene i offentleglova, forvaltningsloven og arkivloven, og må ses i sammenheng med disse lovene.

15.4.6 Utvalgets anbefaling

Utvalgets anbefalinger:

- Utvalget anbefaler at Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet utreder nasjonal organisering av en uavhengig nasjonal tilsynsfunksjon for dataformidlingstjenester og altruismeorganisasjoner.
- Utvalget anbefaler at Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet gjennomfører en mer helhetlig gjennomgang av den nasjonale tilsynsorganiseringen på det digitale området i lys av endrede og nye krav fra EU. Formålet med gjennomgangen bør være å vurdere alternative modeller for organisering, der ett av alternativene er etableringen av et nasjonalt tilsyn på det digitale området.

¹⁸ NOU 2019: 9 *Fra kalveskinn til datasjø – Ny lov om samfunnsdokumentasjon og arkiver*, kapittel 2.12 og kapittel 12.4.6.

Kapittel 16

Saksbehandling og klage

16.1 Innledning

Åpne data-direktivet og dataforvaltningsforordningen gjelder i hovedsak hvordan data skal gjøres tilgjengelig, men fastsetter også noen minimumskrav til saksbehandling og klageadgang i forbindelse med anmodninger (requests) om viderebruk, jf. direktivet artikkel 4 og forordningen artikkel 9.

Det er etter norsk rett ikke nødvendig å sette fram noen særskilt krav om viderebruk, for å kunne viderebruke data. Den som har fått innsyn i et dokument etter offentleglova, vil kunne viderebruke dokumentet til ethvert formål så lenge ikke annen lovgivning eller retten til en tredjeperson er til hinder for dette. Tilsvarende vil gjelde om tilgangen er gitt i medhold av særlov, men dette vil kunne være avhengig av den konkrete loven. Ved tilgang til beskyttede data vil det i utgangspunktet være knyttet vilkår til viderebruken som skal sikre at krav til beskyttelse kan opprettholdes.

Regler om saksbehandling, inkludert regler om saksbehandlingsfrister og klagemuligheter, framgår av forvaltningsloven. Utfyllende regler framgår av offentleglova og i noen tilfeller spesiallov når tilgangen til dataene reguleres av en slik lov. Forvaltningsloven gjelder for private rettssubjekter bare i saker hvor subjektet treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrift. For andre organer som er omfattet av offentleglovas innsynsregler, men som ikke er omfattet av forvaltningsloven, har offentlegforskrifta utfyllende regler om saksbehandling og klage.

Kravene til saksbehandlingstid, regler om klageadgang og andre saksbehandlingsregler ble ikke nevneverdig endret fra PSI-direktivet til åpne data-direktivet. Etter utvalgets vurdering gjennomfører forvaltningsloven med de utfyllingene som følger av offentleglova, kravene om saksbehandling og klage etter åpne data-direktivet. Det samme gjelder kravene til nasjonale tilpasninger som følger av dataforvaltningsforordningen.

16.2 Høringen av åpne data-direktivet i 2022

Reglene om saksbehandling og klage ble ikke berørt i nevneverdig grad i høringen av gjennomføringen av åpne data-direktivet i 2022. Departementet konstaterte bare kort at åpne data-direktivets krav om transparens og likebehandling, jf. artikkel 12 nr. 2 og 4, følger av alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper om forbud mot forskjellsbehandling.

16.3 Krav om tilgang til data

Retten til å få utlevert data fra offentlige organer, følger av offentleglova, miljøinformasjonsloven og øvrige regler om rett til innsyn og tilgang til data, blant annet de forskjellige registerlovene. Det vil likevel kunne være hensiktsmessig for den som ønsker tilgang til data å ha en mulighet for å kunne sette fram et krav om tilgang til data etter *datadelingsloven*. Det kan for eksempel være aktuelt når noen ønsker å koble seg opp til elektroniske tjenester som er åpne, men der det av ulike grunner ikke er mulig med en helautomatisk selvbetjent oppkobling, for eksempel fordi det er knyttet krav om betaling til tjenesten. Et annet eksempel kan være at man får tilgang til data, men ikke på de formater som man ønsker seg (og har krav på). Ofte vil slike tilfeller reguleres av særlov, men utvalget ser ikke bort fra at det finnes eller vil kunne oppstå tilfeller som mangler slik regulering. Utvalget foreslår derfor bestemmelser om å kunne sette frem krav om viderebruk, og saksbehandling og klage i *datadelingsloven* kapittel 5. Bestemmelsene er utformet i tråd med tilsvarende bestemmelser i offentleglova § 28, § 29, § 31 og § 32.

Utvalget understreker at et krav om tilgang til data etter *datadelingsloven* ikke skal stå svakere enn et krav om innsyn etter offentleglova. Det bør ikke ha praktisk betydning for brukeren om vedkommende setter fram et krav etter den ene eller

den andre loven. Adgangen til å fremme krav om tilgang til data etter *datadelingsloven*, er ikke i noe tilfelle ment som en totrinnsbehandling med et «foreløpig» vedtak om tilgang etter *datadelingsloven* som etterfølges av et vedtak om innsyn etter offentleglova. Vedtak om å avslå tilgang helt eller delvis, skal fattes etter den loven som gir hjemmel for slikt avslag. Dersom noen med partsinteresse, mener at det etter *datadelingsloven* er gitt tilgang til data som det ikke er anledning til å gi tilgang til, for eksempel av hensyn til personvernet, må dette angripes etter det regelverket som skal beskytte dataene. God forvaltningsskikk tilsier at den som mottar kravet, skal behandle det på den måten som ivaretar brukerens interesser på best mulig måte, eventuelt om mulig vise vedkommende til rette myndighet.

Utvalgets forslag til *datadelingsloven* § 15 om kravet, svarer til offentleglova § 28 første ledd om formfrihet. Bestemmelsen slår fast at krav om viderebruk kan settes fram skriftlig eller muntlig.

Utvalgets forslag til *datadelingsloven* § 16 om hvem kravet skal rettes mot, svarer til offentleglova § 29 første ledd. Bestemmelsen slår fast at offentlig virksomhet som mottar krav om viderebruk, skal vurdere kravet konkret og på selvstendig grunnlag. Kravet skal avgjøres uten ugrunnet opphold. *Datadelingslovens* krav til saksbehandling og klage gjelder i likhet med den gjeldende offentleglova, alle virksomheter som er omfattet av loven. Loven går her lengre enn åpne data-direktivet som har flere unntak fra reglene om saksbehandling og klage, blant annet for offentlige foretak, jf. artikkel 4 nr. 6 bokstav a og artikkel 10 nr. 2.

Utvalgets forslag til *datadelingsloven* § 17 om avslag og begrunnelse, svarer til offentleglova § 31 første ledd. Bestemmelsen slår fast at avslaget skal være skriftlig, vise til de bestemmelsene som gir grunnlag for avslaget, og opplyse om klageretten.

Avslaget skal inneholde en konkret og nøyaktig henvisning til hvilken hjemmel som er grunnlag for avslaget. Det gjelder også der avslaget er hjemlet i forskrift. Vedtak om avslag skal behandles etter de reglene som hjemler avslaget. Vedtak om avslag med hjemmel i offentleglova må for eksempel behandles etter reglene i offentleglova.

For å kunne behandle et krav om viderebruk er det i praksis nødvendig at brukeren spesifiserer hvilke data kravet gjelder. Siden brukere ofte ikke vil vite nøyaktig hvilke data en offentlig virksomhet har eller hvordan dataene er lagret, må det være tilstrekkelig at brukeren beskriver dataene som vedkommende ønsker i ikke-tekniske

ordelag. Så må det være opp til den offentlige virksomheten å forklare hvilke data som eventuelt kan dekke behovet til brukeren, og som det er mulig å dele for viderebruk. Når vedkommende får tilgang til en åpen datatjeneste, vil vedkommende få tilgang til alle data som tjenesten tilbyr.

16.4 Innsynsrett med begrensninger i viderebruksretten

I noen tilfeller vil det kunne foreligge innsynsrett etter offentleglova, men ikke et behandlingsgrunnlag for å kunne viderebruke dataene som det blir gitt innsyn i. Det vil for eksempel kunne gjelde for personopplysninger inntatt i saksdokumenter. Dersom personopplysningene ikke er taushetsbelagt, vil det gjerne være innsynsrett i personopplysningene som for dokumentet ellers. Det gir imidlertid ikke rett til viderebruk av personopplysningene (viderebehandling) uten at det foreligger et behandlingsgrunnlag for dette etter personopplysningsloven. Det er den som ønsker å viderebruke opplysningene, som har ansvaret for at det foreligger behandlingsgrunnlag. God forvaltningsskikk tilsier likevel at organet som innvilger kravet, bør veilede om eventuelle åpenbare begrensninger i viderebruksretten.

16.5 Frivillig brukerregistrering for tilgang til åpne data

Etter gjeldende rett kan den som ønsker tilgang til data etter offentleglova, være anonym. Anonym tilgang til data innebærer at det ikke er nødvendig å oppgi opplysninger om egen identitet for å få dataene utlevert eller ordne seg oppkobling mot de aktuelle datatjenestene som gir tilgangen. Det kan med andre ord ikke kreves flere opplysninger enn det som er nødvendig for å gjennomføre innsynsretten, jf. Justisdepartementets veileder til offentleglova punkt 4.2. Det vil for eksempel være tilstrekkelig å oppgi en anonym e-postadresse dersom en ønsker elektronisk kopi av dokumentene. Dette er i samsvar med tromsøkonvensjonen artikkel 4 nr. 2.

Prinsippet om anonymt innsyn er imidlertid ikke til hinder for at det kan legges til rette for frivillig brukerregistrering. Frivillig brukerregistrering kan være et grunnlag for kommunikasjon mellom det offentlige organet og viderebrukere som kan tjene flere formål. Dette åpner blant annet for at den offentlige virksomheten kan holde viderebrukere orientert om eventuelle endringer i grense-

snitt og dataformater, oppdateringer og oppdateringshyppighet, tilbud om ytterligere data og datatyper som kan være relevant for viderebruker, feilmeldinger osv. Videre kan det være nyttig for tilbakemelding til virksomheten om mulige feil, ønsker om endringer i tilgang, dataformater og grensesnitt. Det åpner også for at brukerne kan gi data tilbake til virksomheten med sikte på å øke datakvaliteten for alle som viderebruker datagrunnlaget. Et annet eksempel på frivillig brukerregistrering kan være at brukeren må oppgi en egenvalgt identifikasjon i form av en kort tekst når vedkommende kaller opp en datatjeneste.

I tilfeller der offentlige virksomheter tilrettelegger for slik brukerregistrering, må det være eksplisitt kommunisert overfor brukeren at registreringen er frivillig, og ikke et vilkår for tilgang til dataene. Registrering må være tilrettelagt for alle potensielle europeiske brukere på like vilkår, ikke bare for nasjonale brukere.

Grensen mellom registrering og logging av trafikk kan være uklar. En IP-adresse (Internet Protocol address) er en unik identifikator eller adresse som blir tildelt en enhet, for eksempel en PC eller en mobil, for at de skal kunne skilles fra hverandre på nett. EU-domstolen har lagt til grunn at dynamiske IP-adresser i gitte tilfeller skal regnes som personopplysninger,¹ Behandling av teknisk logginformasjon, kan derfor kreve behandlingsgrunnlag etter personvernreglene, og at behandlingen utføres i samsvar med disse reglene.

Utvalget foreslår å videreføre formfriheten etter gjeldende rett, og at brukerne skal ha rett til anonym tilgang til åpne data. For beskyttede data gjelder det ikke noe slikt krav. Utvalget foreslår ikke noe forbud mot frivillig brukerregistrering.

16.6 Klage etter *datadelingsloven*

Utvalget legger vekt på at klageordningen etter *datadelingsloven* bør være lik klageordningen etter offentleglova. Som det fremgår innledningsvis i dette kapitlet, vil det for en betydelig andel data i offentlige virksomheter fremdeles være slik at innsynsretten etter offentleglova eller relevant sektoriell innsynslovgivning må vurderes først. Det at viderebruksretten reguleres i en egen lov er ikke til hinder for dette, men synliggjør snarere viderebruksrettens forhold til innsyn generelt. Det ville derfor være uheldig om man skulle ha

¹ Datatilsynet (2016).

Boks 16.1 Eksempler på brukerregistrering

Meteorologisk institutt har tilgjengeliggjort åpne og frie værdata siden 2006, og lagt ut programvare som åpen kildekode siden 2011. Det betyr at instituttets offisielle data og produkter er fritt tilgjengelig for publikum for bruk, spredning og bearbeiding. Dataene lisensieres slik at samme API-er (programmeringsgrensesnitt) skal brukes for intern og ekstern bruk.

Meteorologisk institutt har valgt en frivillig brukerregistrering, som etter deres oppfatning gir grunnlag for god dialog med brukerne. Brukerne har muligheten til å registrere seg for å få oppdateringer, for eksempel ved evt. feil i dataene, men dette er frivillig og ikke noe alle benytter seg av. Instituttet får likevel ca. 10 000 tilbakemeldinger i året via dette systemet, som gir gode indikasjoner på status og kvalitet.

forskjellige klageordninger og forskjellige klageorganer etter de to lovene. Utvalget anbefaler derfor at statsforvalteren skal være klageinstans for avgjørelser i kommunalt eller fylkeskommunalt organ. Utvalget anbefaler at regler som utpeker klageinstans for avgjørelser fattet av organ som ikke er forvaltningsorgan, gis i forskrift på samme måte som etter offentleglova. Bestemmelser om klageadgangen fremgår av utvalgets forslag til *datadelingsloven* § 18.

I likhet med klage etter offentleglova vil det være slik at det ikke bare er den som står for kravet som kan klage, men også andre som er interessent eller har interesse i avgjørelsen slik som for eksempel presseorganisasjoner eller andre private aktører som har økonomisk interesse i utfallet av en eventuell klage.

Utvalget viser ellers til anbefalingen i kapittel 15.4.6 om at Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet gjennomfører en mer helhetlig gjennomgang av den nasjonale tilsynsorganiseringen på det digitale området i lys av endrede og nye krav fra EU. Utvalget anbefaler at klageordningen vurderes i sammenheng med en slik gjennomgang.

Når det gjelder klager mot dataformidlings-tjenester og dataaltruismeorganisasjoner, og mot vedtak fattet av tilsynsorgan og kompetente organ regulert av dataforvaltningsforordningen, vises det til omtale i kapittel 15.4.5.

Del IV

*Utvalgets forslag til ny helhetlig regulering av
viderebruk av offentlig informasjon (data)*

Kapittel 17

Forholdet til annen lovgivning

17.1 Innledning

I dette kapitlet redegjør utvalget for forholdet mellom lovforslaget til ny *lov om datadeling* og annen gjeldende lovgivning.

Datadelingsloven regulerer ikke alle spørsmål som knytter seg til deling av åpne data fra offentlig virksomhet. Det finnes særlovgivning som gir flere rettigheter og plikter til deling av data, og *datadelingsloven* påvirker ikke anvendelsen av slike bestemmelser i annen lov eller forskrift.

Videre, regulerer ikke *datadelingsloven* deling og bruk av beskyttede data da dette reguleres av dataforvaltningsforordningen kapittel II.

Det er en ambisjon for utvalget at *datadelingsloven* skal inngå i et praktisk samspill med offentleglova, forvaltningsloven og arkivloven. Utvalget er kjent med at forvaltningsloven og arkivloven er under revisjon, og offentleglova tidligere har vært evaluert. Utvalget legger derfor til grunn at departementet vurderer om det er behov for endringer i lovutkastet etter at respektive høringsprosesser er utført.

Først beskrives forholdet til offentleglova med forskrift og annen nasjonal innsynslovgivning. Her tar utvalget stilling til hvilke konkrete bestemmelser som skal flyttes ut av offentleglova og forskriften, og ut av miljøinformasjonsloven. Utvalget tar også stilling til hvilke bestemmelser som bør dupliseres mellom både offentleglova og ny *lov om datadeling* (kapittel 17.2). Deretter nevnes forholdet til arkivloven veldig kort (kapittel 17.3), personopplysningslovgivningen (kapittel 17.4) og til slutt immaterialretten (kapittel 17.5).

17.2 Offentleglova og andre regelverk om allmenn innsynsrett

17.2.1 Virkeområdet til offentleglova

Offentleglova § 2 har nærmere bestemmelser om lovens virkeområde. Virkeområdet er primært fastsatt ut fra lovens funksjon som en generell lov om rett til innsyn i offentlig virksomhet. Gjeldende sjuende ledd utvider virkeområdet for bestemmelser om viderebruk slik at virkeområdet for disse bestemmelsene samsvarer med virkeområdet for PSI-direktivet (som ble endret med direktiv 2013/37/EU). Sjuende ledd lyder:

«Føresegnene i § 6, § 7 andre ledd, § 8 tredje ledd andre punktum og fjerde og femte ledd og § 30 første ledd tredje punktum og andre ledd gjeld uavhengig av føresegnene i paragrafen her for alle verksemder som er omfatta av EØS-avtalen vedlegg XI nr. 5k (direktiv 2003/98/EF som endra ved direktiv 2013/37/EU) om vidarebruk av informasjon frå offentleg sektor.»

I og med at utvalget foreslår at reglene om viderebruk skal inn i egen lov, mister denne bestemmelsen sin funksjon og bør oppheves.

Virkeområdet til *datadelingsloven* omfatter virkeområdet til offentleglova og åpne data-direktivet. Utvalget legger også til grunn at dersom virkeområdet til offentleglova utvides i fremtiden, innebærer det at *datadelingslovens* virkeområde også vil utvides i tråd med utvidelsen av offentleglova, se lovutkastet § 2 første ledd bokstav c.

Det ligger utenfor utvalgets mandat å foreslå lovendring av virkeområdet til offentleglova. *Utvalgsmedlemmer Nyrud, Austlid og Broomfield* støtter imidlertid forslaget fra Ytringsfrihetskommisjonen om å utvide virkeområdet til offentleglova.¹ Det avgjørende for spørsmål om åpenhet bør ikke være organisering, men samfunnets legitime krav på innsyn.

17.2.2 Definisjoner

Offentleglova § 4 inneholder definisjoner av begrepene «dokument» og «saksdokument». Siden reglene om viderebruk flyttes ut av offentleglova og inn i en egen lov trenger det ikke å være noe samsvar mellom definisjonene i offentleglova

¹ NOU 2022: 9 *En åpen og opplyst offentlig samtale – Ytringsfrihetskommisjonens utredning*, kapittel 11.8.2.1.

og i åpne data-direktivet. Det vil imidlertid være uheldig om en type data som er omfattet av åpne data-direktivet ikke er gjenstand for innsyn etter offentleglova. Viderebruk av denne typen data vil da bare være aktuelt hvor det kan kreves innsyn etter andre regler enn offentleglova, eller hvor den offentlige virksomheten til å tilgjengeliggjøre dataene av eget tiltak eller uoppfordret.

Med dokument menes i offentleglova en logisk avgrenset informasjonsmengde som er lagret på et medium for senere lesing, lytting, framsyning, overføring eller liknende. Begrepet er teknologinøytralt. Informasjonen kan være i digital eller ikke-digital form, og være knyttet til alle slags lagringsmedia, for eksempel papir, elektroniske medium og fysiske objekt, og omfatter alle slags data, for eksempel tekst, tall, bilder, observasjoner og lyder.

Med saksdokument menes i offentleglova dokument som gjelder ansvarsområdet eller virksomheten til organet, og som organet selv har opprettet, eller som er kommet inn til organet eller er lagt fram for et annet organ. Innsynsretten etter loven er i utgangspunktet knyttet til organets saksdokument.

Åpne data-direktivet artikkel 2 nr. 6 definerer «dokument» som ethvert innhold, uavhengig av medium (papir eller elektronisk eller som lydopptak, bildeopptak eller audiovisuelt opptak), eller enhver del av et slikt innhold. Direktivet definerer dessuten tre særlige typer dokumenter: «dynamiske data», «forskningsdata» og «datasett med høy verdi».

I de fleste tilfeller vil det være samsvar mellom definisjonen av «dokument» i direktivet og i offentleglova. Det gjelder også for begrepene «forskningsdata» og «datasett med høy verdi» som gjelder spesielle typer dokument, jf. åpne data-direktivet artikkel 2 nr. 9 og 10. Ett unntak forekommer, og det gjelder det som i direktivet er definert som «dynamiske data». Med det menes dokument (data) i digital form som oppdateres hyppig eller i sanntid, særlig på grunn av deres flyktighet («volatility» på engelsk) eller at de raskt foreldes («rapid obsolescence» på engelsk), jf. artikkel 2 nr. 8. Dynamiske data vil ikke nødvendigvis være lagret på et medium for senere «lesing, lytting, framsyning, overføring eller liknende» som forutsatt i definisjonen etter offentleglova. For dynamiske data kan det for eksempel være snakk om kontinuerlige observasjonsdata som strømmes fra en sensor. I de fleste tilfeller vil imidlertid dynamiske data være lagret på et medium på en slik måte at også slike data vil omfattes av definisjonen for «dokument» etter

offentleglova. Like fullt kan det for sistnevnte tilfeller stilles spørsmål ved om det harmonerer med dagens språklige forståelse som er å betrakte denne typen data som et dokument.

I høringen i 2022 om gjennomføringen av åpne data-direktivet, presiserte Kommunal- og distriktsdepartementet at dynamiske data i direktivets forstand også er dokumenter. Videre konkluderer departementet med at det må legges til grunn at definisjonen av dokument i offentleglova omfatter dynamiske data som det er definert i direktivet. Departementet mener likevel at det vil være klargjørende å ta inn en presiserende definisjon av begrepet dynamiske data i offentleglova, og foreslår at det gjøres i form av et nytt § 4 fjerde ledd, og at nåværende ledd blir nytt femte ledd.²

Departementets begrunnelse er:

«I Klugeutredningen om rettslig handlingsrom for et generelt pålegg mot offentlige organer og virksomheter om aktivt å tilgjengeliggjøre offentlig informasjon påpekes det på s. 26 at det:

«At dataene er dynamiske, betyr m.a.o. ikke at de ikke kan fanges i et dokument, kun at dokumentet må oppdateres hyppig eller i realtid som følge av informasjonens volatilitet. Bruk av dokumentbegrepet vil således ikke medføre noen avgrensning mot dynamiske data som sådan, så langt vi kan se.»

Departementet er enig i en slik vurdering, og viser også til direktivet artikkel 5 nr. 5 hvor det fremgår at offentlige organer:

«skal gjøre dynamiske data tilgjengelige for viderebruk umiddelbart etter innsamling, ved hjelp av hensiktsmessige API-er og, dersom det er relevant, som en massenedlasting.»

Også i direktivet skiller man altså mellom innsamlingen av data og tilgjengeliggjøringen av data, og at det her kan ligge en innebygd forsinkelse. Departementet legger derfor til grunn at definisjonen av dokument omfatter dynamiske data som definert i direktivet.»⁶

Utvalget er enig med departementet i dette, og foreslår at det presiseres i offentleglova § 4 at dokumentbegrepet også omfatter dynamiske data, ved at følgende bestemmelse tas inn som et nytt femte ledd i offentleglova § 4: *Med dokument er også meint digitale data som oppdateres ofte eller i sanntid for å være aktuelle.*

² Høringsnotat 7. april 2022 om gjennomføring i norsk rett av direktiv (EU) 2019/1024 om åpne data og viderebruk av informasjon fra offentlig sektor, Ref. 22/1910, side 25.

17.2.3 Særlig om sammenstillinger etter offentliglova § 9

Offentliglova gjelder som hovedregel bare innsyn i *eksisterende* dokumenter. Etter offentliglova § 9 er det imidlertid gjort et unntak fra dette. Bestemmelsen lyder:

«§ 9 Rett til å krevje innsyn i ei samanstilling frå databasar

Alle kan krevje innsyn i ei samanstilling av opplysningar som er elektronisk lagra i databasane til organet dersom samanstillinga kan gjerast med enkle framgangsmåtar.»

Bestemmelsen innebærer at organer har plikt til å etablere et nytt dokument (sammenstilling) dersom dette er nødvendig for å etterkomme et innsynskrav, såfremt det nye dokumentet (sammenstillingen) kan etableres på grunnlag av opplysninger som fins elektronisk lagret i organets egne databaser. Som det fremgår av ordlyden er det imidlertid et vilkår å ha krav på en sammenstilling av opplysninger, og at dette kan gjøres med «enkle framgangsmåter». Dette innebærer at organet bare vil ha en slik plikt når organet har dataverktøy som kan etablere sammenstillingen, og at det eneste organet må gjøre for å få laget sammenstillingen er å gi enkle kommandoer, for eksempel enkle beskrivelser av hvilke resultat en ønsker. Dersom det trengs mer tidkrevende operasjoner fra saksbehandlerne, vil det ikke være noen plikt til å etablere slike sammenstillinger.³ Sivilombudet har lagt til grunn at dersom arbeidet tar mer enn seks timer vil ikke vilkåret om enkle framgangsmåter være oppfylt.⁴

Ytringsfrihetskommisjonens adresserte spørsmål som handler om at vilkåret med enkle framgangsmåter vanskeliggjør adgangen til, og foreslår at det skal lovfestes en rett til innsyn i hvilke datasystemer som finnes, hvilke data som lagres der og hvilke tekniske verktøy det offentlige har tilgjengelig for å nyttiggjøre seg av dataene i systemene:

«Offentliglova gir rett til å kreve innsyn i sammenstillinger av opplysninger. Etter at denne bestemmelsen kom inn i loven i 2009, har den bidratt til journalistikk og sammenstillinger av

stor allmenn interesse. Problemet med bestemmelsen er at retten til sammenstilling er betinget av at den kan gjøres ved «enkle framgangsmåter». Selv om dette vilkåret skal tolkes ut ifra en objektiv norm er det en fare for at den enkelte ansattes dataferdigheter i praksis avgjør retten til innsyn.

I Danmark har man lovfestet krav på en beskrivelse av hvilke opplysninger som finnes i en database, hvilke grunnlag opplysningene bygger på, samt opplysninger om hvilke formater en database anvender (beskrivelser av datasett). I Norge ville en slik lovfestet rettighet kunne gjøre retten til innsyn i sammenstilling av opplysninger mer effektiv, både fordi det blir lettere å se hva som finnes i det offentliges databaser, og fordi det blir enklere å gjøre en uavhengig vurdering av hva som lar seg gjøre med «enkle sammenstillinger».

Inspirert av løsningen i Danmark mener kommisjonen det bør lovfestes en rett til innsyn i hvilke datasystemer som finnes, hvilke data som lagres der og hvilke tekniske verktøy det offentlige selv har tilgjengelig for å nyttiggjøre seg av dataene i systemene.»⁵

Bestemmelsen i den danske offentlighetsloven gjelder allmennhetens rett til innsyn i databeskrivelser om hvilke data som en database inneholder, om kriterier for innsamling og registrering av dataene, kilder, innsamlingstidspunkt og oppdateringsfrekvens samt opplysninger om hvilke formater en database benytter seg av, f.eks. informasjon om tilgjengelig formater for data-uttrekk.⁶ Formålet med bestemmelsen er at allmennheten skal kunne få innsikt i hvordan den enkelte databasen i utgangspunktet er bygget opp. Databeskrivelsen er ikke ment å ha karakter av en IT-faglig spesifisering, men mer en generell og kortfattet beskrivelse av hvordan den aktuelle databasen er bygget opp. Retten gjelder innsyn i eksisterende beskrivelser, og pålegger ikke myndigheten å utarbeide slike beskrivelser. Innsyn kan etter omstendighetene avslås etter hjemler i loven, bl.a. av hensyn til nasjonal sikkerhet. Retten gjelder i utgangspunktet bare databaser som brukes i forbindelse med konkret saksbehandling eller i forbindelse med publiserte analyser, beregninger og lignende. Retten omfatter ikke adgang til å få utlevert kildekoder.

³ Justis- og politidepartementet, 2009. Rettleiar til offentliglova. G-0419N, punkt 4.4.3.

⁴ Sivilombudet (2020). Innsyn i en sammenstilling av opplysninger om et forsvarsvåpen. Uttalelse 22.9.2020 (2020/845).

⁵ NOU 2022: 9 *En åpen og opplyst offentlig samtale – Ytringsfrihetskommisjonens utredning*, kapittel 11.8.2.6.

⁶ Lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen, § 12.

Det ligger utenfor utvalgets mandat å foreslå en slik lovendring. Utvalget støtter imidlertid forslaget til Ytringsfrihetskommisjonen og anmoder departementet om å vurdere en lovendring på dette punktet.

17.2.4 Behov for endringer i offentleglova om innsyn i databaser

Offentleglova gir ikke rett til innsyn i alle data i et register eller en database.⁷ I forarbeidene ble dette begrunnet på følgende vis:

«Årsaken til dette er at hele registre eller hele databaser normalt ikke er «en bestemt sak»»⁸

For viderebruk vil imidlertid tilgang til større mengder data enn det som omfattes av «en bestemt sak» i offentleglova kunne være nødvendig for å utløse potensialet til dataene. For eksempel vil både nye produkter og databasert journalistikk kunne være avhengig av tilgang til historisk innhold fra databaser eller registre. Utvalget ser imidlertid også at deling av data fra en hel database kan være arbeidskrevende for forvaltningen, og betinget av funksjonalitet i det enkelte system.

Utvalget ber derfor departementet utrede nærmere hvorvidt offentleglova bør endres slik at det kan gis rett til innsyn til alle relevante data i en database eller et register.

17.2.5 Forbud mot forskjellsbehandling

Offentleglova § 6 slår fast prinsippet om forbud mot forskjellsbehandling i forbindelse med tilgang til informasjon fra offentlig sektor. Bestemmelsen ble tatt inn med Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) for å gjennomføre PSI-direktivet, artikkel 10 og 11. Bestemmelsen lyder:

«§ 6 Forbud mot forskjellsbehandling

Ved behandling av saker etter lova her eller i andre tilfelle der det blir gitt tilgang til informasjon, er det ikkje høve til noka slags forskjellsbehandling mellom samanliknbare tilfelle eller til å avtale at nokon skal ha einerett på tilgang til informasjon. At ein førespurnad er sett fram av ei offentleg eller offentleg tilknytt verksemd, gir ikkje høve til forskjellsbehandling når formålet med førespurnaden ikkje har samband med dei offentlege gjeremåla til verksemda.

⁷ Sivilombudet (2022). Innsynsguiden, april 2022, side 9..

⁸ NOU 2003: 30 *Ny offentlighetslov*, side 81 og 217.

Forbudet i første ledd er ikkje til hinder for at det kan gjerast avtalar om einerett dersom det er nødvendig for å levere ei teneste i ålmenta si interesse. Det skal gjerast ei ny vurdering av grunngivinga for å gjere slike avtalar kvart tredje år. Avtalar om einerett som blir gjort i medhald av leddet her, skal vere offentlege. Det kan ikkje gjerast avtalar om einerett til tilgang til informasjon som ålmenta etter føresegnar i lov eller forskrift har eit rettskrav på å få innsyn i.

Dersom ikkje anna blir fastsett av Kongen i forskrift, gjeld føresegnene i paragrafen her berre for verksemdar som er omfatta av EØS-avtalen vedlegg XI nr. 5k (direktiv 2003/98/EF som endra ved direktiv 2013/37/EU) om vidarebruk av informasjon frå offentleg sektor.»

Når det foreligger innsynsrett etter offentleglova eller annen lovgivning, følger det av innsynsretten at alle som ber om innsyn, skal få dette. Gjeldende første ledd innebærer at likhetsprinsippet også må respekteres i forbindelse med vurdering av meroffentlighet. Det vil bl.a. si at hvis det først er utøvd meroffentlighet en gang, så må dette også utøves senere i sammenliknbare tilfeller. Slik sett gjelder bestemmelsen ikke bare viderebruk, men også praktiseringen av innsynsretten. Kravet om likebehandling ved dokumentinnsyn følger imidlertid uansett av allmenne prinsipper om likebehandling, samt av regelen i § 3 om at saksdokumenter mv. er åpne for innsyn. Det burde derfor ikke være behov for å videreføre gjeldende § 6 i offentleglova.

Regler om likebehandling og forbud mot eneretter er foreslått inntatt i utkastet i *datadelingsloven § 12*. Utvalget anbefaler derfor at offentleglova § 6 oppheves i sin helhet.

17.2.6 Fri viderebruk av informasjon som det er gitt innsyn i

Offentleglova § 7 første ledd slår fast prinsippet om at det i utgangspunktet er adgang til å bruke informasjon (data eller dokumenter) som det er gitt innsyn i på allment grunnlag, til ethvert formål. Andre ledd setter krav om at standardlisen ser for bruk av offentlig informasjon skal være elektronisk tilgjengelig. Paragrafen ble tatt inn med Ot.prp. nr. 102 (2004–2005), og lyder i sin helhet:

«§ 7 Bruk av offentlig informasjon

Informasjon som det er gitt tilgang til etter lova her eller anna lovgiving som gir ålmenta

rett til innsyn i offentlig verksemd, kan brukast til eitkvart formål dersom ikkje anna lovgiving eller retten til ein tredjeperson er til hinder for det.

I verksemdar som er omfatta av EØS-avtalen vedlegg XI nr. 5k (direktiv 2003/98/EF som endra ved direktiv 2013/37/EU) om vidarebruk av informasjon frå offentlig sektor, skal eventuelle standardlisensar om bruk av offentlig informasjon vere tilgjengelege i digitalt format, og dei må kunne behandlast elektronisk. Kongen kan i forskrift fastsetje at det same skal gjelde for verksemdar som ikkje er omfatta av EØS-avtalen vedlegg XI nr. 5k (direktiv 2003/98/EF som endra ved direktiv 2013/37/EU) om vidarebruk av informasjon frå offentlig sektor.»

Bestemmelsen første ledd ble delvis motivert ut fra et ønske om å klargjøre hva som ble ansett å være gjeldende rettstilstand uavhengig av PSI-direktivet. Bestemmelsen gjelder både når det er gitt innsyn etter offentliglova, og når det er gitt innsyn etter annen lovgiving, som gir allmennheten rett til innsyn, for eksempel miljøinformasjonsloven. Bestemmelsen gjelder imidlertid også informasjon som er gjort offentlig tilgjengelig uten at det er krevd innsyn. Andre ledd første punktum gjennomfører deler av PSI-direktivet artikkel 7 og artikkel 8 nr. 2. Andre punktum åpner for å utvide kravene i forskrift også for virksomheter som ikke er omfattet av virkeområdet til PSI-direktivet.

Prinsippet om fri vidarebruk går ikke lengre enn de rammene som settes av annen lovgiving og tredjeparts rettigheter. Innsynsretten går i så måte lengre enn retten til vidarebruk av informasjonen det blir gitt innsyn i. Inneholder dokumentet det blir gitt innsyn i for eksempel et fotografi, vil ikke fotografiet kunne brukes til andre formål i strid med fotografens rettigheter etter åndsverkløven. Det vil også være slik at dersom dokumenter det blir gitt innsyn i inneholder personopplysninger, krever vidarebruk (eller «viderebehandling», jf. personvernforordningen artikkel 5 nr. 1) av disse opplysningene at det foreligger et gyldig behandlingsgrunnlag for dette. Retten til innsyn ikke gir et selvstendig behandlingsgrunnlag for vidarebruk (viderebehandling) av personopplysninger.⁹

Offentliglova § 7 gjelder primært vidarebruk. Bestemmelser om rett til vidarebruk til ethvert

formål samt bestemmelser om bruk av standardlisenser er foreslått tatt inn i § 6 (standardlisenser) og § 3 (hovedregel om bruk av data) i *data-delingsloven*. Utvalget anbefaler derfor at offentliglova § 7 oppheves i sin helhet.

17.2.7 Regler om betaling

Offentliglova § 8 har regler om betaling for innsyn og vidarebruk. Bestemmelsen skiller ikke mellom innsyn og vidarebruk. Hovedregelen er at tilgang til informasjonen etter loven skal være gratis. Bestemmelsen lyder i sin helhet:

«§ 8 Hovedregel om gratis innsyn

Organet kan berre krevje betaling for innsyn etter denne lova dersom det har heimel i forskrift etter andre eller tredje ledd.

Kongen kan gi forskrift om betaling for avskrifter, utskrifter eller kopiar. Betalings-satsane skal vere slik at dei samla inntektene ikkje blir større enn dei faktiske kostnadene ved kopiering og utsending av dokument. Kongen kan gi forskrift om at det kan krevjast betaling for dokument dersom særlege tilhøve ved arten til dokumenta eller verksemda gjer det rimeleg. Betalingssatsane skal fastsetjast slik at dei samla inntektene ikkje blir større enn dei faktiske kostnadene ved innsamling, produksjon, reproduksjon og formidling av informasjonen, med tillegg av ei rimeleg avkastning av investeringane.

For verksemdar som fell utanfor lova her, men som er omfatta av anna lovgiving som gir ålmenta innsyn i offentlig verksemd, eller av EØS-avtalen vedlegg XI nr. 5k (direktiv 2003/98/EF som endra ved direktiv 2013/37/EU) om vidarebruk av informasjon frå offentlig sektor, må dei samla inntektene ved informasjonsutlevering ikkje overstige dei faktiske kostnadene ved reproduksjon og formidling av informasjonen, med tillegg av ei rimeleg avkastning av investeringane. Verksemdar som til vanleg krev betaling for informasjon, skal på førehand offentliggjere gjeldande vilkår og faktisk betalingssum, medrekna utrekningsgrunnlaget for betalinga. Slik informasjon skal gjerast tilgjengeleg elektronisk dersom det er mogleg. Dersom ikkje anna blir fastsett av Kongen i forskrift, gjeld føresegnene i tredje ledd andre punktum og i fjerde og femte ledd berre for verksemdar som er omfatta av EØS-avtalen vedlegg XI nr. 5k (direktiv 2003/98/EF som endra ved direktiv 2013/37/EU) om vidarebruk av informasjon frå offentlig sektor.»

⁹ Prop. 158 L (2020–2021), side 34.

Første, andre og tredje ledd slår fast at eventuelle unntak fra gratisprinsippet må ha hjemmel i forskrift, og setter skranker for hvor høy en eventuell betaling kan være. Andre ledd gjelder betaling for avskrifter, utskrifter og kopier. Tredje ledd gjelder betaling i andre tilfeller.

Betalingsskranken angitt i andre ledd er satt ut fra de faktiske kostnadene ved kopiering og utsendelse, og er innenfor rammene gitt i PSI-direktivet artikkel 6 nr. 1. Betalingssatsene angitt i tredje ledd svarer til rammene gitt i PSI-direktivet artikkel 6 nr. 3.

Fjerde ledd gjennomfører reglene om betalingssatser i PSI-direktivet for virksomheter som ikke er omfattet av offentleglova i samsvar med rammene gitt i PSI-direktivet artikkel 6 nr. 3.

Femte ledd gjelder offentliggjøring av betalingssatser, og gjennomfører PSI-direktivet som endret ved direktiv 2013/37/EU, artikkel 7.

Sjette ledd presiserer at i den grad reglene om betalingssatser i tredje, fjerde og femte ledd utvider PSI-direktivets virkning utover direktivets virkeområde, må dette ha hjemmel i forskrift.

Når reglene om viderebruk skal inn i en egen lov, bør alle bestemmelser om viderebruk fortrinnsvis framgå av den nye loven. I tillegg er det en åpenbar fordel om alle bestemmelser som gjennomfører åpne data-direktivet framgår av denne loven. Det gjelder også skranker for betaling for offentlig informasjon.

Bestemmelser om betaling som i hovedsak gjelder innsyn, kan likevel fortsatt med fordel framgå av offentleglova. Utvalget anbefaler derfor at offentleglova § 8 første ledd videreføres i offentleglova. Utfyllende regler om betaling bør etter utvalgets syn gis i forskrift.

Bestemmelsene i tredje til sjette ledd, gjelder viderebruk og kan med fordel flyttes til ny lov.

Offentleglova § 8 bør etter dette endres til:

§ 8 Hovedregel om gratis innsyn

Organet kan berre krevje betaling for innsyn etter denne lova dersom det har heimel i forskrift etter andre ledd eller etter datadelingsloven.

Kongen kan gi forskrift om betaling for avskrifter, utskrifter eller kopiar. Betalingssatsane skal vere slik at dei samla inntektene ikkje blir større enn dei faktiske kostnadene ved kopiering og utsending av dokument.

17.2.8 Aktiv tilgjengeliggjøring på internett

Offentleglova § 10 er dels en bestemmelse om journalføring, dels en bestemmelse om tilgjenge-

liggjøring av journaler og dokumenter på internett. Bestemmelsen lyder i sin helhet:

«§ 10 Plikt til å føre journal. Tilgjengeleggjøring av journalar og dokument på Internett

Organet skal føre journal etter reglane i arkivlova med forskrifter.

Kongen kan gi forskrift om at organ som fører elektronisk journal, skal gjere han allment tilgjengeleg på Internett, og om korleis det skal gjerast.

Organ som er omfatta av lova her, kan gjere dokument allment tilgjengelege på Internett, med unntak for opplysningar som er underlagde teieplikt i lov eller i medhald av lov. Kongen kan gi forskrift om tilgjengeleggjøring av dokument på Internett og om at visse typar personopplysningar og dokument som ein tredjeperson har immaterielle rettar til, ikkje skal gjerast tilgjengelege på denne måten.»

Første ledd gjelder føring av journal. Utvalget mener at dette ikke hører hjemme i en lov om viderebruk, og bestemmelsen bør derfor videreføres i offentleglova.

Andre ledd inneholder en forskriftshjemmel som åpner for å gi regler om tilgjengeliggjøring av journaler på internett. Slike regler hører saklig tett sammen med regler om føring av journal og praktiske muligheter for å kreve innsyn, og bør etter utvalgets oppfatning derfor videreføres i offentleglova.

Tredje ledd første punktum åpner for å gjøre dokument elektronisk tilgjengelig på internett. Offentlighetslovutvalget ønsket ikke at forvaltningen skulle ha *plikt* til å gjøre offentlige dokumenter elektronisk tilgjengelig på internett.¹⁰ Utvalget foreslo likevel at det skulle komme frem av offentleglova at forvaltningen har *rett* til å gjøre offentlige dokumenter elektronisk tilgjengelige på internett. Utvalget fremhevet at elektronisk tilgjengeliggjøring av dokumenter vil lette allmenhetens tilgang til dokumentet, og at sett fra et offentlighetsperspektiv er derfor en slik tilgjengeliggjøring positiv, og noe lov om offentlighet burde gi et rettslig grunnlag for. Det var også før vedtakelsen av offentleglovas adgang til å publisere dokumenter på internett. Det var imidlertid tvil om grensedragningen mot reglene i personopplysningsloven.¹¹ Departementet mente derfor at det var behov for å presisere adgangen i lov.

¹⁰ NOU 2003: 30 *Ny offentlighetslov*, side 232.

¹¹ Ot.prp. nr. 102 (2004–2005), side 93.

Det følger av Tromsø-konvensjonen artikkel 10 at konvensjonspartene skal publisere dokumenter «where appropriate». Det fremstår noe uklart om dette kan sies å være noen plikt, og hva slags innhold en slik plikt i tilfelle har, eller om det kun skal leses som en oppfordring til publisering. At partene har betydelig spillerom knyttet til hva som skal tilgjengeliggjøres er imidlertid klart. Den offisielle forklarende rapporten til Tromsø-konvensjonen presiserer at publisering på nett er én mulighet, og at et kriterium for hvilken informasjon som skal tilgjengeliggjøres er om dokumentet eller dokumenttypen ofte er etterspurt av offentligheten.¹²

Bestemmelsen bidrar også til ivaretagelsen av åpne data-direktivet artikkel 5 nr. 2 som oppfordrer medlemsstatene til å gjøre dokument tilgjengelig i samsvar med prinsippet om «innebygd åpenhet og åpenhet som standardinnstilling».

I dag publiserer mange offentlige organer tradisjonelle dokumenter som for eksempel brev og vedtak i elinnsyn eller tilsvarende system for elektronisk postjournal (fulltekstpublisering). I praksis henger derfor bestemmelsen i tredje ledd første punktum nært sammen med bestemmelsen i andre ledd om elektronisk journal.

Utvalget mener at tredje ledd første punktum bør beholdes i offentleglova. På den andre siden kan det tenkes at utfyllende regler om tilgjengeliggjøring av dokument (eller data) på internett, kanskje bør gis i en samlet forskrift. En slik forskrift kan tenkes å være hjemlet enten i offentleglova § 10, i ny *lov om datadeling* eller duplisert i begge lovene. Ettersom en slik hjemmel vil gjelde for tilgjengeliggjøring av data for viderebruk, men også på annen basis, anbefaler utvalget at departementet ser nærmere på hvor en slik hjemmel best bør foreligge. Utvalget foreslår derfor ikke lovendringer på dette punktet, men legger til grunn at departementet ser nærmere på dette spørsmålet i det videre arbeidet.

17.2.9 Ytterligere regler om tilgjengeliggjøring

Offentleglova § 30 har ytterligere regler om hvordan organet skal gi tilgang til dokumentene. Bestemmelsen lyder i sin helhet:

«§ 30 Korleis organet skal gi innsyn og gjere dokument tilgjengelege

Organet fastset ut frå omsynet til forsvarleg saksbehandling korleis eit dokument skal gjerast kjent. Det kan krevjast papirkopi eller elektronisk kopi av dokumentet. Hos verksemder som er omfatta av EØS-avtalen vedlegg XI nr. 5k (direktiv 2003/98/EF som endra ved direktiv 2013/37/EU) om vidarebruk av informasjon frå offentleg sektor, og hos andre verksemder der det er fastsett av Kongen i forskrift, gjeld retten til kopi alle eksisterande format og språkversjonar. Retten til kopi gjeld ikkje format eller versjonar av eit dokument som er allment tilgjengeleg. Kongen kan gi forskrift om at retten til elektronisk kopi ikkje skal gjelde for dokument som ein tredjeperson har immaterielle rettar til, og for dokument der det er påkravd av arkivtekniske omsyn.

Når verksemder som er omfatta av EØS-avtalen vedlegg XI nr. 5k (direktiv 2003/98/EF som endra ved direktiv 2013/37/EU) om vidarebruk av informasjon frå offentleg sektor, gir innsyn i informasjon som det knyter seg immaterielle rettar til, skal organet, dersom det har kjennskap til det, opplyse om kven som er innehavar av rettane, eller kva for lisenshavar organet har fått informasjonen frå. Dette gjeld likevel ikkje når det er klart unødvendig å gi slike opplysningar. Kongen kan fastsetje i forskrift at føresegnene i leddet her også skal gjelde for verksemder som ikkje er omfatta av EØS-avtalen vedlegg XI nr. 5k (direktiv 2003/98/EF, som endra gjennom direktiv 2013/37/EU).

Dersom verksemder som nemnde i andre ledd gjer dokument med tilhøyrande metadata allment tilgjengelege, skal tilgjengeleggjinga skje i alle eksisterande format og språkversjonar, så langt slik tilgjengeleggjing er i samsvar med lova her og tilhøyrande forskrift. Plikta omfattar maskinleselege format. Plikta etter første punktum omfattar ikkje format som berre blir brukte til lagring eller annan intern bruk, eller som elles er ueigna for tilgjengeleggjing.»

Utvalget viser til at offentleglova § 30 første ledd første, andre og fjerde punktum primært gjelder innsyn, og foreslår at disse bestemmelsene videreføres i offentleglova.

Når det gjelder de andre bestemmelsene i offentleglova § 30, er disse hovedsakelig gitt for å gjennomføre reglene om tilrettelegging for viderebruk. Utvalget foreslår at disse bestemmelsene i stedet tas inn i ny lov om datadeling.

Det gjelder første ledd tredje punktum som gjennomfører PSI-direktivet artikkel 5 nr. 1.

¹² Explanatory Report to the Council of Europe Convention on Access to Official Documents (CETS Np. 205), avsnitt 74.

Bestemmelsen er videreført i åpne data-direktivet artikkel 5 nr. 1 som er foreslått gjennomført i utkastet til ny lov § 5. For mer om utvalgets vurderinger se kapittel 11.

Første ledd femte punktum åpner for å gi forskrift om at retten til elektronisk kopi ikke skal gjelde for dokument som en tredjeperson har immaterielle rettigheter til, eller dersom det er nødvendig av arkivtekniske hensyn.

I forarbeidene står det følgende:

«Etter første ledd femte punktum kan Kongen gi forskrift om at retten til elektronisk kopi ikke skal gjelde for dokument som ein tredjeperson har immaterielle rettar til, og for dokument der det er påkravd av arkivtekniske omsyn. Bakgrunnen for at det kan gjerast unntak frå retten til elektronisk kopi for dokument som ein tredjeperson har immaterielle rettar til, er at ein del slike dokument kan utnyttast kommersielt, og at det vil vere mykje lettare dersom ein får tilgang til ein elektronisk kopi. Ein viser elles til merknadene til § 10 tredje ledd andre punktum. Når lova skal gjelde også for dokument som er eldre enn frå 1. juli 1971, vil innsynsretten også gjelde for ein del dokument som er i ein slik stand at dei kan bli skadde eller øydelagde ved kopiering. For å ivareta dette kan det fastsetjast forskrift som gjer unntak frå retten til kopi for slike dokument.»

Slik forskrift er gitt, se offentlegforskrifta § 5. Utvalget foreslår på denne bakgrunnen at forskriftshjemmelen blir stående i offentleglova § 30.

Andre ledd gjennomfører PSI-direktivet artikkel 4 nr. 3 andre punktum. Tredje ledd gjennomfører artikkel 5 i PSI-direktivet som det ble endret med direktiv 2013/37/EU. Begge bestemmelsene er videreført i åpne data-direktivet artikkel 5 nr. 1 utvalget foreslår gjennomført i utkastet til ny lov § 5.

I forurensningsloven § 14 tredje ledd er det tatt inn en henvisning til offentleglova § 30 om hvordan dokument skal gjøres kjent.¹³ Utvalget foreslår å videreføre offentleglova § 30 med en ordlyd som gjør at denne type henvisninger kan videreføres selv om reglene om elektroniske kopier er forutsatt å framgå av lov om datadeling.

Utvalget foreslår på denne bakgrunnen at offentleglova § 30 gis følgende endrede ordlyd:

§ 30. *Korleis organet skal gi innsyn*

Organet fastset ut frå omsynet til forsvarleg saksbehandling korleis eit dokument skal gjerast kjent. Det kan krevjast papirkopi eller elektronisk kopi av dokumentet. Retten til kopi gjeld ikkje format eller versjonar av eit dokument som er allment tilgjengeleg. Kongen kan gi forskrift om at retten til elektronisk kopi ikke skal gjelde for dokument som en tredjeperson har immaterielle rettar til, og for dokument der det er påkravd av arkivtekniske hensyn.

Nærare krav til når og korleis dokument skal gjerast elektronisk tilgjengeleg, og når retten til elektronisk kopi ikkje gjeld, blir fastsett i eller med heimel i lov om datadeling.

17.2.10 Andre regler om saksbehandling og klage

Offentleglova kapittel 5 har ytterligere regler om saksbehandling og klage. I tillegg til reglene i § 30 om tilgjengeliggjøringen av dataene (dokumentene) etter innsynskrav, er det også regler om behandlingen av innsynskravet (§§ 28, 29 og 31) og om klage (§ 32). Disse bestemmelsene gjelder krav om innsyn og må videreføres i offentleglova.

Utvalget foreslår egne regler om saksbehandling og klage i den nye loven. Se nærmere omtale i utredningen kapittel 16.

17.2.11 Behov for endringer i offentlegforskrifta og andre forskrifter gitt i medhold av offentleglova

Det er gitt utfyllende regler til offentleglova i forskrift til offentleglova (offentlegforskrifta).¹⁴

Forskriften § 1 første og andre ledd regner opp enkelte organ som er unntatt fra virkeområdet til offentleglova. Tredje ledd trekker opp tilsvarende unntak for bestemte dokument. Fjerde ledd første punktum presiserer at unntakene ikke gjelder i saker der rettssubjektet gjør enkeltvedtak eller utferdiger forskrift. Disse bestemmelsene gjelder begrensninger i innsynsretten og berører ikke ny lov om datadeling.

Fjerde ledd andre punktum svarer til offentleglova § 2 sjuende ledd. Formålet med denne bestemmelsen er å sørge for at reglene i forskriften om viderebruk samsvarer med virkeområdet for PSI-direktivet. Ordlyden i forskriften ble i motsetning til loven ikke oppdatert i forbindelse med at PSI-direktivet ble endret ved direktiv 2013/37/

¹³ Lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven).

¹⁴ Forskrift 17. oktober 2009 nr. 1119 til offentleglova (offentlegforskrifta).

EU. I og med at utvalget foreslår at reglene om viderebruk tas inn i egen lov, mister andre punktum sin funksjon og må oppheves.

Offentlegforskrifta § 2 utvider virkeområdet til offentleglova til også å gjelde Stiftelsen Nasjonalmuseet for kunst. Det følger av utkastet til *lov om datadeling* § 2 første ledd bokstav c at alle organer som er omfattet av offentleglova også er omfattet av *datadelingsloven*. Det innebærer at også Nasjonalmuseet vil være omfattet av den nye loven.

Forskriften § 3 første ledd andre punktum slår fast at offentleglova gjelder for saker om gebyr- og salærfastsetting til forsvarere, prosessfullmektiger og sakkyndige. Med det omfattes slike dokument av viderebruksreglene om ikke noen av de generelle unntakene for åpen viderebruk får anvendelse, slik som for eksempel av hensynet til personvernet. De andre bestemmelsene i paragrafen gjelder begrensninger i innsynsretten og berører ikke ny lov om datadeling.

Forskriften § 4 gjelder betaling for innsyn og dermed også betaling for viderebruk. Utvalget foreslår å samle bestemmelser om betaling i forskrift til ny lov om datadeling, jf. kommentaren til offentleglova § 8 i kapittel 17.2.7. Offentlegforskrifta § 4 bør derfor oppheves.

Forskriften § 5 første ledd gjelder unntak fra retten til elektronisk kopi. Utvalget foreslår å samle bestemmelser om dette i forskrift til ny lov om datadeling, jf. kommentaren til offentleglova § 30. Offentlegforskrifta § 5 første ledd kan derfor oppheves.

Andre ledd gjelder unntak for retten til kopi for skjøre journaler og dokument som er avlevert til arkivdepot. Utvalget legger til grunn at hjemmelen for bestemmelsen fortsatt skal ligge i offentleglova.

Forskriften § 6 gjelder tilgang til journaler på internett. Utvalget foreslår at regler om tilgang til journaler fortsatt skal ligge i offentleglova, jf. kommentaren til offentleglova § 10. Denne bestemmelsen er ennå ikke trådt i kraft. Utvalget anbefaler at dette skjer så raskt så mulig. Se nærmere om dette i kapittel 14.

Forskriften § 7 gjelder tilgang til dokument på internett. Utvalget foreslår å samle bestemmelser om dette i forskrift til ny lov om datadeling, jf. kommentaren til offentleglova § 10.

Forskriften § 8 utvider den allmenne innsynsretten for visse administrative dokumenter i helseforetakene. Med det omfattes slike dokumenter av viderebruksreglene om ikke noen av de generelle unntakene fra retten til viderebruk får anvendelse.

Forskriften § 9 gjelder begrensninger i innsynsretten og berører ikke ny lov om datadeling.

Forskriften § 10 gjelder begrensninger i innsynsretten for graderte dokumenter, men peker også på framgangsmåter for å kunne gi innsynsrett i denne type dokumenter. Gis det slikt innsyn kan det fortsatt gis regler som begrenser adgangen til viderebruk dersom dette er nødvendig av hensyn til nasjonal sikkerhet, jf. åpne data-direktivet artikkel 1 nr. 2 bokstav d underpunkt i.

Forskriften § 11 gjelder klageinstanser og berører ikke ny lov om datadeling. Det må gis egne bestemmelser om klageinstanser for klager som gjelder viderebruk i eller med hjemmel i ny lov om datadeling.

Det er med hjemmel i offentleglova også gitt bestemmelser om innsynsrett i følgende to forskrifter:

- Forskrift om jordstasjon for satellitt på Svalbard
- Forskrift om jordstasjon for satellitt i Antarktis

Innføring av en egen lov om datadeling vil ikke etter utvalgets vurdering medføre behov for endringer i disse to forskriftene.

17.2.12 Miljøinformasjonsloven

Lov om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet (miljøinformasjonsloven) ble vedtatt i 2003, blant annet som oppfølging av Norges tilslutning til FN-konvensjonen om tilgang til miljøinformasjon, allmennhetens deltakelse i beslutningsprosesser og adgang til klage eller domstolsprøving på miljøområdet av juni 1998 (Århuskonvensjonen).

Miljøinformasjonsloven er, i tillegg til å følge opp forpliktelsene etter Århuskonvensjonen, først og fremst ment som en praktisk oppfølging av rettighetene som følger av Grunnloven § 112.¹⁵ Lovens formål er etter § 1 å sikre allmennheten tilgang til miljøinformasjon, og dermed gjøre det lettere for den enkelte å bidra til vern av miljøet.

Miljøinformasjonsloven innskrenker ikke retten til opplysninger etter offentleglova, men gjelder ved siden av offentleglovas regler.¹⁶ Miljøinformasjonsloven bygger også på et offentlighetsprinsipp. Enhver har rett til miljøinformasjon fra

¹⁵ Rt-2010-385 Høyesterett, dom 6. april 2010 om utlevering av informasjon etter miljøinformasjonsloven. Se også Ot.prp. nr. 116 (2001–2002), pkt. 2.2 og 5.1.6.

¹⁶ Se miljøinformasjonsloven § 3 første ledd og Ot.prp. nr. 116 (2001–2002), pkt. 9.1.

offentlige organer, med mindre loven gjør unntak fra informasjonsretten, jf. § 10.

Regler for saksbehandlingen av krav om innsyn i miljøinformasjon er regulert i miljøinformasjonsloven § 13:

«§ 13 Saksbehandling

(1) Organet bestemmer ut fra hensynet til forsvarlig saksbehandling hvordan informasjonen skal gjøres kjent. Det kan kreves papirkopi eller elektronisk kopi av informasjonen i alle eksisterende format og språkversjoner. Organet trenger ikke å gi kopi av format og versjoner av informasjonen som er alminnelig tilgjengelig.

(2) Informasjonen skal være dekkende og forståelig i forhold til informasjonsbehovetkravet gir uttrykk for. Dersom forespørselen kan besvares fyllestgjørende ved å henvise til allment tilgjengelige offentlige registre, rapporter, produktmerking eller lignende, kan informasjonssøker henvises dit. Når det gis innsyn i informasjon som det knytter seg immaterielle rettigheter til, skal organet dersom det har kjennskap til det opplyse om hvem som er innehaver av rettighetene eller hvilken lisenshaver organet har fått informasjonen fra. Dette gjelder likevel ikke når det fremstår som åpenbart unødvendig å gi slike opplysninger. Kongen kan gi forskrift om at bestemmelsene i første ledd annet punktum og annet ledd tredje og fjerde punktum i paragrafen her ikke skal gjelde for visse virksomheter eller typer av virksomheter som ikke omfattes av EØS-avtalen vedlegg XI nr. 5k (direktiv 2003/98/EF) om viderebruk av informasjon fra offentlig sektor.

(3) Den som mottar et krav om miljøinformasjon, skal avgjøre dette og utlevere informasjonen snarest mulig og senest innen femten virkedager etter at kravet er mottatt. Dersom mengden av informasjon eller informasjonens karakter gjør det uforholdsmessig byrdefullt å utlevere den innen femten virkedager, skal den senest være kommet fram til informasjonssøker innen to måneder. Det skal snarest mulig og senest innen femten virkedager etter at kravet er mottatt, informeres om årsaken til forlengelsen og om når en avgjørelse kan ventes å foreligge. Foreløpig svar kan unnlates dersom det må anses åpenbart unødvendig.

(4) Dersom et krav om miljøinformasjon avslås, skal forvaltningsorganet vise til den bestemmelsen som er grunnlag for avslaget, gi en kort begrunnelse for avslaget, opplyse om adgang og frist for å kreve nærmere begrun-

nelse, og opplyse om klageadgang og klagefrist. Avslag skal gis skriftlig.

(5) Informasjonssøkeren kan innen tre uker fra vedtaket ble mottatt, kreve å få en nærmere begrunnelse for de vurderingene som ligger til grunn for avslaget. Begrunnelsen skal gis snarest mulig og senest innen ti virkedager etter at kravet om nærmere begrunnelse er mottatt. Begrunnelsen skal gis skriftlig dersom informasjonssøkeren ber om det.»

Første ledd og andre ledd tredje, fjerde og femte punktum ble tatt inn i loven i forbindelse med vedtakelse av offentleglova og inkorporeringen av PSI-direktivet.¹⁷ Bestemmelsens første ledd er i samsvar med offentleglova § 30 første ledd første, andre og fjerde punktum. Bestemmelsen kan på samme vis som i offentleglova § 30 bli stående uendret.

Miljøinformasjonsloven § 13 andre ledd tredje, fjerde og femte punktum tilsvarende offentleglova § 30 andre ledd. Disse bestemmelsene dekkes av den nye *datadelingsloven*. På samme måte som for offentleglova § 30 andre ledd, forslår utvalget derfor at disse bestemmelsene oppheves.

Regler om betaling for miljøinformasjon finnes i loven § 6 om betaling:

«Det er ikke adgang til å ta betaling for den miljøinformasjon som noen har rett til å få utlevert etter loven her, med mindre annet er bestemt i forskrift fastsatt i medhold av denne loven eller offentleglova § 8.»

Som følge av foreslåtte endringer i offentleglova § 8 bør denne bestemmelsen i § 6 lyde slik:

«Det er ikke adgang til å ta betaling for den miljøinformasjon som noen har rett til å få utlevert etter loven her, med mindre annet er bestemt i forskrift fastsatt i medhold av denne loven *eller det har hjemmel i lov om datadeling*».

17.3 Arkivloven

Utvalget er kjent med at det pågår et parallelt arbeid fra Kultur- og likestillingsdepartementet (KUD) som arbeider med forslag til ny lov som skal erstatte gjeldende arkivlov fra 1992 og tilhørende forskrift. Arbeidet bygger på NOU 2019: 9 *Fra kalveskinn til datasjø*. Utvalget er ikke kjent med det konkrete lovforslaget, men det er et

¹⁷ Ot.prp. nr. 102 (2004–2005), pkt. 11.4.

ønske fra utvalget at *datadelingsloven* skal kunne fungere i godt samspill med fremtidig arkivlovgivning. Utvalget tar derfor høyde for at departementet må gjøre ytterligere vurderinger på dette punktet i forbindelse med behandlingen av høringsprosessene, og anmoder departementet til å sikre best mulig samspill i lovgivningen.

17.4 Personopplysningsloven og personvernforordningen

17.4.1 Generelt om forholdet mellom offentlig informasjon og personvernet

Retten til personvern og beskyttelse av personopplysninger har tradisjonelt blitt sett på som et hinder for tilgang til og viderebruk av offentlig informasjon.¹⁸ Retten til vern av personopplysninger betyr imidlertid ikke at personopplysninger aldri kan deles som åpne data; det betyr bare at når det kommer til publisering og viderebruk så må hele rammeverket for personvernet hensyntas. Forholdet mellom åpne data-direktivet og personvernforordningen er regulert i åpne data-direktivet artikkel 1 nr. 4 som lyder som følger:

«This Directive is without prejudice to Union and national law on the protection of personal data, in particular Regulation (EU) 2016/679 and Directive 2002/58/EC and the corresponding provisions of national law.»

Forholdet klargjøres også i fortalepunkt 52:

«This Directive does not affect the protection of individuals with regard to the processing of personal data under Union and national law, particularly Regulation (EU) 2016/679 and Directive 2002/58/EC of the European Parliament and of the Council and including any supplementing provisions of national law. This means, inter alia, that the re-use of personal data is permissible only if the principle of purpose limitation as set out in point (b) of Article 5(1) and Article 6 of Regulation (EU) 2016/679 is met. Anonymous information is information which does not relate to an identified or identifiable natural person or to personal data rendered anonymous in such a manner that the data

¹⁸ Jakub Míšek, Radim Charvát og Matěj Myška, «Data and licensing management guidelines: Research report and guidelines prepared within the project STIRData: Specifications and Tools for Interoperable and Reusable data» (Juni 2023), side 31.

Boks 17.1 Eksempler på personopplysninger i data fra offentlig virksomhet

- Kartdata med fotografier av personidentifiserbare egenskaper slik som adresser og virksomhet
- Veidata der fysiske personer er fotografert
- Søknader om stønad hos offentlig virksomhet

subject is not or is no longer identifiable. Rendering information anonymous is a means of reconciling the interests in making public sector information as re-usable as possible with the obligations under data protection law, but it comes at a cost. It is appropriate to consider that cost to be one of the cost items to be considered to be part of the marginal cost of dissemination as referred to in this Directive.»

I Prop. 158 L (2020–2021) *Endringer i personopplysningsloven og offentleglova (ytrings- og informasjonsfrihet mv.)* beskrives forholdet mellom viderebruksreglene og personopplysningsloven slik:

«Utgangspunktet om fri bruk etter offentleglova § 7 første ledd gjelder likevel bare så langt ikke annen lovgivning er til hinder for slik bruk, som for eksempel personopplysningsloven. I den grad videre behandling av personopplysninger innhentet gjennom innsyn etter offentleglova omfattes av personopplysningslovens virkeområde, må bruken skje i samsvar med reglene i personopplysningsloven og personvernforordningen, også reglene om behandlingsgrunnlag.»¹⁹

Utvalget legger dette til grunn også når det gjelder spørsmål om forholdet mellom *datadelingsloven*, og personopplysningsloven og personvernforordningen. Dette innebærer at spørsmål om hvorvidt data som inneholder personopplysninger kan deles etter *datadelingsloven* fortsatt er et spørsmål som reguleres av offentleglova, mens viderebehandling av data som inneholder personopplysninger er et spørsmål som reguleres av personvernforordningen.

¹⁹ Prop. 158 L (2020–2021) *Endringer i personopplysningsloven og offentleglova (ytrings- og informasjonsfrihet mv.)*, pkt. 4.1.

17.4.2 Særskilt om pressens tilgang til og rett til viderebruk av data som inneholder personopplysninger

Utvalget ønsker å presisere særskilt at det er gjort unntak fra de fleste kravene til personverntiltak i personopplysningsloven når behandling av personopplysninger skjer for journalistiske formål.²⁰

Personvernforordningen artikkel 86 sier at offentliggjøring av personopplysninger er berettiget når det er nødvendig for å realisere et samfunnsformål, og allmennhetens interesse i offentliggjøringen må veies opp mot behovet for beskyttelse. Forordningen skal ikke «være til hinder for utlevering av personopplysninger etter nasjonale regler om allmennoffentlighet».²¹ Artikkel 86 av personvernforordningen gjelder også for merinnsyn.²² Bestemmelsen ble bl.a. lagt til grunn av Personvernemnda om publisering av saksfremlegg på kommunens nettside.²³

17.5 Om forholdet mellom viderebruk og databasevernet

I henhold til mandatet som ber utvalget om å vurdere «om det skal utformes, og ev. hvordan, et

²⁰ Lov 15. juni 2018 nr. 38 om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) § 5 og Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2016/679 av 27. april 2016 om vern av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger og om fri utveksling av slike opplysninger samt om oppheving av direktiv 95/46/EF (generell personvernforordning) (GDPR), artikkel 86.

²¹ Prop. 158 L (2020–2021), pkt. 4.1.1.

²² Prop. 56 LS (2017–2018), side 105.

²³ PVN-2018-12 Personvernemnda vedtak 18. februar 2019 om publisering av saksframlegg på kommunens nettside.

generelt pålegg til offentlige organ om å disponere over egne immaterielle rettigheter på en måte som ivaretar forpliktelsen etter direktivet», har utvalget vurdert spørsmålet om hvordan databasevernet skal forholde seg opp mot utvalgets forslag til ny lov om datadeling.

Utvalget foreslår følgende ny bestemmelse til § 2 fjerde ledd av *datadelingsloven*: *Et offentlig organ skal ikke bruke retten sin som databaseprodusent etter direktiv 96/9/EF artikkel 7 nr. 1, til å hindre eller avgrense viderebruk av data utover grensene i denne loven.*

Bestemmelsen har som mål å klargjøre forholdet mellom retten til databasevernet i databasedirektivet og åpne data-direktivet, ikke endre rettsstillingen. Dette er i tråd med hva departementet anbefalte i høringen i 2022 om gjennomføringen av åpne data-direktivet.²⁴

Etter åndsverkloven § 14 første ledd er en rekke offentlige data unntatt opphavsrettslig vern. Dette inkluderer lover, forskrifter, rettsavgjørelser, diverse vedtak, utredninger og uttalelser avgitt av offentlig myndighet, råd, utvalg eller andre offentlige aktører. Utvalget har ikke utredet nærmere hvorvidt det bør gjøres andre endringer i opphavsretten for å fremme økt viderebruk, men anmoder departementet til å se nærmere på spørsmålet i lys av de samfunnsmessige gevinstene som følger av økt viderebruk, med særskilt vekt på økt verdiskapning og åpenhet til offentlig sektor.

²⁴ Høringsnotat 7. april 2022 om gjennomføring i norsk rett av direktiv (EU) 2019/1024 om åpne data og viderebruk av informasjon fra offentlig sektor, Ref. 22/1910, side 51-52.

Kapittel 18

Merknader til de enkelte paragrafene i datadelingsloven

Kapittel 1. Formål, virkeområde, definisjoner og hovedregel

§ 1. Formål

Loven skal legge til rette for å fremme viderebruk av data fra offentlig virksomhet. Den skal bidra til forskning, innovasjon og utvikling av produkter og tjenester, og fremme åpenhet til offentlig sektor gjennom tilgang til informasjon for den enkelte og for samfunnet.

Paragrafen angår datadelingslovens formål. Den har sitt motstykke i offentleglova § 1 første punktum, artikkel 1 nr. 1 og fortalepunkt nr. 70 av åpne data-direktivet. Formålet til loven behandles i utredningens kapittel 9.2.2.

Det fremgår av *første punktum* at «loven skal legge til rette for å fremme viderebruk av data fra offentlig virksomhet». Det presiseres at loven handler om viderebruk av data, det vil si at loven avgrenser til en spesiell type bruk; loven handler ikke om egen eller intern bruk av data i offentlig virksomhet. Se § 4 bokstav b med tilhørende merknad for nærmere forklaring av begrepsdefinisjonen av viderebruk. Videre avklarer setningen at loven handler om «data fra offentlig virksomhet» og at loven derfor avgrenser mot data som kommer fra privat virksomhet. Bestemmelsen stiller ingen selvstendige krav til offentlig virksomhet eller regler for mulige brukere av data fra offentlig virksomhet, men bestemmelsen vil likevel få betydning tolkningen av loven.

Det fremgår av *andre punktum* at loven skal «bidra til forskning, innovasjon og utvikling av nye produkter og tjenester og fremme åpenhet til offentlig sektor gjennom tilgang til informasjon for den enkelte og for samfunnet». Med «[...] bidra til forskning, innovasjon og utvikling av nye produkter og tjenester» mener loven de tilfeller der data fra offentlig virksomhet kan danne grunnlaget for innovasjon og utviklingen av nye produkter eller tjenester. Deler av ordlyden er hentet fra åpne data-direktivet artikkel 1 nr. 1 som sier at direktivet skal «[...] promote the use of

open data and stimulate innovation in products and services [...]». Ordet forskning er lagt til paragrafen for å reflektere inkluderingen av forskningsdata i både artikkel 10 av direktivet og § 8 av denne loven, og for å vektlegge at data fra offentlig virksomhet, i tillegg til forskningsdata, skal kunne viderebrukes til hva som helst, inkludert til forskning.

Ordet «fremme» betyr her at loven skal være et virkemiddel for å nå målet om økt deling og viderebruk av data fra offentlig virksomhet. Ordet «åpenhet» er hentet fra § 1 første punktum i offentleglova, og gjengitt i denne lovens formål for å understreke at selv om regler om viderebruk av data fra offentlig virksomhet skilles ut av offentleglova hvor det er regulert i dag og inn i en ny egen lov, så er formålet om å skape åpenhet, tillit og demokratisk kontroll mellom offentlig virksomhet og samfunnet generelt videreført i denne loven. I likhet med offentleglova, blir også ordet «åpenhet» brukt her for å understreke at reglene om tilgang til data fra offentlig virksomhet er en av flere mekanismer som medvirker til å skape et åpent samfunn.¹ Utvalget ønsker også å presisere at det med «fremme åpenhet til offentlig sektor» også siktes til journalistikk og journalistiske formål, jf. medieansvarsloven § 1.² Med «[...] for den enkelte» mener loven interesser en fysisk eller juridisk person har til åpenhet fra offentlig virksomhet overfor den enkelte. Denne interessen er sentral for å sikre tilliten fra den enkelte til offentlig virksomhet.

Med «[...] for samfunnet» mener loven både interesser som ivaretas gjennom de rettighetene allmennheten har til bruk av data fra offentlig virksomhet, og den fellesinteressen som ligger til grunn for retten til å kunne bruke og få tilgang til data fra offentlig virksomhet. Det er tre hovedgrunner til at åpent tilgjengelige data fra offentlig

¹ Ot.prp. nr. 102(2004–2005), Til § 1 Formål, sjette avsnitt.

² Lov 29. mai 2020 nr. 59 om redaksjonell uavhengighet og ansvar i redaktørstyrte journalistiske medier (medieansvarsloven) § 1.

virksomhet er viktige for samfunnet. Disse er effektivisering og innovasjon, næringsutvikling og et åpent og demokratisk samfunn.

Ingen av hensynene er gitt forrang fremfor de andre. Bestemmelsen innebærer at man ved tolkning av loven og ved utøving av det skjønnet som er nødvendig i forbindelse med loven, skal veie overnevnte hensyn. For eksempel kan dette ha betydning ved tolkning av § 17 første ledd, eller når en offentlig virksomhet skal beslutte om de skal gjøre data tilgjengelig for viderebruk på eget initiativ. Dette kan også få betydning ved løsningen av andre spørsmål som ikke er regulert i loven, men som i stedet er regulert etter ulovfestet rett og alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper.

§ 2. Virkeområdet

(1) Loven gjelder for offentlige virksomheter:

- a) *staten, fylkeskommunene og kommunene,*
- b) *selvstendige rettssubjekter der stat, kommune eller fylkeskommune direkte eller indirekte kontrollerer rettssubjektet gjennom eierskap, stemmerett, styre eller lignende,*
- c) *andre rettssubjekter omfattet av plikten til å gi allment innsyn etter offentleglova,*
- d) *andre rettssubjekter omfattet av EØS-avtalen vedlegg XI nr. 5k (direktiv (EU) 2019/1094)*

(2) Bokstav b, c og d gjelder ikke for rettssubjekter eller for visse data hos selvstendige rettssubjekter som driver næringsvirksomhet i direkte konkurranse med eller på samme vilkår som private rettssubjekter.

(3) Offentlig virksomhet som er omfattet av første ledd bokstav a skal ikke bruke retten sin som databaseprodusent etter direktiv 96/9/EF artikkel 7 nr. 1, til å hindre eller avgrense viderebruk av data utover det som følger av denne loven.

(4) Departementet kan gi forskrift om at loven skal helt eller delvis gjelde for rettssubjekter med tilknytning til offentlig virksomhet som ikke oppfyller vilkårene i første ledd bokstav b og c.

Paragrafen fastsetter lovens virkeområde. I offentleglova fastsettes det generelle virkeområdet i § 2, mens det konkrete virkeområdet til bestemmelser som gjennomfører PSI-direktivet fastsettes i § 2 sjuende ledd. Det fremgår av sjuende ledd at viderebruksbestemmelsene i offentleglova (§§ 6, 7 andre ledd, 8 tredje ledd, fjerde og femte ledd, 30 første ledd tredje punktum og andre ledd) gjelder for alle virksomheter som er omfattet av PSI-direktivet, uavhengig av om de også er omfattet av det generelle virkeområdet i offentleglova som fastsatt i § 2 første til sjette ledd. Bestemmelsen i datadelingsloven § 2 viderefører det generelle vir-

keområdet i offentleglova, men innebærer samtidig en utvidelse i tråd med åpne data-direktivet som også omfatter forskere, forskningsorganisasjoner og organisasjoner som finansierer forskning når de har offentliggjort forskningsdata for viderebruk i tråd med denne loven (se merknad til § 4 første ledd bokstav d og merknaden til § 8). Virkeområdet til loven blir behandlet i kapittel 9.3.2, mens forskningsdata blir behandlet i kapittel 11.7 av utredningen.

Første ledd bokstav a sier at loven gjelder for «staten, fylkeskommunene og kommunene». Bestemmelsen har sitt motstykke i åpne data-direktivet artikkel 2 nr. 1 bokstav a og offentleglova § 2 første ledd bokstav a. I likhet med offentleglova skal ikke denne bestemmelsen regulere hva som er et organ innenfor stat, fylkeskommune eller kommune. Ordlyden i bokstav a bruker nøyaktig samme ordlyd som offentleglova og er ment å være i samsvar med paragrafene om virkeområde i offentleglova § 2 og forslag til ny forvaltningslov § 2.³ Bestemmelsen er ment å omfatte folkevalgte og politisk utpekte organ som regjeringen, fylkesting og kommunestyre. Videre gjelder bokstav a for administrative organ som departement, direktorater, statsforvalteren, regional statsadministrasjon og fylkeskommunal og kommunal administrasjon. Statlige og kommunale råd, utvalg, ombud og nemnder blir også omfattet av bokstav a. Skoler, universitet, høyskoler og sykehus er også omfattet av bokstav a med mindre de er organisert som selvstendige rettssubjekter.

Med «staten» menes alle organer som hører til staten som rettssubjekt. Det vil si alminnelige forvaltningsorganer, forvaltningsbedrifter og forvaltningsorganer med delegert myndighet eller fullmakt på særskilte eller avgrensede saksområder. Ettersom virkeområdet til datadelingsloven ikke viderefører unntakene i offentleglova § 2 tredje og fjerde ledd vil det si at loven vil gjelde for Stortinget og organer opprettet av Stortinget. Det innebærer at Stortinget, Riksrevisjonen, Sivilombudet og andre organ for Stortinget er omfattet av loven når det er gitt allment innsyn i data. Loven gjelder også når det er hjemmel for innsyn etter «Regler om rett til innsyn i Stortingets dokumenter».⁴ 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. Loven gjelder også for politiet og forsvaret. Loven

³ NOU 2019: 5 *Ny forvaltningslov*, side 17.

⁴ Regler om rett til innsyn i Stortingets dokumenter. Vedtatt av Stortinget 16. mars 2009 (Lovdatas referanse FOR-2009-03-16-468).

gjelder også for disse statlige organene når de gjør data tilgjengelig på eget initiativ.

Med «fylkeskommunene og kommunene» menes også alle organer som hører til disse rettssubjektene. Det betyr at kommunale foretak og interkommunale samarbeidsorganer etter kommuneloven § 17-1 er omfattet av loven, men ikke interkommunale selskaper etter § 2 av IKS-loven.⁵ Offentlig eide aksjeselskaper vil heller ikke være omfattet av bokstav a. Bestemmelsen svarer til åpne data-direktivet artikkel 1 nr. 1 bokstav a, jf. også definisjonen i artikkel 2 nr. 1. Loven gjelder også for fylkeskommunene og kommunene når de gjør data tilgjengelig på eget initiativ.

Første ledd bokstav b sier at loven gjelder for selvstendige rettssubjekter der stat, fylkeskommune eller kommune direkte eller indirekte kontrollerer rettssubjektet gjennom eierskap, stemmerett, styre eller lignende. Bestemmelsen har motstykke i offentleglova § 2 første ledd bokstav c og d, og delvis åpne data-direktivet artikkel 2 nr. 3. Med «selvstendig rettssubjekt» menes juridiske personer, slik som for eksempel foreninger, aksjeselskaper, stiftelser eller andre organisasjoner med rettsevne. Offentlig eide aksjeselskaper og andre organisatoriske enheter som er skilt ut fra den alminnelige forvaltningen vil være omfattet av bokstav b. Statsforetak etter §§ 1 og 2 av statsforetaksloven⁶, og interkommunale selskap etter IKS-loven § 1 er omfattet av bokstav b. Loven gjelder for rettssubjekter der stat, kommune eller fylkeskommune har en eierandel som gir mer enn halvparten av stemmene i det øverste organet i rettssubjektet. Loven gjelder også for rettssubjekter der stat, kommune eller fylkeskommune har rett til å utnevne styret. I motsetning til offentleglova bruker denne bestemmelsen «eller liknende» for å tydeliggjøre at oppramsingen ikke er uttømmende. Dette har også som mål å ta høyde for åpne data-direktivet artikkel 2 nr. 3. Definisjonen i direktivet gjelder for offentlige foretak som driver virksomhet innenfor enkelte områder av forsyningssektoren og transportsektoren, når offentlige organer kan utøve «direkte eller indirekte dominerende innflytelse som følge av eierskap, finansiell deltakelse eller gjennom styringen av selskapet». En forskjell mellom offentleglova og direktivet er at etter offentleglova § 2 første ledd vil ikke «dominerende innflytelse gjennom finansiell deltakelse» gjøre at offentleglova kommer til anvendelse. Ordlyden i lovutkastet § 2 første ledd

bokstav b er ment til å fange opp denne delen av definisjonen i artikkel 2 nr. 3 av direktivet. Bestemmelsen er aktuell for rettssubjekter som er organisert som selvstendige rettssubjekter som er adskilt fra den alminnelige forvaltningen, det vil si aksjeselskap og andre typer selskapsformer kontrollert av stat, kommune eller fylkeskommune. I likhet med offentleglova gjelder denne loven for alle deler av virksomheten og uavhengig av hva slags virksomhet rettssubjektet driver. Loven vil også gjelde for selvstendige rettssubjekter som tilgjengeliggjør data på frivillig basis.

Første ledd bokstav c sier at loven gjelder for andre organer omfattet av plikten til å gi allment innsyn etter offentleglova. Bestemmelsen omfatter andre rettssubjekter enn de som er en del av stat, fylkeskommune eller kommune etter bokstav a og b, i saker der disse rettssubjektene fatter enkeltvedtak eller utferdiger forskrift. Bestemmelsen har således motstykke i offentleglova § 2 første ledd bokstav b. Med «allment innsyn» forstås utvalget innsynsretten etter offentleglova § 3 andre punktum. I likhet med offentleglova vil bestemmelsen bare gjelde for den delen av organets virksomhet som er i tilknytning til enkeltvedtak eller forskrift som fattes. Bestemmelsen kan også omfatte helprivate rettssubjekter. Loven vil også gjelde for denne typen organer som tilgjengeliggjør data på frivillig basis.

Første ledd bokstav d sier at loven gjelder for andre rettssubjekter som er omfattet av EØS-avtalen vedlegg XI nr. 5k (direktiv (EU) 2019/1094 om åpne data og viderebruk av offentlig informasjon). Bestemmelsen har ikke direkte motstykke i offentleglova, men ligner på § 2 syvende ledd som tar inn virkeområdet til PSI-direktivet og som oppheves med datadelingsloven.

Bestemmelsen svarer blant annet ut artikkel 2 nr. 1 bokstav a til c av åpne data-direktivet som presiserer at direktivet gjelder for «offentligrettslige organer». I direktivet defineres begrepet «offentligrettslig organ» som organer med følgende kjennetegn:

- «a) they are established for the specific purpose of meeting needs in the general interest, not having an industrial or commercial character;
- b) they have legal personality; and
- c) they are financed, for the most part by the State, regional or local authorities, or by other bodies governed by public law; or are subject to management supervision by those authorities or bodies; or have an administrative, managerial or supervisory

⁵ Lov 29. januar 1991 nr. 6 om interkommunale selskaper (IKS-loven).

⁶ Lov 30. august 1991 nr. 71 om statsforetak.

board, more than half of whose members are appointed by the State, regional or local authorities, or by other bodies governed by public law;»

Med offentligrettslige organer menes dermed rettssubjekter som er opprettet for å imøtekomme allmennhetens behov. Bestemmelsen gjelder ikke der slike organer er opprettet for å imøtekomme industrielle eller kommersielle behov. For at bestemmelsen skal gjelde må rettssubjektet i hovedsak være finansiert av staten, fylkeskommunen eller kommunen. Bestemmelsen gjelder også når rettssubjektets forvaltning er underlagt statlig, fylkeskommunalt eller kommunalt tilsyn, eller når rettssubjektet har et administrasjons-, ledelses- eller kontrollorgan der over halvparten av medlemmene er utpekt av staten, fylkeskommunen(e) eller kommunen(e). Utvalget har valgt å ikke foreslå en konkret bestemmelse om at loven gjelder for offentligrettslige organer. Utvalget foreslår heller en bestemmelse som viser til alle virksomheter omfattet av virkeområdet til åpne data-direktivet. Utvalget ikke er kjent med at de finnes slike «offentligrettslige organer» i Norge, men ønsker å sikre fullt samsvar mellom data-delingsloven og åpne data-direktivet dersom det skulle finnes slike organer, eller andre organer og rettssubjekter som er omfattet av virkeområdet til direktivet som ikke blir fanget opp av § 2 første ledd bokstav a til c. Loven vil også gjelde for rettssubjekter etter *bokstav d* som tilgjengeliggjør åpne data på frivillig basis.

Andre ledd presiserer at bokstav b og c ikke gjelder for rettssubjekter som driver næringsvirksomhet i direkte konkurranse med eller på samme vilkår som private rettssubjekter. Andre ledd presiserer også at bokstav b og c ikke gjelder for visse data hos selvstendige rettssubjekter som omfattes av bokstav b og c. Denne typen data kan være data som er konkurranseutsatt selv om virksomheten i seg selv ikke er det. Bestemmelsen har motstykke i offentliglova § 2 andre ledd og åpne data-direktivet artikkel 1 nr. 2 bokstav b.

Tredje ledd presiserer forholdet mellom denne loven og databaservernet som er gitt i databasedirektivet (direktiv 96/9/EF) artikkel 7 nr. 1. Bestemmelsen har motstykke i åpne data-direktivet artikkel 1 nr. 6 som lyder:

«The right for the maker of a database provided for in Article 7(1) of Directive 96/9/EC shall not be exercised by public sector bodies in order to prevent the re-use of documents or to restrict re-use beyond the limits set by this Directive.»

Videre utdypes det i fortalepunkt nr. 61:

«This Directive is without prejudice to Directive 2001/29/EC of the European Parliament and of the Council (19). It provides for conditions within which public sector bodies can exercise their intellectual property rights in the internal information market when allowing re-use of documents. Where public sector bodies are holders of the right provided for in Article 7(1) of Directive 96/9/EC, they should not exercise that right in order to prevent re-use or to restrict the re-use of existing documents beyond the limits provided for in this Directive.»

Bestemmelsen sier at offentlige organer ikke skal bruke retten sin som databaseprodusent etter direktivet til å hindre, avgrense, stanse eller ellers redusere tredjeparters viderebruk av data utover de grensene som er satt i medhold av denne loven. Bestemmelsen må sees som en presisering av gjeldende rett og vil ikke medføre noen endring av rettstilstanden. Eneretten en opphavsmann har til sitt verk, inkludert der den gjelder i tilknytning til *sui generis* databaservernet som et resultat av en «vesentlig investering», vil ikke innskrenkes etter denne bestemmelsen. En slik begrensning av tredjeparters rett til viderebruk av data fra offentlig virksomhet følger allerede av offentliglova § 7 første ledd og åpne data-direktivet artikkel 1 nr. 2 bokstav c som unntar data som tredjeparter har immaterialrettigheter til. Bestemmelsen gjelder bare for offentlige organer, det vil si kun de organene som omfattes av § 2 første ledd bokstav a av denne loven, ikke øvrig offentlig virksomhet slik det er definert i § 2 første ledd bokstav b, c og d. Forslaget er i tråd med det som ble foreslått av departementet i forbindelse med høringen av direktivet i 2022.⁷

Fjerde ledd gir departementet hjemmel til å gi forskrift om at loven helt eller delvis skal gjelde for selvstendige rettssubjekter med tilknytning til offentlig virksomhet som ikke oppfyller vilkårene i første ledd bokstav b og c. For at hjemmelen skal kunne benyttes må det relevante rettssubjektet ha tilknytning til det offentlige. Et teoretisk eksempel på dette kan være der det blir opprettet en stiftelse med offentlige midler, men der det offentlige ikke har rett til å velge mer enn halvparten av medlemmene i styret, eller ellers kunne utøve dominerende innflytelse over styret eller finansieringen

⁷ Høringsnotat 7. april 2022 om gjennomføring i norsk rett av direktiv (EU) 2019/1024 om åpne data og viderebruk av informasjon fra offentlig sektor, Ref. 22/1910, side 51-52.

av stiftelsen. Dette er i likhet med offentleglova § 2 andre ledd siste punktum.⁸ Dersom Kongen bruker denne hjemmelen til å utvide virkeområdet til offentleglova, vil slike virksomheter også omfattes av datadelingsloven.

Offentleglova § 2 fjerde ledd gir Kongen hjemmel til å unnta virksomheter fra virkeområdet til offentleglova i forskrift, dersom dette skjer så vil slike virksomheter også være unntatt fra virkeområdet til denne loven.

§ 3. Hovedregel om bruk av data

(1) Loven gjelder for data fra offentlig virksomhet som kan gjøres allment tilgjengelig. Slike data kan brukes til ethvert formål dersom ikke retten til en tredjepart eller annen lovgivning er til hinder for det.

(2) Loven gjelder for forskningsdata som kan viderebrukes etter § 8.

(3) For deling av beskyttede data fra offentlig virksomhet for viderebruk gjelder vilkårene i kapittel II av dataforvaltningsforordningen (forordning (EU) 2023/868).

Paragrafen angir hovedregelen om at data fra offentlig virksomhet skal kunne brukes til ethvert formål så lenge ikke retten til en tredjepart eller annen lovgivning er til hinder for det. Det vil si at retten til viderebruk gjelder kun for data som det er allment innsynsrett i og som kan gjøres allment tilgjengelig. Hva som omfattes av begrepet «offentlig virksomhet» er angitt i § 2 første ledd. Paragrafen angir også en henvisning til reglene om forskningsdata i § 8 av denne loven, og deling av beskyttede data for viderebruk som vil reguleres i annen lovgivning. Se utredningen kapittel 10.2 for utvalgets redegjørelse for forslaget til § 3.

Første ledd avløser offentleglova § 7 første ledd, og er en videreføring av gjeldende nasjonal rett. Utvalget foreslår at § 7 første ledd i offentleglova oppheves, men at bestemmelsen om retten til å viderebruke data på samme vilkår som etter offentleglova videreføres i denne loven § 3 med en justering. Se kapittel 17.2.6 og merknad til § 20 av denne loven for mer om utvalgets vurderinger av offentleglova § 7.

Offentleglova § 7 første ledd ble innført i forbindelse med gjennomføringen av viderebruksdirektivet i 2006, og ble da vurdert som en lovfesting av eksisterende ulovfestet prinsipp,⁹ og lyder som følger:

«Informasjon som det er gitt tilgang til etter lova her eller anna lovgivning som gir ålmenta rett til innsyn i offentlig verksemd, kan brukast til eitkvart formål dersom ikkje anna lovgivning eller retten til ein tredjeperson er til hinder for det.»

I ny bestemmelse § 3 første punktum står det «[...] data fra offentlig virksomhet som kan gjøres allment tilgjengelig». Data som kan gjøres allment tilgjengelig forutsetter at det foreligger allmenn innsynsrett. Med dette menes data som det kan gis allment innsyn i etter blant annet offentleglova § 3 andre punktum,¹⁰ som lyder:

«Alle kan kreve innsyn i saksdokument, journalar og liknande register til organet hos vedkommende organ.»

Bestemmelsen skal tolkes likt som offentleglova § 7 første ledd, og skal ikke medføre utilsiktede endringer i rettstilstanden. Det vil si at alle har rett til å viderebruke data som kan gjøres allment tilgjengelig etter denne loven når vilkårene i § 3 er oppfylt. Det er irrelevant hvorvidt en slik bruker er norsk statsborger, statsborger i EØS eller kommer fra andre deler av verden, eller om det er en fysisk eller juridisk person, eller en gruppe med flere personer. Ettersom utvalget foreslår en videreføring av gjeldende rett i første ledd, har utvalget brukt «Rettleiar til offentleglova» og Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) som underlag for denne merknaden.¹¹

Første ledd fastslår at når det blir gitt innsyn etter offentleglova eller annen lovgivning som gir allmenn innsynsrett, kan data i utgangspunktet brukes til ethvert ønskelig formål. Dette gjelder både i tilfellet der innsyn er gitt etter offentleglova og der grunnlaget er andre særlover, slik som for eksempel miljøinformasjonsloven. Bestemmelsen gjelder ikke når innsyn er gitt etter spesielle regler om rett til å se dokument i egen sak, slik som reglene om partsinnsyn i forvaltningsloven §§ 18 flg. Dette er ikke allment innsyn, og vil derfor være unntatt fra retten til viderebruk etter første ledd. Reglene i denne loven vil ikke gjelde for denne typen data, det vil si data som det er gitt innsyn i etter partsinnsyn.

⁸ Ot.prp. nr. 102 (2004–2005), side 118-119.

⁹ Lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova) § 7.

¹⁰ Rett til allment innsyn kan også følge av andre særlover slik som for eksempel miljøinformasjonsloven. Allmenn innsynsrett er nærmere beskrevet i utredningen kapittel 4.3.4.

¹¹ Se Rettleiar til offentleglova. G-0419N. Justis- og politidepartementet, 2009, pkt. 4.6, og Ot.prp.nr.102 (2004–2005), punkt 16, Til § 7.

Dersom data er offentlig tilgjengelig, for eksempel at de er lagt ut på virksomhetenes egne nettsider eller på data.norge.no, er dette likestilt med tilfeller der det er satt fram og blitt innvilget innsyn, og hovedregelen om viderebruk vil gjelde også for slike data.

I likhet med offentleglova § 7, setter utvalgets forslag til datadelingsloven § 3 første ledd frem to avgrensninger til retten til viderebruk av data som det foreligger allmenn innsynsrett til. For det første kan annen lovgivning sette grenser ved at visse former for bruk kan være forbudt. Det kan være at opplysningene i dataen(e) kan stride mot bestemmelser i straffeloven, eksempelvis bestemmelser om ærekrenkelser og rasisme, dersom det blir brukt på bestemte måter. Personopplysningsloven er et annet eksempel på en lov som setter grenser for viderebruk av data.¹²

For det andre går det fram av første ledd at det ikke vil være mulighet til viderebruk som er i strid med retten til en tredjepart, for eksempel hvis dataene inneholder informasjon som er vernet etter åndsverkloven eller som er underlagt andre immaterielle rettigheter. Når informasjonen er underlagt rettighetene til en eller flere tredjeparter, må eventuell bruk avklares med disse personene for å være lovlig. Er informasjonen vernet etter åndsverkloven er dette også et eksempel på at det vil kunne være ulovlig å bruke informasjonen. Vernet etter åndsverkloven vil ikke bare verne om tredjearter, men også gjelde der den offentlige virksomheten som gir ut data har opphavsrett til disse. I så fall krever viderebruk som i utgangspunktet er i strid med opphavsretten samtykke fra den offentlige virksomheten.

Videre kan taushetsbelagte opplysninger, for eksempel etter offentleglova § 13, heller ikke viderebrukes etter § 3 i datadelingsloven. Et annet eksempel på data som ikke kan viderebrukes etter denne loven og som derfor alltid er unntatt lovens virkeområde, er informasjon (data) som anses som skjermingsverdig etter sikkerhetsloven § 5-1.¹³ Åpne data-direktivet artikkel 1 nr. 2

bokstav d avgrenser også mot denne typen data, og det samme gjør offentleglova § 21 som unntar denne typen data fra innsynsrett.

Kravene om hvordan tilgjengeliggjøring av data skal skje etter bestemmelsene i kapittel 2 (som gjennomfører deler av åpne data-direktivet kapittel III) av denne loven gjelder bare når en offentlig virksomhet gjør data allment tilgjengelig. Dette kan for eksempel være et resultat av at det foreligger lov eller forskriftspålagt plikt til å tilgjengeliggjøre data, eller når en offentlig virksomhet frivillig tilgjengeliggjør data. Tilgjengeliggjøring av dokumenter (data) som følge av innsynskrav etter offentleglova § 3 vil fortsatt reguleres av offentleglova § 30 slik den endres etter utvalgets forslag (se § 20 og merknad for mer informasjon om utvalgets forslag til endring av § 30, se også utredningen kapittel 9.3.3 for mer om forholdet mellom innsyn og viderebruk).

Andre ledd presiserer at forskningsdata, slik det er definert i § 4 bokstav d i denne loven, kan viderebrukes etter § 8 av denne loven. Bestemmelsen medfører ingen rettigheter eller plikter, men henviser bruker til riktig bestemmelse, for reglene om forskningsdata i § 8.

Tredje ledd har ikke noe motstykke i gjeldende rett om viderebruk ettersom dataforvaltningsforordningen er ny. Tredje ledd presiserer at for deling av beskyttede data fra offentlig virksomhet for viderebruk, så kommer vilkårene i kapittel II i forordning (EU) 2018/1724 til anvendelse. Begrepet «beskyttede data» er definert i forordningen artikkel 3 nr. 1 bokstav a–d, som lyder:

- «This Chapter applies to data held by public sector bodies which are protected on grounds of:
- commercial confidentiality, including business, professional and company secrets;
 - statistical confidentiality;
 - the protection of intellectual property rights of third parties; or
 - the protection of personal data, insofar as such data fall outside the scope of Directive (EU)2019/1024.»

Eksempel på beskyttede data er data «en tredjepart har rettigheter til eller annen lovgivning er til hinder for [viderebruk av dataene]» etter § 3 andre punktum i utvalgets lovforslag. For eksempel vil data som skal skjermes på grunnlag av nasjonale sikkerhetshensyn alltid være utenfor både datadelingsloven og dataforvaltningsforordningens virkeområde. For dataforvaltningsforordningen vil «beskyttede data» derfor kun si data fra offentlige organer som er beskyttet på grunnlag av angitte kategorier med

¹² Personvernforordningen artikkel 6 og 9 er et eksempel på annen lovgivning som forhindrer retten til viderebruk av data. Data som inneholder personopplysninger er også et godt eksempel på data fra offentlig virksomhet som det i enkelte tilfeller kan være allmenn innsynsrett i etter offentleglova eller annen lovgivning, men som ikke alltid kan gjøres allment tilgjengelig. Offentlegforskrifta § 7 første ledd bokstav d presiserer for eksempel at «fødselsnummer, personnummer og nummer med tilsvarende funksjon», som er personopplysninger etter personvernforordningen artikkel 4, ikke skal gjøres allment tilgjengelig på internett.

¹³ Lov 6. januar 2018 om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven) § 5-1.

vern: driftshemmeligheter, statistisk fortrolighet, vern av tredjeparters immaterialrettigheter, eller vern av personopplysninger. Der begrepet «beskyttede data» benyttes i denne loven må begrepet alltid forstås i lys av dataforvaltningsforordningen artikkel 3 nr. 1. Bestemmelsen i *tredje ledd* medfører ikke noen endringer av rettigheter eller plikter, men vil fungere som en avklaring av forholdet mellom datadelingsloven og dataforvaltningsforordningen. Utvalget har valgt å inkludere bestemmelsen av hensyn til pedagogikk og veiledning.

§ 4. Definisjoner

I denne loven betyr:

a) *data: enhver representasjon av handlinger, fakta eller informasjon,*

b) *viderebruk: bruk av data fra offentlige virksomheter og forskningsdata. Det er ikke viderebruk når offentlig virksomhet bruker data som de har mottatt fra en annen offentlig virksomhet utelukkende som ledd i sine myndighets- eller forvaltningsoppgaver,*

c) *dynamiske data: digitale data som oppdateres ofte eller i sanntid for å være aktuelle,*

d) *forskningsdata: digitale data som er samlet inn eller produsert som del av vitenskapelige forskning. Vitenskapelige publikasjoner er ikke forskningsdata etter denne loven,*

e) *datasett med høy verdi: datasett etter direktiv (EU) 2019/1024 artikkel 14 nr. 1, som reguleres etter § 14 av denne loven, der viderebruk vil være forbundet med viktige fordeler for samfunnet, miljøet og økonomien,*

Paragrafen definerer enkelte sentrale begreper i loven. Begrepene «data», «viderebruk», «dynamiske data» og «forskningsdata» behandles i utredningens kapittel 9.3. Temaet «datasett med høy verdi» behandles i utredningens kapittel 5.5, mens begrepet «datasett med høy verdi» behandles særskilt i kapittel 9.3.8.

I *bokstav a* er begrepet «data» definert. Data defineres som «enhver representasjon av handlinger, fakta eller informasjon». Bestemmelsen har motstykke i begrepsdefinisjonen av «dokument» i offentleglova § 4 første ledd og begrepsdefinisjonen for «dokument» i åpne data-direktivet artikkel 2 nr. 11, men er utformet annerledes med inspirasjon fra begrepsdefinisjonen av «data» i artikkel 2 nr. 1 av dataforvaltningsforordningen (Data Governance Act) som lyder:

«[...] any digital representation of acts, facts or information and any compilation of such acts, facts or information, including in the form of sound, visual or audiovisual recording;»¹⁴

I motsetning til definisjonen av data i dataforvaltningsforordningen, skal databegrepet i bokstav a gjelde for både digitale data, papirdokumenter og dokumenter lagret på annet vis for eksempel en fysisk CD eller en harddisk mv. Utvalget presiserer at beskrivelsen av måter dokumenter/data kan være lagret på ikke er uttømmende og kun er ment som en illustrasjon for å gi noen enkle eksempler. Selv om denne begrepsdefinisjonen av data er utformet annerledes enn «dokument» i offentleglova § 4 første ledd og «dokument» i åpne data-direktivet artikkel 2 nr. 11, er det innholdsmessig sett ikke tilsiktet noen endringer av retts-tilstanden med denne definisjonen. Utvalget legger til grunn at begge definisjoner svares ut med forslaget i *bokstav a*. Ordlyden er valgt ut fra hensyn til pedagogikk, fremtidsrettet og bærekraftig språk og digitaliseringsvennlig regelverksutforming. Den samme ordlyden som blir brukt i dataforvaltningsforordningen blir også brukt i EUs definisjon av «data» i artikkel 2 nr. 1 av dataforordningen (Data Act).¹⁵ I likhet med «dokument» etter offentleglova og åpne data-direktivet, skal begrepet «data» være teknologinøytralt.

Med «enhver representasjon av handlinger» menes alle typer skildring eller beskrivelser av ulike hendelser eller handlinger, det kan være i form av skrift, tale, bilde, lydopptak, bildeopptak mv. Det kan også være en kombinasjon av ulike handlinger eller ulike deler av handlinger. Med «informasjon» menes samme betydning som opplysninger, eller i betydningen av det å informere, opplyse og underrette.

I *bokstav b* er begrepet «viderebruk» definert. Begrepet har motstykke i artikkel 2 nr. 11 bokstav a og b i åpne data-direktivet (se også artikkel 2 nr. 2 i dataforvaltningsforordningen som også definerer begrepet, men i motsetning til åpne data-direktivet begrenser definisjonen i forordningen seg til offentlige organer mens det avgrenses mot offentlige foretak) og offentleglova § 7 første ledd, som gir alle rett til å bruke informasjon (fra alle virksomheter som er innenfor virkeområdet til PSI-direktivet, jf. offentleglova § 2 sjuende ledd) som det har blitt gitt tilgang til etter offentleglova eller

¹⁴ Regulation (EU) 2022/868 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2022 on European data governance and amending Regulation (EU) 2018/1724 (Data Governance Act).

¹⁵ Regulation (EU) 2023/2854 of the European Parliament and of the Council of 13 December 2023 on harmonised rules on fair access to and use of data and amending Regulation (EU) 2017/2394 and Directive (EU) 2020/1828 (Data Act).

annen lovgivning som gir rett til allment innsyn, til ethvert formål.

I *bokstav b første punktum* blir viderebruk definert som bruk av data fra offentlige virksomheter og forskningsdata. Her menes det at brukere av data fra offentlig virksomhet er eksterne og uavhengige fra offentlig virksomhet for at definisjonen skal gjelde. Videre menes det at bruken kan være for alle slags typer formål. Åpne data-direktivet artikkel 2 nr. 11 bruker ordlyden «kommersielle og ikke-kommersielle formål». Utvalget forstår «kommersielle formål» som formål som retter seg mot forretnings- og økonomisk virksomhet, eller virksomhet der fortjeneste er målet. Utvalget forstår «ikke-kommersielle» formål som formål der fortjeneste ikke er motivasjonen bak handlingen. Den samme betydningen som i direktivet skal legges til grunn for tolkningen av begrepsdefinisjonen av viderebruk i denne loven. Det vil si at det er irrelevant for offentlig virksomhet som deler sine data hva formålet med bruken av dataene er. Arten av bruken skal heller ikke være et hensyn dersom offentlig virksomhet behandler krav om tilgang til data for viderebruk.

Bokstav b andre punktum presiserer at det ikke er viderebruk etter denne loven når annen offentlig virksomhet bruker dataene som ledd i deres myndighets- eller forvaltningsoppgaver. Denne avgrensningen stammer fra artikkel 2 nr. 11 bokstav a og b i åpne data-direktivet. Se også artikkel 2 nr. 1 i dataforvaltningsforordningen som bruker samme definisjon av viderebruk med tilhørende avgrensning. Åpne data-direktivet artikkel 1 nr. 11 bokstav a og b lyder:

«re-use' means the use by persons or legal entities of documents held by:

(a) public sector bodies, for commercial or non-commercial purposes other than the initial purpose within the public task for which the documents were produced, except for the exchange of documents between public sector bodies purely in pursuit of their public tasks; or

(b) public undertakings, for commercial or non-commercial purposes other than for the initial purpose of providing services in the general interest for which the documents were produced, except for the exchange of documents between public undertakings and public sector bodies purely in pursuit of the public tasks of public sector bodies»

Avgrensningen i *bokstav b* betyr at loven ikke gjelder for deling av data med andre offentlige virksomheter som ledd i deres myndighets- eller for-

valtningsoppgaver. Med myndighets- og forvaltningsoppgaver menes oppgaver som utøves av offentlige virksomheter, eller private virksomheter med delegert myndighet fra offentlig virksomhet, der det treffes avgjørelser som er bestemmende for rettigheter eller plikter til private rettssubjekter. Annen alminnelig saksbehandling utført av offentlig virksomhet uten at det fattes vedtak eller avgjørelser etter forvaltningsloven § 2, er også omfattet av denne unntaksbestemmelsen. Loven avgrenser med andre ord fra deling og bruk av data som skjer internt i offentlig virksomhet når de offentlige virksomhetene bruker dataene til å løse saks-, myndighets- og forvaltningsoppgaver. Dette kan være isolert til en enkelt offentlig virksomhet, eller involvere flere offentlige virksomheter som deler og bruker data seg imellom. For mer om denne typen datadeling se utredningen kapittel 9.3.3.

I *bokstav c* er begrepet «dynamiske data» definert. Begrepet har ikke direkte motstykke i offentliglova, men begrepet må forstås som en underkategori av data slik det er definert i *bokstav a*, og dokumentbegrepet i både offentliglova § 4 første ledd og åpne data-direktivet artikkel 2 nr. 6. Utvalget foreslår også å duplisere denne bestemmelsen som § 4 nytt femte ledd i offentliglova (se merknad til § 20). Definisjonen har motstykke i åpne data-direktivet artikkel 2 nr. 8 som definerer dynamiske data som:

«documents in a digital form, subject to frequent or real-time updates, in particular because of their volatility or rapid obsolescence; data generated by sensors are typically considered to be dynamic data»

Utvalget har valgt å forenkle ordlyden fra definisjonen i åpne data-direktivet uten at det er ment til å endre meningsinnholdet av definisjonen. For dette begrepet går også utvalget bort fra forslaget som departementet kom med i forbindelse med høringen av direktivet i 2022, der departementet foreslo følgende ordlyd:

«Dynamiske data er dokument i digital form som blir oppdaterte hyppig eller i sanntid, eller som raskt blir forelda. Data som blir genererte av sensorar, skal normalt reknast som dynamiske data.»

Utvalget har i stedet hentet inspirasjon til ordlyd fra § 4 i den svenske loven som gjennomfører åpne data-direktivet.¹⁶ Utvalget har valgt å ikke bruke ordene «volatilitet» og «foreldes fra direktivet». Med «oppdateres ofte eller i sanntid» menes det at

det vil være en datastrøm der nye data ikke erstatter tidligere data, men at de nye dataene kommer i tillegg til tidligere data i strømmen. I definisjonen i åpne data-direktiv er det også lagt til et eksempel om «data som genereres av sensorer» for at definisjonen skal bli enklere å forstå. Utvalget har valgt å utelate eksempelet i den norske legaldefinisjonen av dynamiske data, uten at det gjør eksempelet irrelevant. Videre angir fortalepunkt nr. 31 i åpne data-direktivet eksempler på at dynamiske data kan være miljødata, trafikkdata, satellittdata, meteorologiske data og sensorgenererte data.

I bokstav d er begrepet «forskningsdata» definert. Med forskningsdata menes digitale data som er innsamlet eller produsert ved vitenskapelig forskningsvirksomhet, og som brukes som dokumentasjon i forskningsprosesser. Forskningsdata kan også være data som er allment akseptert i forskningsmiljøet som nødvendige for å validere forskningsfunn og resultater. Videre må dataene være offentlig tilgjengeliggjort for viderebruk av forskere, forskningsorganisasjoner eller organisasjoner som finansierer forskning. Med offentlig tilgjengeliggjort menes det at forskningsdataene har blitt publisert for allmennheten i et institusjonelt eller emnebasert register eller et datalager for at denne loven skal gjelde. I henhold til åpne data-direktivet fortalepunkt nr. 28, legger utvalget til grunn at forskningsdata også kan være tilgjengeliggjort gjennom annen datainfrastruktur enn datalagre, slik som gjennom åpent tilgjengelige publikasjoner, som en fil vedlagt en artikkel, eller et datadokument eller et dokument i en journal. Definisjonen har ikke motstykke i gjeldende rett om viderebruk etter offentleglova og PSI-direktivet, men svarer til definisjonen i åpne data-direktivet artikkel 2 nr. 9. Vitenskapelige publikasjoner, som ofte er underlagt tredjepartsrettigheter slik som opphavsrettsligvern eller vern av personopplysninger, er ikke forskningsdata etter bokstav e. Utvalget har bruk § 4 i den svenske loven som gjennomfører åpne data-direktivet som inspirasjon for ordlyden i denne bestemmelsen.¹⁶

I bokstav e er begrepet «datasett med høy verdi» definert. Begrepet er definert i artikkel 2 nr. 10 av åpne data-direktivet som:

«documents the re-use of which is associated with important benefits for society, the environment and the economy, in particular because of their suitability for the creation of value-added

services, applications and new, high-quality and decent jobs, and of the number of potential beneficiaries of the value-added services and applications based on those datasets,»

Utvalget har valgt å forenkle ordlyden i definisjonen uten at dette skal ha tilsiktet endring i betydningen av begrepet. Begrepet «datasett med høy verdi» gjelder i kapittel V og VI av åpne data-direktivet og i henhold til gjennomføringsrettsakter vedtatt av EU-kommisjonen. EU-kommisjonen har fått delegert myndighet til å vedta slike gjennomføringsrettsakter i kraft av artikkel 13 nr. 2 og artikkel 15 av direktivet. Se § 13 og tilhørende merknad for mer om utvalgets forslag i tilknytning til datasett med høy verdi.

§ 5. Krav om formater ved tilgjengeliggjøring av data

(1) Offentlige virksomheter skal gjøre tilgjengelig data med tilhørende metadata i eksisterende format og språkversjoner.

(2) Dersom det er mulig og formålstjenlig, skal data med tilhørende metadata tilgjengeliggjøres i et digitalt format som er åpent, maskinlesbart, gjenfinnbar og mulig å viderebruke. Der det er mulig skal formatet og metadata være i overensstemmelse med etablerte åpne standarder.

(3) Ved tilgjengeliggjøring av data etter første og andre ledd er offentlige virksomheter ikke forpliktet til å gjøre endringer eller tilpasninger i dataene dersom dette krever en uforholdsmessig stor innsats.

Paragrafen angir krav om formater ved tilgjengeliggjøring av data fra offentlig virksomhet. Paragrafen har motstykke i offentleglova § 30 første ledd andre punktum og tredje ledd første punktum (som gjennomfører PSI-direktivet artikkel 5 nr. 1) og åpne data-direktivet artikkel 5 nr. 1, 2, 3 og 4. Bestemmelsen blir behandlet i utredningen kapittel 11.2. Fjerde ledd blir særskilt behandlet i utredningen kapittel 11.3.

Første ledd angir at når offentlige virksomheter tilgjengeliggjør data, så skal dataene gjøres tilgjengelig i eksisterende formater eller språkversjoner. Dette betyr alle formater og alle språkversjoner som eksisterer hos den relevante offentlige virksomheten. Første ledd slår også fast at metadata som tilhører data som tilgjengeliggjøres etter denne bestemmelsen, skal gjøres tilgjengelig sammen med dataene. Utvalget presiserer at bestemmelsen i første ledd gjelder når offentlige virksomheter tilgjengeliggjør data, og er ikke et pålegg om at offentlige virksomheter skal gjøre data aktivt tilgjengelig. Bestemmelsen gjelder uavhengig av hvorvidt dataene gjøres tilgjengelig på

¹⁶ Lag 9. juni 2022 (2022:818) om den offentliga sektorns tillgängliggörande av data, kapittel 2 § 4.

¹⁷ Ibid.

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.

Andre ledd første punktum slår fast at offentlige virksomheter skal gjøre data sammen med tilhørende metadata tilgjengelig i et digitalt format. Etter bestemmelsen skal formatet også være åpent, maskinlesbart, gjenfinnbart og mulig å viderebruke. Utvalget vurderer ordlyden «[...] mulig og formålstjenlig» som den beste måten å sikre samsvar med kravene i direktivet artikkel 5 nr. 3, som lyder:

«Paragraph 1 shall not imply an obligation for public sector bodies to create or adapt documents or provide extracts in order to comply with that paragraph where this would involve disproportionate effort, going beyond a simple operation.»

Andre ledd andre punktum gjennomfører åpne data-direktivet artikkel 5 nr. 1 andre punktum, og presiserer at både formatet og metadata skal være i samsvar med etablerte åpne standarder. Offentlige virksomheter er bare forpliktet til å gjøre dette der det er mulig. Definisjonen av formelle åpne standarder fremgår av åpne data-direktivet artikkel 2 nr. 15 som lyder:

«[...] a standard which has been laid down in written form, detailing specifications for the requirements on how to ensure software interoperability,»

Videre fremkommer definisjonen av formelle åpne standarder i forskrift om IT-standarder i offentlig forvaltning § 2 første ledd bokstav f som lyder:

«åpen standard:

- Standarden er utviklet og vedlikeholdt av en ikke kommersiell virksomhet, gjennom en transparent prosess der alle har lik og ikke diskriminerende tilgang til å delta i utviklingen, påvirke utviklingen og være med å vedta standarden (fortrinnsvis konsensus eller flertallsbasert). Ingen person eller interessegruppe skal ha dominert prosessen.
- Standarden må være publisert og tilgjengelig for alle, gratis eller gjennom en rimelig betaling. Standarden må være tillatt å kopiere, distribuere og bruke, gratis eller mot en rimelig betaling.
- Standarden skal i utgangspunktet ikke inneholde intellektuelle rettigheter. Der som slike rettigheter foreligger, skal opp-

lysninger om dette komme klart frem i standarden. Rettighetshaver bør irreversibelt ha trukket tilbake retten til å ta betalt, eller gjort bruksretten tilgjengelig mot et rimelig vederlag.

- Det skal ikke foreligge forbehold mot gjenbruk av standarden.»¹⁸

Ved bruk av et åpent dataformat vil informasjon om hvordan data leses og skrives til dataformatet være fritt tilgjengelig for alle. Hvem som helst kan dermed lage applikasjoner som leser og skriver data til filer av et slikt dataformat. Dette står i motsetning til et lukket, eller proprietært format der oppbygning og struktur på formatet vil være hemmeligholdt, slik at det er nødvendig med en egen avtale som gir tilgang til informasjon om oppbyggingen av formatet. Formater skal også være i overensstemmelse med øvrige deler av forskrift om IT-standarder i offentlig forvaltning.¹⁹ Det er videre et krav at data som tilgjengeliggjøres for viderebruk skal være tilgjengelig i maskinlesbare formater. I tillegg bør formatene være standardiserte. Dette sikrer god samhandlingsevne med annen informasjon (interoperabilitet) og legger ikke unødvendige begrensninger på hva informasjonen kan brukes til i fremtiden. Eksempler på maskinlesbare og standardiserte formater er CSV, XML, JSON og RDF-serialiseringer som RDF/XML, JSON-LD og Turtle. Det er også et krav at dataene skal være gjenfinnbare eller lette å finne. Dette innebærer et krav om at det skal være mulig å søke seg frem til dataene på internett. Dette kravet oppfylles gjennom bestemmelsen i § 7 om at offentlige virksomheter skal vedlikeholde og publisere oversikter over data som den offentlige virksomheten tilgjengeliggjør, og registrere dataene i nasjonalt dataregister som er data.norge.no.

Tredje ledd gjennomfører åpne data-direktivet artikkel 5 nr. 3 og 4. Bestemmelsen presiserer at offentlige virksomheter ikke er forpliktet til å bearbeide («framstille eller tilpasse») data dersom dette vil innebære en uforholdsmessig stor innsats fra den offentlige virksomhetens side. Bestemmelsen presiserer også at offentlige virksomheter ikke er forpliktet til å fortsette å produsere eller vedlikeholde bestemte typer data slik at andre aktører skal kunne viderebruke de, etter at data og metadata er gjort tilgjengelig. Utvalget anbefaler ordlyden «dersom dette krever en uforholdsmessig stor innsats». Formuleringen i direktivet artik-

¹⁸ Forskrift 5. april 2013 nr. 959 om IT-standarder i offentlig forvaltning.

¹⁹ Ibid.

kel 5 nr. 3 er «[...] would involve disproportionate effort, going beyond a simple operation». Dette må forstås som kumulative vilkår («en uforholdsmessig stor innsats som går ut over en enkel fremgangsmåte»). Det er derfor ikke tilstrekkelig at tilpasningen ikke kan skje ved en enkel fremgangsmåte, innsatsen må også være uforholdsmessig. Utvalget har derfor vurdert om loven som et minimum må ta inn begge vilkårene. Å innta vilkåret «ikke gjøres med enkle fremgangsmåter» kan imidlertid gi assosiasjoner til offentliglova § 9 og den praksis som har dannet seg etter denne bestemmelsen. Det sentrale vurderingstemaet etter artikkel 5 nr. 3 er uansett om innsatsen er uforholdsmessig. Det er også vanskelig å tenke seg tilfeller hvor «a simple operation» anses som uforholdsmessig. Kriteriet «going beyond a simple operation» fungerer derfor mer som et eksempel på hva som i alle fall ikke vil være uforholdsmessig. Det vil derfor være tilstrekkelig at loven angir at tilpasninger av dataene ikke må innebære en uforholdsmessig stor innsats.

Halve utvalget (utvalgsleder Selman, Clementsen, Koerner, Rana og Welle) og Welle) foreslår at § 5 fjerde ledd skal lyde:

(4) For å fremme økt viderebruk skal offentlige virksomheter ved anskaffelse og utvikling av systemer, ta hensyn til at systemene bør utformes for å legge til rette for at data kan deles.

Det første forslaget tar utgangspunkt i åpne data-direktivet artikkel 5 nr. 2 som krever at medlemsstatene oppmuntrer offentlig virksomhet til å produsere og gjøre data tilgjengelig for viderebruk i tråd med «prinsippet om innebygd åpenhet og åpenhet som standardinnstilling» («open by design and by default» på engelsk). Prinsippet er ikke videre definert eller redegjort for i direktivet, noe som gjør det vanskelig å ta stilling til nøyaktig hva et slikt prinsipp innebærer. Bestemmelsen i direktivet stiller ingen rettslige krav til offentlige virksomheter, men utvalget ønsker å gå lenger enn minimum i sitt lovforslag, og har derfor vurdert hvorvidt lovfesting av dette prinsippet, basert på artikkel 5 nr. 2 i direktivet, kan være hensiktsmessig. Etter en slik vurdering har denne delen av utvalget konkludert med at det kan innebære en risiko for utilsiktede konsekvenser å benytte begreper som ikke er tydeligere definert i en lovtekst.

Forslaget til denne delen av utvalget vil likevel bety at offentlige virksomheter må stille krav til sine leverandører rundt funksjonalitet som vil lette deling av data for viderebruk. Forslaget underbygger datadelingslovens formål om å fremme økt viderebruk av data fra offentlig virksomhet.

Denne delen av utvalgets begrunnelse for forslaget, er at prinsippet er to-delt, «open by design» og «open by default». Prinsippet om «innebygd åpenhet og åpenhet som standardinnstilling» er trolig inspirert av prinsippet «innebygd personvern» («privacy by design» på engelsk) som i dag er godt kjent i forbindelse med forståelsen av personvernforordningen.²⁰ Senere har det også kommet «security by design» eller «innebygd sikkerhet».

Prinsippet «open by design» kommer opprinnelig fra forskningssektoren for å fremme åpenhet og tilgjengelighet i design og utvikling av systemer, produkter eller tjenester.²¹ Dette prinsippet står også sentralt innen forretningsmodeller som baserer seg på åpen kildekode.²²

«Open by default» er et prinsipp som anvendes i «open government» miljøet, og deler av utvalget forbinder dette prinsippet med en plikt for myndighetene til å gjøre sine data tilgjengelige for offentligheten som en standardregel, ikke frivillig eller som resultat av en lov- eller forskriftspålagt plikt, eller som resultat av et konkret krav. Et slikt prinsipp støtter opp offentlighetens rett til innsyn i offentlig virksomhet, og gir offentligheten muligheten til å etterprøve myndighetenes vedtak og aktiviteter.

Ettersom det er slik prinsippene ofte forstås i diverse sammenhenger, og det ikke foreligger noen videre drøfting av prinsippet rundt «innebygd åpenhet og åpenhet som standardinnstillinger» i åpne data-direktivet som utvalget kan støtte seg på, opplever denne delen av utvalget at prinsippet derfor kan bli tolket til at den delen av prinsippet som viser til «open by default» omfatter åpenhet til offentlig sektor, innbyggerengasjement og deling av åpne data, mens delen om «open by design» beskriver virkemiddel for å oppnå dette målet.

Direktivet omtaler ikke teknologi som sådan, men beskriver data som et virkemiddel til innovasjon og verdiskaping bygget på offentlige data, jf. artikkel 1 nr. 1. Det er heller ingen referanser til ulike type digitale hjelpeverktøy brukt internt i forvaltningen som driftsverktøy for å produsere eller yte tjenestene. De fleste offentlige virksomheter bruker kommersielle produkter til å yte sine

²⁰ Datatilsynet, «Veiledning om innebygd personvern og personvern som standard», nettbasert, sist oppdatert 24. mars 2022.

²¹ Nettside, Center for Open and Reproducible Science (CORES), «Open by design».

²² Boisseau (2018). Boisseau É, Omhover J-F, Bouchard C. Open-design: A state of the art review, Design Science, Volume 4, 2018, e3, published by Cambridge University Press, 18. januar 2018.

offentlige plikter, og én tjeneste kan være sammensatt ved hjelp av programvare fra ulike leverandører. Det stilles ingen krav i direktivet til hvordan systemene skal designes eller hvilke innstillinger de skal ha som standard. Av sikkerhetsmessige hensyn er det ikke ønskelig å eksponere interne driftssystemer fra virksomheten direkte ut til det offentlige internett. I tråd med prinsippene om «innebygd sikkerhet» og «innebygd personvern» anvendes det kryptering av data både i egne datasentre og i nettskyen, og data som inneholder personopplysninger beskyttes og bruken av de loggføres. I praksis blir data som skal deles replikert fra sikre systemer til andre systemer/databaser (delingssoner) som er designet for et slikt formål. Det er i delingssonene man definerer delingsstruktur, hyppighet og eventuell adgangskontroll dersom det kreves. En slik infrastruktur, der man skarpt skiller drift fra deling, sikrer driftssikkerhet for den offentlige virksomheten og avverger cyberangrep inn i kjernesystemene. Data fra Nasjonal Sikkerhetsmyndighet (NSM) viser til et stadig økende digitalt trusselbilde mot offentlig sektor.²³ Viktige samfunnsfunksjoner må designes på en slik måte at det sikrer nødvendig tillit blant innbyggerne slik at det ivaretar anerkjente prinsipper rundt sikkerhet og personvern. Samtidig gir forslaget til § 5 fjerde ledd handlingsrom til å stille krav til internutvikling og til leverandørene av ulike fagsystemer til offentlig sektor.

Halve utvalget (Austlid, Broomfield, Bygrave, Kielland og Nyrud) foreslår at § 5 fjerde ledd skal lyde:

(4) I tråd med prinsippene om innebygd åpenhet og åpenhet som standardinnstilling skal offentlige virksomheter ved anskaffelser og ved design av egne systemer sørge for løsninger som letter deling av data for økt viderebruk.

Dette forslaget stammer fra en vurdering av åpne data-direktivet artikkel 5 nr. 2, som krever at medlemsstatene oppmuntrer offentlig virksomhet til å produsere og gjøre data tilgjengelig for viderebruk i tråd med «prinsippet om innebygd åpenhet og åpenhet som standardinnstilling» («open by design and by default» på engelsk). Bestemmelsen i direktivet stiller ikke noen rettslige krav til offentlige virksomheter, men ettersom utvalget ønsker å gå lenger enn minimum i sitt lovforslag, så foreslår denne delen av utvalget at prinsippet om «innebygd åpenhet og åpenhet som standardinnstilling» lovfestes i § 5 fjerde ledd.

²³ Nettartikkel, Nasjonal sikkerhetsmyndighet, 3. oktober 2022, «Cyberangrep har blitt hverdagskost».

Denne delen av utvalgets forståelse av «innebygd åpenhet» er at design er sentralt. Design-elementet kommer godt frem i de danske og engelske språkversjonene av direktivet. Den danske versjonen lyder:

«Medlemsstaterne tilskynder offentlige myndigheter og offentlige virksomheder til at udarbejde og tilgængeliggøre dokumenter, der er omfattet af dette direktivs anvendelsesområde, i overensstemmelse med princippet om, at de er «åbne gennem design og standardindstillinger»».

Den engelske versjonen lyder:

«Member States shall encourage public sector bodies and public undertakings to produce and make available documents falling within the scope of this Directive in accordance with the principle of ‘open by design and by default’».

Denne delen av utvalget tolker derfor formuleringen «by design» dithen at produksjon og tilgjengeliggjøring av åpne data skal være tilsiktet, ikke tilfeldig, og heller ikke en ettertanke. Dette betyr blant annet at virksomheter skal ta hensyn til muligheter for å produsere og tilgjengeliggjøre åpne data ved anskaffelse, innføring, utvikling og vedlikehold av informasjonssystemer – det vil si gjennom hele livssyklus en til et informasjonssystem. Nødvendig åpenhet etter prinsippet «Data skal åpnes når de kan, og skjermes når de må» skal dessuten bygges inn hele veien. Dette fordrer mer enn igangsetting av rent tekniske tiltak. Andre tiltak av organisatorisk, pedagogisk, økonomisk eller juridisk art vil også kunne være aktuelle.

En av årsakene til at denne delen av utvalget ønsker konkret henvisning til prinsippet om «innebygd åpenhet og åpenhet som standardinnstilling», er at de forventer at det i likhet med rettslig praksis og utvikling av prinsippet om «innebygd personvern» etter personvernforordningen,²⁴ etter hvert vil utforme seg mer konkret litteratur og rettspraksis, og at datadelingsloven derfor med fordel bør henvise direkte til prinsippet som ledd i denne utviklingen.²⁵

²⁴ Se blant annet Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2016/679 av 27. april 2016 om vern av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger og om fri utveksling av slike opplysninger samt om oppheving av direktiv 95/46/EF (generell personvernforordning) (GDPR), fortalepunkt nr. 78.

§ 6. Krav til oversikt over og publisering av data og metadata

(1) Offentlige virksomheter skal publisere en oversikt over data som er gjort allment tilgjengelig, sammen med metadata, i nasjonal datakatalog.

(2) Offentlige virksomheter skal vedlikeholde og publisere en oversikt over data med tilhørende metadata og dokumentasjon som virksomheten forvalter, i nasjonal datakatalog, dersom det er mulig og hensiktsmessig.

(3) Departementet kan gi forskrift om ytterligere krav om metadata, inkludert krav til hvilke metadata som skal publiseres, inkludert for navngitte virksomheter.

Paragrafen angir krav om at offentlige virksomheter skal ha oversikt over- og publisere oversikt over metadata. Bestemmelsen har ikke noe direkte motstykke i dagens gjeldende rett om viderebruk i offentleglova og er heller ikke en direkte implementering av en bestemmelse fra åpne data-direktivet. Bestemmelsen gjør det uttrykkelig at Norge har sikret eksisterende og fremtidig etterlevelse av kravene i åpne data-direktivet artikkel 9. Bestemmelsen innebærer en lovfesting av digitaliseringsrundskrivet 2024 punkt 1.2.²⁵ Metadata behandles i utredningens kapittel 9.3.4, 11.4 og 11.5.

Første ledd slår fast regelen om at metadata til data som er gjort allment tilgjengelig skal registreres i nasjonal datakatalog. Nasjonal datakatalog er i dag data.norge.no, men utvalget velger å unngå å bruke konkrete henvisninger til tekniske løsninger i loven for å holde den teknologinøytral og fleksibel for endringer i navn eller valg av fremtidige løsninger og annen nasjonal organisering. Med «metadata» menes informasjon som beskriver annen informasjon, eller data som beskriver data. Metadata om et helt datasett kan sammenlignes med oppføringer i en katalog. Metadata har helt spesifikke felt, som beskrivelse, oppdateringsfrekvens, format og kontaktinformasjon. Metadata om hele datasett legges i data.norge.no, og oppføringene der følger standarden DCAT-AP-NO (data catalogue – application profile – Norway). Det er også mulig å ha metadata om de enkelte dataelementene i et enkelt datasett, men disse vil ikke legges i data.norge.no. Selv om det eksisterer standar-

der for slike metadata så finnes det ikke en enkelt standard som alle følger.

Andre ledd skiller seg fra lovutkastets § 5 første ledd fordi bestemmelsen i § 6 andre ledd innfører en plikt om at offentlige virksomheter skal vedlikeholde og publisere en oversikt over dokumentasjon og metadata til dataene som den enkelte virksomheten forvalter. Kravet gjelder metadata for alle dataene som virksomheten forvalter. Kravet skiller seg derfor fra første ledd som kun gjelder for metadata som tilhører data som har blitt gjort eller gjøres allment tilgjengelig.

Utvalget utelukker ikke at kravet også kan gjelde for metadata for beskyttede data etter dataforvaltningsforordningen. Det finnes eksempler på åpen informasjon om beskyttede data på data.norge.no.²⁷

Tredje ledd gir departementet hjemmel til å gi forskrift om ytterligere krav om metadata. Hjemmelen omfatter mulige krav til hvilke konkrete metadata og hvilke typer metadata som skal publiseres. Konkrete metadata kan oppregnes i forskriften, mens typer metadata kan være en bredere kategori. Denne forskriftshjemmelen omfatter også hjemmel for departementet å fastsette at konkrete navngitte virksomheter skal publisere metadata for dataene som virksomheten forvalter. DCAT-AP-NO standarden bør være obligatorisk for metadataene. Dette omfatter tittel, beskrivelse, utgiver, tema (nøkkelord som for eksempel helse, transport, osv.). Det er også obligatorisk med en unik ID i standarden, men dette opprettes automatisk når man legger inn informasjon i den nasjonale katalogen. Utvalget legger til grunn at departementet vurderer nærmere hvordan krav om DCAT-AP-NO standarden skal utformes i forbindelse med forskriftsarbeidet.

Forskriftshjemmelen gir også departementet mulighet til å gradvis øke kravene for de virksomhetene som er modne nok for dette.

§ 7. Dynamiske data

Når dynamiske data fra offentlig virksomhet gjøres tilgjengelig, skal det skje umiddelbart etter at de er samlet inn eller produsert. De skal gjøres tilgjengelige gjennom en løsning som gir tilgang til dataene fortløpende, og når det er relevant, ved massenedlasting. Dersom kravet til umiddelbarhet innebærer en uforholdsmessig innsats, skal dynamiske data gjøres tilgjengelig innen en rimelig tidsramme eller med eventuelle midlertidige tekniske begrensninger.

²⁵ Se også Datatilsynet, «Veiledning om innebygd personvern og personvern som standard», nettbasert, sist oppdatert 24. mars 2022.

²⁶ Rundskriv 24/474-1 Digitaliseringsrundskrivet, pkt. 1.2.

²⁷ Statens vegvesen, «Saksbehandlingssystem for trafikkulykker», publisert i Felles datakatalog 13. oktober 2020.

Paragrafen fastsetter særkrav til hvordan dynamiske data skal gjøres tilgjengelig for viderebruk. Bestemmelsen har ikke motstykke i gjeldende rett om viderebruk i offentleglova, men utvalget støtter departementets forslag om å ta inn et presiserende ledd i offentleglova om dynamiske data (se merknad til § 20 for mer om dette). Dynamiske data behandles i utredningen kapittel 5.4.1 og 11.6. Paragrafen gjennomfører åpne data-direktivet artikkel 5 nr. 5 som lyder:

«Public sector bodies shall make dynamic data available for re-use immediately after collection, via suitable APIs and, where relevant, as a bulk download.»

Og artikkel 5 nr. 6 som lyder:

«Where making dynamic data available for re-use immediately after collection, as referred to in paragraph 5, would exceed the financial and technical capacities of the public sector body, thereby imposing a disproportionate effort, those dynamic data shall be made available for re-use within a time frame or with temporary technical restrictions that do not unduly impair the exploitation of their economic and social potential.»

Dynamiske data er definert i § 4 bokstav c av denne loven som «digitale data som oppdateres ofte eller i sanntid for å være aktuelle». Utvalget har brukt kapittel 2 § 4 i den svenske loven som gjennomfører åpne data-direktivet som inspirasjon til ordlyden i både definisjonen av dynamiske data og denne bestemmelsen.²⁸

I første punktum menes «gjennom en løsning som gir tilgang til dataene fortløpende» bruk av et programmeringsgrensesnitt eller et API (application programming interface): slik det er omtalt i åpne data-direktivets fortalepunkt nr. 32:

«An API is a set of functions, procedures, definitions and protocols for machine-to-machine communication and the seamless exchange of data. APIs should be supported by clear technical documentation that is complete and available online. Where possible, open APIs should be used. Union or internationally recognised standard protocols should be applied and international standards for datasets should be used

where applicable. APIs can have different levels of complexity and can mean a simple link to a database to retrieve specific datasets, a web interface, or more complex set-ups. There is general value in re-using and sharing data via a suitable use of APIs as this will help developers and start-ups to create new services and products. It is also a crucial ingredient of creating valuable ecosystems around data assets that are often unused. The set-up and use of API needs to be based on several principles: availability, stability, maintenance over lifecycle, uniformity of use and standards, user-friendliness as well as security.»

Utvalget legger den samme forståelsen til grunn for begrepet løsning som gir tilgang til dataene fortløpende.

Med begrepet massenedlasting menes både deler av et datasett og hele datasett. Nedlastning av deler av datasett kan eksempelvis være begrenset til data fra en fastsatt dato til en annen fastsatt dato eller informasjon om biler av et bestemt merke. Komplette nedlastninger vil omfatte hele datasettet.

Ved utøving av skjønn i forbindelse med andre punkter skal det økonomiske og sosiale potensialet til de dynamiske dataene hensyntas. I høringen om åpne data-direktivet la departementet følgende tolkning til grunn:

«Departementet vurderer det slik at heller ikke direktivets krav i artikkel 5 nr. 6 om at dynamiske data skal gjøres tilgjengelig innen en frist eller med midlertidige tekniske begrensninger der det vil overstige et organs økonomiske og tekniske kapasitet å gjøre slike data tilgjengelige umiddelbart etter innsamling for å være regulert i eksisterende lovverk. Det er her en uforholdsmessighetsvurdering som skal gjøres. Formålet med å sette en frist eller å etablere midlertidige tekniske begrensningene er å sørge at det skal være mulig å utnytte dataenes økonomiske og sosiale potensial fullt ut. Uforholdsmessighetsvurderingen skal se hen til det offentlige organets størrelse og driftsbudsjett. Ved bruk av lisens kan det for øvrig inngå i lisensvilkårene at dokumentene skal være tilgjengelige innen en viss frist, jf. fortalens punkt 31.»²⁹

²⁸ Lag 9. juni 2022 (2022:818) om den offentliga sektorns tillgängliggörande av data.

²⁹ Høringsnotat 7. april 2022 om gjennomføring i norsk rett av direktiv (EU) 2019/1024 om åpne data og viderebruk av informasjon fra offentlig sektor, Ref. 22/1910, side 26.

Med «sosiale potensial» la departementet følgende tolking til grunn:³⁰

«Departementet forstår «sosiale potensial» i direktivets artikkel 5 nr. 6 som at dokumentene gjelder befolkningens sosiale behov.»

Utvalget legger samme forståelse til grunn i sin tolkning av artikkel 5 nr. 6 og § 7 av denne loven.

§ 8. *Forskningsdata*

Forskningsdata generert av forskere, forskningsutøvende eller forskningsfinansierende institusjoner som er helt eller delvis finansiert med offentlige midler og har blitt offentliggjort gjennom et institusjonelt eller emnebasert datalager, skal gjøres tilgjengelig for viderebruk etter reglene i kapittel 1, 2, 3 og 4 av denne loven.

Paragrafen angir regelen om rett til viderebruk av forskningsdata, slik forskningsdata er definert i § 4 bokstav d. Paragrafen har sitt motstykke i åpne data-direktivet artikkel 10 nr. 2, og er nytt i forhold til PSI-direktivet. Paragrafen har derfor ikke noe motstykke i gjeldende rett om viderebruk.

Paragrafen gjelder bare dersom forskningsdata er helt eller delvis finansiert med offentlige midler, og har blitt offentliggjort gjennom et institusjonelt eller emnebasert datalager. Det er forskere, forskningsorganisasjoner eller organisasjoner eller institusjoner som finansierer forskning som skal ha offentliggjort forskningsdataene på overnevnte måte. Dersom disse vilkårene er oppfylt kan forskningsdata viderebrukes til ethvert formål. Det presiseres at det bare er reglene i kapittel 1, 2, 3 og 4 av denne loven som gjelder for forskningsdata. Dette er i tråd med kravene i åpne data-direktivet artikkel 10 nr. 2, som presiserer at for bestemmelsen om forskningsdata gjelder bare reglene i kapittel III og IV av direktivet, det vil si regler om bruk, formater, gebyrer, standardlisenser, og forbud mot enerettsavtaler og forskjellsbehandling. Ettersom reglene i kapittel 2 av denne loven også vil gjelde for forskningsdata, betyr det at forskningsdata med tilhørende metadata skal registreres i nasjonal datakatalog. På den andre siden vil det si at det ikke er samme rett til å stille krav om forskningsdata til viderebruk på samme måte som det er rett til å stille krav om data fra offentlig virksomhet til viderebruk etter kapittel 5 av denne loven (kapittel II, artikkel 4 av åpne data-direktivet).

§ 9. *Standardlisenser*

(1) Når data er gjort allment tilgjengelig, skal det ikke stilles vilkår for viderebruk av data etter denne loven, med mindre vilkårene er nedfelt i en åpen standardlisens og vilkårene er objektive, ikke-diskriminerende, forholdsmessige og i allmennhetens interesse.

(2) Standardlisenser skal være tilgjengelige i digitalt format, og skal kunne behandles elektronisk.

(3) Departementet kan i forskrift bestemme at bestemte typer data skal lisensieres under en åpen standardlisens, og gi nærmere regler for bruk av standardlisenser, tekniske krav og standarder for tilgjengeliggjøring av data.

Paragrafen angir regler om bruk av standardlisenser og vilkår. Bestemmelsen avløser offentliglova § 7 andre ledd om bruk av standardlisenser som gjennomfører PSI-direktivet artikkel 7 og artikkel 8 nr. 2, og har motstykke i åpne data-direktivet artikkel 8. Standardlisenser blir behandlet i utredningens kapittel 11.8.

Første ledd supplerer hovedregelen i § 3 som slår fast hovedprinsippet om at data fra offentlig virksomhet og forskningsdata skal kunne viderebrukes for ethvert formål. Det vil si uten at det stilles vilkår for bruken, så lenge ikke annen lovgivning eller retten til en tredjepart er til hinder for det. Forbudet mot vilkår for viderebruk i denne bestemmelsen må sees som en videreføring av samme regel i offentliglova § 7 første ledd. Bestemmelsen skal derfor tolkes like strengt, og det skal ikke være rom for å stille krav om viderebruk, med mindre det er rettslig grunnlag for det.

Det er imidlertid slik at offentlige virksomheter, i visse tilfeller, kan ha rettigheter knyttet til dataene som deles, for eksempel til åndsverk som er beskyttet av opphavsrett eller organiseringen av dataene mv. i form av en database. Offentlige virksomheter bør frasi seg slike rettigheter i form av en åpen standardlisens når data gjøres allment tilgjengelig. Som nevnt skal det i utgangspunktet ikke stilles vilkår for slik bruk, men vilkår er tillatt dersom disse er inntatt i en åpen standardlisens og vilkårene er objektive, ikke-diskriminerende, forholdsmessige og i allmennhetens interesse. Slike lisenser skal ikke inneholde vilkår som begrenser adgangen til å viderebruke dataene. Utvalget anbefaler derfor at dataene tilgjengeliggjøres under en åpen lisens for å signalisere til mulige brukere at dataene kan brukes til ethvert formål. Videre er et annet hovedpoeng med å benytte slike lisenser for lisensgiver, å fritta lisensgiver fra juridisk ansvar for dataene og den videre bruk av dem. En annen fordel er at det ved bruk av slike åpne lisenser vil gi

³⁰ Ibid, side 28.

lisensgiver (som vil være offentlig virksomhet etter denne loven) muligheten til å kunne fraskrive seg ansvar for dataene og den videre bruken av dem. Det vil riktignok være tilfeller hvor ansvar for skade som følge av bruk av data ikke nødvendigvis kan fraskrives, for eksempel i tilfeller hvor man har opptrådt grovt uaktsomt.

Dersom data som tilgjengeliggjøres er beskyttet etter åndsverkloven og det offentlige organet er rettighetshaver, bør det offentlige organet si ifra seg sine egne eksklusive økonomiske rettigheter til bruk av dataen(e). Dette kan enkelt gjøres ved å bruke åpne standardlisenser. Eksempler på åpne standardlisenser uten vilkår er Creative Commons Public Domain Mark (PDM 1.0) og Creative Commons 0 (CC0).³¹ Se for øvrig utredningens kapittel 11.8.

Andre ledd slår fast at når man benytter åpne standardlisenser, så skal disse være i digitalt format og kunne behandles elektronisk. Kravet om bruk av standardlisenser etter åpne data-direktivet innebærer at medlemsstatene skal sikre at det benyttes standardlisenser for viderebruk av data fra offentlig virksomhet som kan tilpasses hver enkelt lisenssøknad, er tilgjengelige og kan behandles elektronisk, jf. åpne data-direktivet artikkel 8 nr. 2 første punktum.

Tredje ledd gir departementet hjemmel til å pålegge i forskrift at bestemte typer data skal lisensieres under en åpen standardlisens. Etter gjennomføringsrettsakten om datasett med høy verdi (HVD-forordningen) artikkel 4 nr. 3 skal alle datasett med høy verdi lisensieres under en åpen lisens, primært CC0. Tilsvarende bør derfor også gjelde for nasjonale datasett som er pålagt å dele åpent etter § 14. Ut over dette bør det forskriftsfestes at alle større samlinger av data som gjøres allment tilgjengelig, gjøres tilgjengelig under en åpen lisens. Dette omfatter blant annet alle data som deles i nasjonal datakatalog (data.norge.no), jf. § 6. Data som pålegges lisens bør som hovedregel lisensieres under Creative Commons 0 («CC0») eller hvis det er kjent at det ikke er knyttet rettigheter til dataene, etter Public Domain Mark (PDM 1.0).

Kapittel 3. Regler om gebyr og forbud mot enerettsavtaler

§ 10. *Gratis viderebruk av data*

(1) *Viderebruk av data skal være gratis for brukeren.*

(2) *Offentlige virksomheter kan kreve gebyr for tilgang til data når det er hjemmel for dette i lov eller i forskrift. Forskningsdata skal alltid være gratis.*

(3) *Når det tas gebyr, skal ikke gebyret overstige marginalkostnadene knyttet til tilgjengeliggjøring av dataene. For biblioteker, museer og arkiver, og for offentlige virksomheter som har et inntjeningskrav, kan det fastsettes gebyr som dekker kostnader for innsamling, produksjon, datalagring og tilgjengeliggjøring av dataene, samt en rimelig avkastning på investeringene. For biblioteker, museer og arkiver kan gebyrene i tillegg dekke kostnader for bevaring og rettighetsklarering.*

(4) *Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om betaling for tilgang til data, inkludert om når det kan kreves betaling for datasett med høy verdi.*

Paragrafen angir regler om gebyrer for data fra offentlig virksomhet. Gebyrer behandles i utredningens kapittel 12.

Første og andre ledd slår fast at tilgang til data skal være gratis og at krav om gebyr eller annen form for betaling for tilgang til data, bare kan kreves når det er hjemmel for det i lov eller i forskrift. Bestemmelsen viderefører hovedprinsippet i offentliglova om at innsyn i og viderebruk av offentlig informasjon skal være gratis, og at eventuelle unntak fra dette prinsippet må fastsettes med hjemmel i lov.

Første ledd gjennomfører åpne data-direktivet artikkel 6 nr. 1 første punktum. Unntaksadgangen til å ta betalt etter andre ledd første punktum følger av artikkel 6 for øvrig.

Andre ledd andre punktum presiserer at forskningsdata alltid skal være gratis, og gjennomfører åpne data-direktivet artikkel 6 nr. 6 bokstav b.

I utgangspunktet skal datasett med høy verdi alltid være gratis, jf. åpne data-direktivet artikkel 14 nr. 1 bokstav a. Det kan imidlertid gjøres unntak fra hovedregelen etter artikkel 14 nr. 3 som åpner for at gratisprinsippet ikke skal gjelde datasett fra selvstendige rettssubjekter dersom dette skaper konkurransevridende effekter i markedet. Videre kan det etter artikkel 14 nr. 4 gjøres unntak fra hovedregelen for datasett hos bibliotek, inkludert universitetsbibliotek, museer og arkiver. Det kan også gjøres unntak fra hovedregelen i en overgangsperiode på maksimalt to år etter ikrafttredelsen av den aktuelle gjennomføringsrettsaken vedtatt etter artikkel 14 nr. 1, for offentlige organ som har et inntjeningskrav som krever at de må dekke en vesentlig del av kostnadene knyttet til gjennomføringen av myndighets- eller forvaltningsoppgaver. Nærmere regler om unntak fra hovedregelen om at datasett med høy verdi alltid

³¹ Creative Commons (2024). About CC Licences. Nettside hentet 16. mai 2024.

skal være gratis, fastsettes i forskrift innenfor rammene av direktivet artikkel 14, se utkastet til forskriftshjemmel i fjerde ledd.

Tredje ledd første punktum slår fast at eventuelle forskrifter om gebyr ikke kan fastsette betalingsrammer som overstiger marginalkostnadene knyttet til tilgjengeliggjøring av dataene. Med tilgjengeliggjøring menes i denne sammenhengen reproduksjon, utlevering, formidling og annen spredning av dataene, inkludert eventuell kopiering og tiltak for å etablere, vedlikeholde og drifte elektroniske tjenester for å tilgjengeliggjøre dataene. Tilgjengeliggjøring kan også omfatte arbeid knyttet til anonymisering av personopplysninger eller tiltak som treffes for å beskytte kommersielt fortrolige opplysninger dersom dette er relevant. Denne delen av bestemmelsen er nytt i forhold til PSI-direktivet. Bestemmelsen gjennomfører åpne data-direktivet artikkel 6 nr. 1 andre punktum.

Tredje ledd andre punktum slår fast at det i forskrift kan åpnes for at biblioteker, herunder universitetsbiblioteker, museer og arkiver, og offentlige virksomheter som har et inntjeningskrav, kan dekke kostnader for innsamling, produksjon, datalagring og tilgjengeliggjøring av dataene samt en rimelig avkastning på investeringene. Med kostnader knyttet til innsamling, produksjon og datalagring menes også kostnader knyttet til ajourhold og annet datavedlikehold. Med offentlige virksomheter som har et inntjeningskrav, menes det samme som i direktivet, dvs. offentlige organ som er forpliktet til å generere inntekter for å dekke en betydelig del av kostnadene knyttet til utføring av deres offentlige oppgaver, jf. artikkel 6 nr. 2 bokstav a, og offentlige foretak, jf. artikkel 6 nr. 2 bokstav c, som ut fra organisasjonsformen er forutsatt å ha et inntjeningskrav. I praksis åpner dette for å dekke alle kostnader som kan henføres direkte eller indirekte til innsamling, produksjon, datalagring og tilgjengeliggjøring av dataene.

I *tredje punktum* presiseres det at for biblioteker, herunder universitetsbiblioteker, museer og arkiver, kan forskrifter om gebyr også omfatte kostnader knyttet til bevaring og rettighetsklarering.

Bestemmelsen i *tredje ledd* gjennomfører åpne data-direktivet artikkel 6 nr. 2, 4 og 5. Ved beregningen av betalingssatsene må eventuelle inntekter knyttet til etablering og forvaltning av dataene trekkes fra.

Fjerde ledd gir departementet hjemmel til å fastsette nærmere regler om gebyr for viderebruk i forskrift. Det kan blant annet omfatte regler om regnskapsprinsipper og om offentliggjøring av beregningsgrunnlaget. Slike forskrifter må være innenfor rammen av bestemmelsene i tredje ledd.

Regler om «rimelig avkastning på investeringer» må være innenfor definisjonen i åpne data-direktivet artikkel 2 nr. 16:

«reasonable return on investment' means a percentage of the overall charge, in addition to that needed to recover the eligible costs, not exceeding 5 percentage points above the fixed interest rate of the ECB».³²

Det kan også være aktuelt å gi forskrift om unntakene fra hovedregelen om at datasett med høy verdi alltid skal være gratis, jf. åpen data-direktivet artikkel 14 nr. 3, 4 og 5.

Regler om gebyrer for tilgang til dokumenter som ikke er digitale, framgår av offentleglova § 8. Hovedregelen etter offentleglova er at kopier av slike dokumenter skal være gratis, men med anledning til å gi forskrift om betaling for visse kopieringskostnader.

§ 11. Publisering av gebyr

(1) *Offentlige virksomheter skal publisere alle gjeldende gebyrer på internett, inkludert underlaget for hvordan gebyrene er fastsatt.*

(2) *For gebyrer som framgår av standardiserte satser, skal virksomheten publisere beregningsgrunnlaget for gebyrene.*

(3) *For gebyrer som beregnes individuelt, skal virksomheten publisere faktorene det vil bli tatt hensyn til ved beregningen. Virksomheten skal på forespørsel oppgi hvordan gebyret er beregnet.*

(4) *Retten til å klage på gebyr som ikke entydig framgår av forskrift, skal framgå av de publiserte vilkårene og det enkelte gebyrkravet.*

(5) *Departementet kan gi forskrift om publisering av gebyr.*

Paragrafen angir regler om publisering av gebyr, inkludert underlaget for hvordan gebyrene er fastsatt. Paragrafen gjennomfører åpne data-direktivet artikkel 7. Publisering av gebyr behandles i utredningens kapittel 12.

Første ledd slår fast at offentlige virksomheter skal publisere alle gjeldende gebyrer som gjelder viderebruk av åpne data som virksomheten forvalter. Publiseringen skal være åpent tilgjengelig på internett. Publiseringen skal i utgangspunktet være tilgjengelig før dataene gjøres tilgjengelig, jf. artikkel 7 nr. 1. Det er ikke satt noen frist for dette. Publiseringen må derfor etter omstendighetene også kunne skje samtidig med at dataene gjøres tilgjengelig.

³² ECB (European Central Bank).

Det skal gå fram av publiseringen på hvilket grunnlag gebyrene er beregnet. Måten dette skal skje på vil være avhengig av om det enkelte gebyret er fastsatt i form av standardiserte satser, eller om gebyret fastsettes individuelt i den konkrete saken.

Andre ledd presiserer at for gebyrer som framgår av standardiserte satser, skal virksomheten publisere beregningsgrunnlaget for gebyrene.

Tredje ledd presiserer at for gebyrer som beregnes individuelt, skal virksomheten publisere de faktorene det vil bli tatt hensyn til ved beregningen. Det kan etter omstendighetene også omfatte gebyr for data som av ulike grunner ikke foreligger i tilrettelagt form. Når gebyret fastsettes på et slikt grunnlag, har mottakeren rett til å få oppgitt hvordan det konkrete gebyret er beregnet.

Fjerde ledd slår fast at retten til å klage på gebyret skal framgå av de publiserte vilkårene og det enkelte gebyrkravet. Et gyldig fastsatt krav om gebyr som entydig framgår av satser gitt i forskrift, kan ikke påklages. Et slikt krav må eventuelt angripes med saksanlegg for domstolene.

Femte ledd gir departementet hjemmel til å gi forskrift med utfyllende krav om publisering av gebyr. Det kan for eksempel være krav om hvilke opplysninger en slik publisering skal omfatte. Det gjelder også ordninger for å publisere oversikter over virksomheter som kan ta gebyr for data, og organ som skal ha ansvaret for slik publisering. Kravene til publisering må svare til åpne data-direktivet artikkel 6 nr. 3 som krever at medlemsstatene publiserer online en oversikt over alle offentlige organ som har adgang til å kreve gebyr, fordi de er forutsatt å dekke en vesentlig del av sine kostnader via brukerinntekter.

§ 12. Forbud mot enerettsavtaler

(1) Offentlig virksomhet skal ikke gi noen enerett til data eller på andre måter forskjellsbehandle krav om og tilgang til data.

(2) Forbudet i første ledd er ikke til hinder for at det kan inngås enerettsavtaler eller andre ordninger som innebærer forskjellsbehandling dersom det er nødvendig for å levere en tjeneste av allmenn økonomisk betydning. Avtaler om enerett inngått i medhold av dette leddet skal revideres minst hvert tredje år, og skal offentliggjøres på internett minst to måneder før de trer i kraft.

(3) Departementet kan gi forskrift om adgangen til å avtale enerett eller andre ordninger om forskjellsbehandling i samsvar med denne paragrafen, inkludert nærmere om frister etter direktiv (EU) 2019/1024.

Paragrafen angir et forbud mot enerettsavtaler om data fra offentlig virksomhet, samt forbud mot forskjellsbehandling av krav om og tilgang til data fra offentlig virksomhet for viderebruk. Bestemmelsen har motstykke i offentliglova § 6 og åpne data-direktivet artikkel 11 og 12. Bestemmelsen i offentliglova § 6 oppheves med datadelingsloven, men forbudet mot forskjellsbehandling blir ivarettatt av alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper og § 3 andre punktum i offentliglova som sier at «alle kan kreve innsyn i saksdokument, journaler og lignende register til organet hos vedkommende organ». Med alle menes her alle bokstavelig, og det er irrelevant hvorvidt det er snakk om norske, EØS eller utenlandske brukere, fysiske eller juridiske personer. Enerettsavtaler og likebehandling er behandlet i utredningens kapittel 13, se også § 20 og merknad til § 20 i denne loven om forslag til endringer i offentliglova, inkludert oppheving av offentliglova § 6.

Første ledd har motstykke i åpne data-direktivet artikkel 12 nr. 1 og 11 nr. 1. Med enerettsavtaler menes det i denne paragrafen avtaler som gir en eksklusiv rett til å utnytte, det vil si bruke eller viderebruke, data fra offentlig virksomhet med utelukkelse av andres tilsvarende rådighet. Bestemmelsen om enerett gjelder også for avtaler og ordninger som ikke uttrykkelig gir enerett. Bestemmelsen må sees i sammenheng med ett viktig formål med åpne data-direktivet som er å tilrettelegge for bedre konkurranse i markedet ved å bryte ned markedsbarrierer og gi alle aktører større fleksibilitet til å utnytte data fra offentlig virksomhet på samme vilkår. Med markedet menes det her det europeiske indre markedet. Det betyr at offentlige virksomheter i Norge ikke kan gi norske aktører bedre eller andre betingelser for data enn de ville gjort ovenfor aktører som ikke er norske. Dette er ikke en ny regel om viderebruk, men har blitt gjort eksplisitt i åpne data-direktivet artikkel 11 nr. 1 som presiserer at forskjellsbehandling ikke skal skje «[...] over landegrensene». Med forskjellsbehandling menes også juridiske eller praktiske ordninger, med en eller flere brukere som har som mål, eller med rimelighet kan forventes å føre til begrenset tilgjengelighet for viderebruk av data for andre brukere. Denne presiseringen av forskjellsbehandlingsbegrepet kommer fra åpne data-direktivet artikkel 12 nr. 4, og ivaretas også av alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper.

Andre ledd har motstykke i offentliglova § 6 andre ledd (som gjennomfører PSI-direktivet artikkel 11) og gjennomfører åpne data-direktivet artikkel 12 nr. 2, som unntaksvis tillater at det opp-

rettes enerettsavtaler eller andre ordninger som innebærer forskjellsbehandling dersom det er nødvendig for å levere en tjeneste av allmenn økonomisk betydning. Begrepet «av allmenn økonomisk betydning» skal tolkes strengt. Med dette menes visse økonomiske tjenester som myndighetene anser som særlig viktige for innbyggerne og som ikke vil bli levert på en tilfredsstillende måte av markedet alene.³³ EØS-avtalen artikkel 59 nr. 2 kan fravikes dersom det er nødvendig for å få utført oppgaver som er av allmenn økonomisk betydning.³⁴ Utvalget legger til grunn at departementet vurderer nærmere om datadelingsloven skal legge seg på terskelen som følger av dette begrepet, eller om det skal vurderes en annen ordlyd. Utvalget anmoder departementet til å vurdere en strengere gjennomføring av bestemmelsen enn minimum.

Avtaler inngått i medhold av *andre ledd* skal revideres minst hvert tredje år, og skal gjøres offentlig tilgjengelig på internett minst to måneder før de trer i kraft. Denne fristen med krav om to måneder er nytt i forhold til PSI-direktivet artikkel 11 og offentliglova § 6 andre ledd. Utvalget foreslår å lovfeste kravene om revisjon hvert tredje år og offentliggjøring på internett minst to måneder før de trer i kraft, men anbefaler at de øvrige tidsfristene som er fastsatt i åpne data-direktivet artikkel 12, legges i forskrift.

Tredje ledd gir departementet hjemmel til å fastsette disse øvrige tidsfristene i forskrift. Det vil si åpne data-direktivet artikkel 12 nr. 2 første ledd andre og tredje punktum, artikkel 12 nr. 3 tredje ledd, artikkel 12 nr. 4 i sin helhet (selv om denne bestemmelsen også følger av alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper) og artikkel 12 nr. 5 i sin helhet.

Åpne data-direktivet artikkel 12 nr. 2 andre ledd og artikkel 3 nr. 3 inneholder unntak og mindre strenge regler for enerettsavtaler som angår digitalisering av kulturressurser. Dette er en videreføring av PSI-direktivet. Utvalget legger imidlertid samme vurdering til grunn som departementet gjorde i forbindelse med høringen av gjennomføringen av PSI-direktivet i offentliglova i 2014, når departementet skrev:

«Artikkel 11 regulerer et moderat forbud mot eksklusive avtaler, avtaler som kan være rele-

vante i sammenheng med digitalisering av forskjellige typer innhold. Slike digitaliseringsoppgaver er ofte noe som det kan være vanlig og naturlig at foregår i et offentlig/privat samarbeid. Det vil da være relevant for den private parten å kreve en eller annen form for eksklusiv tilgang til og utnyttelse av det digitaliserte (slutt)resultatet. Eksklusiviteten relaterer seg i denne sammenheng til det digitaliserte resultatet, og ikke tilgang til det offentlige materiale som digitaliseres.

Endringsdirektivets nye bestemmelser, er i all hovedsak relatert til utvidelsen av direktivets virkeområde til å gjelde deler av den kulturelle sektoren. Som nevnt ovenfor, har denne sektoren aldri vært unntatt fra offentliglovas virkeområde når det gjelder regulering av viderebruk. Departementet ser av denne grunn det ikke nødvendig å fremme endringer i den norske reguleringen på dette punktet.»³⁵

Utvalget legger samme vurdering til grunn, og foreslår derfor ikke særregulering på dette området i gjennomføringen av åpne data-direktivet artikkel 12 nr. 2 andre ledd og artikkel 12 nr. 3. Det betyr at de samme strengere reglene som gjelder for enerettsavtaler inngått i medhold av andre ledd som ikke omhandler digitalisering av kulturressurser, også vil gjelde for enerettsavtaler om digitalisering av kulturressurser.

Kapittel 4. Plikt til tilgjengeliggjøring av bestemte data fra offentlig virksomhet

§ 13. *Plikt til tilgjengeliggjøring av datasett med høy verdi som angitt av EU*

(1) *Offentlige virksomheter som er omfattet av EØS-avtalen vedlegg XI nr. 5k (direktiv 2019/1024/EU), skal gjøre datasett med høy verdi allment tilgjengelig som nærmere fastsatt i en gjennomføringsrettsakt som er gitt med hjemmel i direktiv (EU) 2019/1024 artikkel 14, og som gjelder for Norge at et datasett har høy verdi.*

(2) *Departementet kan gi forskrift om hvilke datasett som har høy verdi, og ytterligere leveringskrav til datasett med høy verdi.*

Paragrafen angir forskriftshjemmel for datasett med høy verdi slik det er definert i § 4 bokstav e.

³³ NFD, Støtte til tjenester av allmenn økonomisk betydning (SGED), 20. mars 2013, Nærings- og fiskeridepartementet.

³⁴ Lov 27. november 1992 nr. 109 om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) m.v. (EØS-loven).

³⁵ Høringsnotat 14. oktober 2014 om endringer i offentliglova – viderebruk av informasjon og gjennomføring av EUs endringsdirektiv av EUs endringsdirektiv til viderebruksdirektivet, Ref. 14/6106, side 26.

Datasett med høy verdi er behandlet i utredningens kapittel 5.5, 9.3.8 og kapittel 14.2.

Første ledd første punktum henviser til direktiv (EU) 2019/1024, som er åpne data-direktivet. Bestemmelsen har ikke noe motstykke i gjeldende rett om viderebruk av data fra offentlig virksomhet, men stammer fra kapittel V av åpne data-direktivet, særlig artikkel 13, 14 og 15. Bestemmelsen i artikkel 13 nr. 2 av direktivet gir EU-kommisjonen en delegert fullmakt til å vedta gjennomføringsrettsakter om datasett med høy verdi som skal gjøres aktivt tilgjengelig av virksomheter som er omfattet av virkeområdet til åpne data-direktivet. Hvilke datasett dette gjelder vil fremkomme konkret av gjennomføringsrettsakter vedtatt av EU-kommisjonen. Den første gjennomføringsrettsakten ((EU) 2023/18) ble vedtatt 21. desember 2022.

Andre ledd gir departementet delegert myndighet til å gi forskrift om hvilke datasett som har høy verdi. Slike forskrifter vil komme i form av gjennomføringsrettsakter fra EU, og departementet vil ikke ha mulighet til å endre innholdet om hvilke datasett som har høy verdi med mindre det kan unntas med hjemmel i annen lov eller forskrift. Denne delegerte myndigheten speiler lovhierarkiet på EU-nivå og reflekterer hvilket nivå gjennomføringsrettsaktene om datasett med høy verdi blir vedtatt på.

Andre ledd gir også departementet hjemmel til å fastsette ytterligere leveringskrav i forskrift. Dette omfatter hvordan datasett med høy verdi skal gjøres tilgjengelig for viderebruk. Datasettene med høy verdi skal være maskinleselige og tilgjengeliggjøringen skal skje ved bruk av API-er og som massenedlasting dersom det er relevant. Bestemmelsen gjennomfører åpne data-direktivet artikkel 5 nr. 8 og 14 nr. 1. Utvalget legger til grunn at departementet vurderer nærmere hvordan det er mest hensiktsmessig å innlemme disse leveringskravene i norsk lov.

§ 14. Nasjonalt prioriteringsråd for deling og viderebruk av data fra offentlig virksomhet

(1) Departementet skal oppnevne et nasjonalt prioriteringsråd for deling og viderebruk av data fra offentlig virksomhet. Rådet skal ha en rådgivende funksjon på nasjonalt nivå, og gi tilrådninger til nasjonale myndigheter og regjeringen om bestemte data som skal gjøres aktivt tilgjengelig på like vilkår som etter denne loven.

(2) Rådet skal være bredt sammensatt og bestå av representanter fra offentlig virksomhet, næringslivet, forskning, media, og frivillig sektor.

(3) Dersom rådet anbefaler at beskyttede data skal prioriteres for viderebruk, kommer vilkårene i dataforvaltningsforordningen kapittel II til anvendelse.

(4) Departementet skal i forskrift fastsette nærmere mandat og organisering for det nasjonale prioriteringsrådet.

Paragrafen angir at det skal opprettes et nasjonalt prioriteringsråd for deling og viderebruk av data fra offentlig virksomhet. Nasjonalt prioriteringsråd blir behandlet i utredningens kapittel 14.6. Bestemmelsen er ny og har ikke motstykke i gjeldende rett om viderebruk i offentliglova og er heller ikke en gjennomføring av konkrete bestemmelser i åpne data-direktivet. Bestemmelsen er et forslag fra utvalget for å fremme aktiv tilgjengeliggjøring av data og datasett fra offentlig virksomhet. «Aktiv tilgjengeliggjøring» innebærer at en datainnehaver uoppfordret gir tilgang til data ved å legge dem åpent ut i formater som er slik at de kan viderebrukes.

Utvalget har hentet inspirasjon fra organiseringen i EU for denne ordningen. I forbindelse med ikrafttredelsen av åpne data-direktivet har EU-kommisjonen opprettet en komite for åpne data og viderebruk av informasjon fra offentlig sektor (Open Data Committee) som gir EU-kommisjonen råd om blant annet hvilke datasett som bør ha høy verdi etter åpne data-direktivet artikkel 14, jf. Åpne data-direktivet artikkel 16 nr. 1.

Første ledd første punktum slår fast at et slikt råd skal opprettes av departementet. Det er viktig å presisere at det avgrenses nasjonalt og til tilgjengeliggjøring av data fra offentlig virksomhet, det vil si, ikke data fra privat sektor.

Første ledd andre punktum slår fast at rådet skal ha en rådgivende funksjon overfor nasjonale myndigheter og regjeringen. Det vil si at rådet ikke skal ta beslutninger eller fatte vedtak etter forvaltningsloven eller annen lovgivning. Rådet skal offentliggjøre sine råd fortløpende, slik at rådene er tilgjengelig for alle. Utvalget mener at dette vil bidra til å legge press på det videre arbeidet med å fremme aktiv tilgjengeliggjøring av flere offentlige data og datasett. Formålet til loven i § 1 skal være førende for rådets anbefalinger, og i tolkningen av lovens formål skal ingen hensyn få forrang over et annet hensyn. Det følger videre av andre punktum at rådet skal «gi tilrådninger [...] om bestemte data som skal gjøres aktivt tilgjengelig på like vilkår som etter denne loven». Utvalget mener at nasjonale data, utover datasettene Norge er forpliktet til å gjøre tilgjengelig etter gjennomføringsrettsakten om datasett med høy verdi,

enten bør følge kravene i direktivet artikkel 14 nr. 1, eller kravene som stilles i direktivet kapittel III. Etter utvalgets mening vil det oppnås større fleksibilitet i fastsetting av vilkår dersom kravene i direktivets kapittel III legges til grunn. Utvalget vil derfor anbefale denne løsningen.

Andre ledd gir rammer for hvordan rådet skal sammensettes. Bestemmelsen krever tverrfaglig og tverrsektoriell sammensetning ved at offentlig virksomhet, næringslivet, forskning, media og frivillig sektor er representert i prioriteringsrådet.

Tredje ledd angir at dersom det nasjonale prioriteringsrådet anbefaler at beskyttede data skal prioriteres, kommer vilkårene i dataforvaltningsforordningen kapittel II til anvendelse. Bestemmelsen setter ingen rettslige krav eller plikter, men henviser til riktig regelverk. Med beskyttede data menes de kategorier av data som er angitt av dataforvaltningsforordningen artikkel 3 nr. 1. Se merknad til § 3 for mer utfyllende informasjon om beskyttede data.

Fjerde ledd gir departementet hjemmel til å gi forskrift om nærmere mandat og organisering for det nasjonale prioriteringsrådet. Forskriftshjemmelen omfatter også arbeidsoppgaver og utnevning av konkrete aktører og representanter til rådet.

§ 15. *Krav om viderebruk*

Krav om viderebruk kan kreves skriftlig eller muntlig.

Paragrafen angir regler om hvordan krav om viderebruk etter denne loven skal fremsettes. Paragrafen har motstykke i offentleglova § 28 og åpne data-direktivet artikkel 4 nr. 1. Gjeldende rett etter offentleglova § 28 går lenger enn minimumskravet i direktivet, fordi bestemmelsen i § 28 gjelder for hele virkeområdet til offentleglova, mens direktivet bare gjelder for offentlige organer eller de virksomhetene som vil omfattes av § 2 første ledd bokstav a i denne loven, jf. artikkel 4 nr. 6 bokstav a. Utvalgets forslag innebærer en videreføring av gjeldende rett, også i ny lov.

Paragrafen presiserer at krav om viderebruk kan kreves skriftlig eller muntlig, det vil si at det ikke er noen formkrav. Regelen følger av alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper og er den samme måten å fremsette krav på som etter offentleglova § 28 første ledd. Det er viktig å presisere at denne loven ikke regulerer tilgang til data. Dersom en bruker ønsker å sette et krav om tilgang til data, så må brukeren benytte offentleglova § 28, men dette vil i praksis ha liten betydning for brukere som stiller slike eventuelle krav. Det er den offentlige virksomheten som mottar

kravet om tilgang som skal foreta vurderingen av hvilket regelverk som skal komme til anvendelse i det konkrete tilfellet. Med «krav om viderebruk» menes derfor alle krav som gjelder rettigheter som stammer fra denne loven. Dette betyr at et krav om å få selve dataen(e) er et krav som må behandles etter offentleglova § 28. Reglene om saksbehandling og klage i kapittel 4 av offentleglova gjelder fullt ut og anvendelsen av disse påvirkes ikke av utvalgets forslag til ny lov om datadeling.

§ 16. *Hvilken offentlig virksomhet skal avgjøre kravet om viderebruk mv*

Offentlig virksomhet som mottar krav om viderebruk, skal vurdere kravet konkret og på selvstendig grunnlag. Kravet skal avgjøres uten ugrunnet opphold.

Paragrafen angir regler om hvilken virksomhet som skal saksbehandle krav om viderebruk, og stiller krav til saksbehandlingen og saksbehandlingstiden. Paragrafen har motstykke i offentleglova § 29 og åpne data-direktivet artikkel 4 nr. 2, som setter minimumskrav om hvordan avslag skal behandles. I likhet med gjeldende rett etter offentleglova §§ 28 og 31 går utvalgets forslag til § 17 etter denne loven også lenger enn minimumskravet i direktivet, fordi bestemmelsen i § 29 gjelder for hele virkeområdet til offentleglova, mens direktivet bare gjelder for offentlige organer eller de virksomhetene som vil omfattes av § 2 første ledd bokstav a i denne loven, jf. artikkel 4 nr. 6 bokstav a. Videre går norsk gjeldende rett lenger enn minimumskravene, fordi direktivet setter en frist om at krav skal behandles innen 20 arbeidsdager. Gjeldende saksbehandlingsregler i Norge etter offentleglova og forvaltningsloven sier at krav skal behandles «uten ugrunnet opphold» jf. offentleglova § 29 andre punktum og forvaltningsloven § 11a første ledd. Utvalgets forslag innebærer derfor en videreføring av gjeldende rett som går langt over minimumskravene fra EU, også i ny lov.

Første punktum presiserer at kravet skal behandles av den offentlige virksomheten som mottar kravet om viderebruk. I likhet med offentleglova § 29 så gjelder dette både der den offentlige virksomheten har utarbeidet dataene selv og der dataene er utarbeidet i en annen virksomhet, men sendt og mottatt av den virksomheten som mottar kravet. Den offentlige virksomheten skal uten ugrunnet opphold ta stilling til kravet. Data fra offentlig virksomhet som kan gjøres åpent (allment) tilgjengelig, skal gjøres elektronisk tilgjen-

gelig i samsvar med kravene i kapittel 2 av denne loven når den offentlige virksomheten velger å gjøre det. Det pålegges ikke noen plikt til tilgjengeliggjøring etter denne bestemmelsen.

Andre punktum fastsetter at den offentlige virksomheten som mottar kravet skal treffe sin avgjørelse uten ugrunnet opphold. Begrepet «uten ugrunnet opphold» innebærer utøving av skjønn, og vil variere fra sak til sak.

§ 17. Avslag og begrunnelse

Avslag på krav om viderebruk etter denne loven skal være skriftlig. Den offentlige virksomheten skal alltid vise til den bestemmelsen som gir grunnlaget for avslaget og til hvilket ledd, bokstav eller nummer i den bestemmelsen som er brukt. Dersom avslaget bygger på forskrift, skal virksomheten opplyse om dette og hva forskriften baserer avslaget på. Avslaget skal også opplyse om retten til å klage og om klagefristen.

Paragrafen angir regler for avslag på krav om tilgang til data og begrunnelse for avslaget. Paragrafen har motstykke i offentleglova § 31, og åpne data-direktivet artikkel 4 nr. 3 og 4 som setter minimumskrav om hvordan avslag skal behandles. Avslag og begrunnelse behandles i utredningen kapittel 16. I likhet med gjeldende rett etter offentleglova §§ 28 og 31 går og utvalgets forslag til § 17 etter denne loven også lenger enn minimumskravet i direktivet, fordi bestemmelsen § 28 gjelder for hele virkeområdet til offentleglova, mens direktivet bare gjelder for offentlige organer eller de virksomhetene som vil omfattes av § 2 første ledd bokstav a i denne loven, jf. artikkel 4 nr. 6 bokstav a. Utvalgets forslag innebærer derfor en videreføring av gjeldende rett, også i ny lov.

Første punktum avklarer at avslag skal gis skriftlig. Dette speiler reglene i offentleglova § 31 første ledd første punktum.

Etter *andre punktum* skal avslaget alltid, dersom kravet om viderebruk blir avslått, oppgi den konkrete hjemmelen for avslaget. I likhet med offentleglova § 31 første ledd andre punktum, omfatter dette kravet at den offentlige virksomheten som gir avslag, gjør en konkret og nøyaktig henvisning til hvilken hjemmel som er grunnlag for avslaget. Dette betyr henvisning til riktig bestemmelse §, nummer og/eller bokstav.

Etter *tredje punktum* gjelder dette kravet også der avslaget er hjemlet i forskrift. I et slikt tilfelle vil den offentlige virksomheten være forpliktet til å opplyse om at avslaget er hjemlet i forskrift, samt henvisning til den konkrete forskriften med

hjemmel som har blitt benyttet. Vedtak om avslag skal behandles etter de reglene som hjemler avslaget. Vedtak om avslag med hjemmel i offentleglova må for eksempel behandles etter reglene i offentleglova.

Fjerde punktum presiserer at avslaget skal opplyse om retten til å klage og om klagefristen. Dette speiler offentleglova § 31 første ledd fjerde punktum.

§ 18. Klage

Avgjørelser etter denne loven kan påklages til det forvaltningsorganet som er nærmest overordnet det forvaltningsorganet som har fattet vedtaket. Statsforvalteren er klageinstans for vedtak i kommunalt eller fylkeskommunalt organ.

Paragrafen angir retten til å klage på avslag om krav om viderebruk og gir nærmere regler om hvordan klageretten skal gjennomføres. Paragrafen har motstykke i offentleglova § 32 og åpne data-direktivet artikkel 4 nr. 4. Klage behandles i utredningens kapittel 16.

Første punktum slår fast at det som kan påklages er «avgjørelser etter denne loven», det betyr at det bare er avgjørelser som er tatt etter denne loven som skal behandles etter denne bestemmelsen. Med «klage» på avgjørelser om viderebruk menes alle klager der noen ønsker å klage på at offentlig virksomhet ikke har oppfylt sine plikter etter denne loven. Et eksempel på en «klage om viderebruk» kan være en klage om at data som det har blitt gitt tilgang til ikke leveres i alle tilgjengelige og eksisterende format og språkversjoner, slik som en bruker har krav på etter § 5 av denne loven. Et krav og avslag om innsyn etter offentleglova, må påklages etter § 32 av offentleglova. Videre presiserer *første punktum*, i likhet med offentleglova § 32 første ledd første punktum, at det skal klages til det organet som er nærmest overordnet det organet som har fattet vedtaket.

Andre punktum presiserer, i likhet med offentleglova § 32 første ledd tredje punktum, at Statsforvalteren er klageinstans for vedtak i kommunalt eller fylkeskommunalt organ. Dette hierarkiet følger ellers også av alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper.

Utvalget anbefaler at det i likhet med offentleglova vil være slik at det ikke bare er den som står for kravet som kan klage, men også andre som er interessert eller har interesse i avgjørelsen slik som for eksempel presseorganisasjoner eller andre private aktører som har økonomisk interesse i utfallet av en eventuell klage.

Kapittel 6. Sluttbestemmelser

§ 19. Iverksetting og overgangsregler

Loven gjelder fra den tid Kongen fastsetter.

§ 20. Endringer i andre lover

1. I lov 9. mai 2003 nr. 31 om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet (miljøinformasjonsloven) gjøres følgende endringer:

§ 6 skal lyde:

§ 6. Betaling

Det er ikke adgang til å ta betaling for den miljøinformasjon som noen har rett til å få utlevert etter loven her, med mindre annet er bestemt i forskrift fastsatt i medhold av denne loven, offentleglova eller datadelingsloven.

Miljøinformasjonsloven § 6 har regler om betaling for miljøinformasjon. Hovedregelen er at miljøinformasjon skal være gratis med mindre annet framgår av forskrift med hjemmel i miljøinformasjonsloven eller offentleglova. Bestemmelsen skiller ikke mellom innsyn og viderebruk.

Regler om betaling for tilgang til data vil med forslaget primært framgå av datadelingsloven. Det er derfor også tatt inn en henvisning til denne loven.

§ 13 andre ledd femte punktum oppheves.

Miljøinformasjonsloven § 13 har regler om saksbehandling. Bestemmelsen slår blant annet fast at regler om tilrettelegging for viderebruk gjelder ved tilgang til miljøinformasjon. Bestemmelsen er tatt inn for å gjennomføre PSI-direktivet i forbindelse med utlevering av miljøinformasjon, og omfatter følgende krav:

- Det kan kreves papirkopi eller elektronisk kopi av informasjonen i alle eksisterende format og språkversjoner.
- Når det gis innsyn i informasjon som det knytter seg immaterielle rettigheter til, skal organet dersom det har kjennskap til det opplyse om hvem som er innehaver av rettighetene eller hvilken lisenshaver organet har fått informasjonen fra. Dette gjelder likevel ikke når det fremstår som åpenbart unødvendig å gi slike opplysninger.

Gjeldende femte punktum åpner for at Kongen i forskrift kan bestemme at disse kravene ikke skal gjelde for visse virksomheter eller typer av virksomheter som ikke omfattes av EØS-avtalen vedlegg XI nr. 5k (direktiv 2003/98/EF) om videre-

bruk av informasjon fra offentlig sektor. Noen slik forskrift er gitt. Utvalget foreslår å oppheve denne forskriftshjemmelen.

2. I lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova) gjøres følgende endringer:

§ 1 andre punktum oppheves.

Offentleglova § 1 slår fast formålet med loven. Gjeldende første punktum slår fast at loven skal legge til rette for at offentlig virksomhet er åpen og gjennomiktig for slik å styrke informasjons- og ytringsfriheten, den demokratiske deltakelsen, rettssikkerheten for den enkelte, tilliten til det offentlige og allmennhetens kontroll.

Gjeldende andre punktum slår fast at loven i tillegg skal legge til rette for viderebruk av offentlig informasjon. Bestemmelsen ble tatt inn i sammenheng med gjennomføringen av PSI-direktivet. Regler som legger til rette for viderebruk, vil etter forslaget i hovedsak framgå av datadelingsloven. *Andre punktum* foreslås derfor tatt ut av offentleglova.

§ 2 sjuende ledd oppheves.

Offentleglova § 2 har nærmere bestemmelser om lovens virkeområde. Virkeområdet er primært fastsatt ut fra lovens funksjon som en generell lov om rett til innsyn i offentlig virksomhet. Gjeldende *sjuende ledd* utvider virkeområdet for bestemmelser om tilgjengeliggjøring for viderebruk, slik at virkeområdet for disse bestemmelsene samsvarer med virkeområdet for PSI-direktivet. Når reglene om tilgjengeliggjøring av data for viderebruk tas inn i en egen lov, mister denne bestemmelsen sin funksjon og bør oppheves.

§ 4 nytt femte ledd skal lyde:

Med dokument er også meint digitale data som oppdateres ofte eller i sanntid for å være aktuelle.

Offentleglova § 4 omfatter ulike definisjonsbestemmelser. Begrepet «dokument» defineres i første ledd som en logisk avgrenset informasjonsmengde som er lagret på et medium for senere lesing, lytting, framsyning, overføring eller liknende. Begrepet «dokument» er teknologinøytralt. Informasjonen kan være i både digitalt format eller ikke-digitalt format, og være knyttet til alle slags lagringsmedia, for eksempel papir, elektroniske medium og fysiske objekt, og

omfatte alle slag data, for eksempel tekst, tall, bilder, observasjoner og lyder.

Datadelingsloven innfører begrepet «dynamiske data», jf. § 4 bokstav d. Dynamiske data vil ikke nødvendigvis være lagret på et medium for senere «lesing, lytting, framsyning, overføring eller liknende» som forutsatt i definisjonen etter offentliglova. Det kan for eksempel være kontinuerlige observasjonsdata som strømmes fra en sensor.

Nytt femte ledd presiserer at dynamiske data faller inn under dokumentbegrepet i offentliglova, og kan etter omstendighetene måtte regnes som et saksdokument for organet. Det kan dermed kreves innsyn og merinnsyn i dynamiske data etter de generelle reglene i loven, jf. §§ 3 og 11. Et eventuelt avslag på tilgang til dynamiske data, må begrunnes etter lovens regler om unntak fra innsynsretten. Med dynamiske data menes det samme som i datadelingsloven, dvs. dokument i digital form som oppdateres ofte eller i sanntid, særlig fordi de representerer handlinger, tilstander, fakta eller andre opplysninger som veksler mye eller som raskt blir utdaterte.

§ 6 oppheves i sin helhet.

Paragrafen angir forbud mot forskjellsbehandling og enerettsavtaler i forbindelse med tilgang til offentlig informasjon. Bestemmelsen ble tatt inn med Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) for å gjennomføre PSI-direktivet, artikkel 10 og 11, og har sitt motstykke i åpne data-direktivet artikkel 11 og 12. Paragrafen blir behandlet i utredningens kapittel 17.2.5. Se også kapittel 13 for mer om utvalgets vurderinger av enerettsavtaler. Bestemmelsen i offentliglova lyder:

«§ 6 Forbud mot forskjellsbehandling

Ved behandling av saker etter lova her eller i andre tilfelle der det blir gitt tilgang til informasjon, er det ikkje høve til noka slags forskjellsbehandling mellom samanliknbare tilfelle eller til å avtale at nokon skal ha einerett på tilgang til informasjon. At ein førespurnad er sett fram av ei offentlig eller offentlig tilknytt verksemd, gir ikkje høve til forskjellsbehandling når formålet med førespurnaden ikkje har samanheng med dei offentlege gjeremåla til verksemda.

Forbødet i første ledd er ikkje til hinder for at det kan gjerast avtalar om einerett dersom det er nødvendig for å levere ei teneste i ålmenta si interesse. Det skal gjerast ei ny vurdering av grunngevinga for å gjere slike avtalar kvart tredje år. Avtalar om einerett som blir gjorde i medhald av leddet her, skal vere offentlege. Det kan ikkje

gjerast avtalar om einerett til tilgang til informasjon som ålmenta etter føresegnar i lov eller forskrift har eit rettskrav på å få innsyn i.

Dersom ikkje anna blir fastsett av Kongen i forskrift, gjeld føresegnene i paragrafen her berre for verksemder som er omfatta av EØS-avtalen vedlegg XI nr. 5k (direktiv 2003/98/EF som endra ved direktiv 2013/37/EU) om vidarebruk av informasjon frå offentlig sektor.»

Når det foreligger innsynsrett etter offentliglova eller annen lovgivning, følger det av innsynsretten at alle som ber om innsyn, må få dette. Gjeldende første ledd innebærer at likhetsprinsippet også må respekteres i forbindelse med meroffentlighet. Det vil bl.a. si at hvis det først er utøvd meroffentlighet en gang, så må dette også utøves senere i sammenliknbare tilfeller. Slik sett gjelder bestemmelsen ikke bare viderebruk, men også praktiseringen av innsynsretten. Kravet om likebehandling ved dokumentinnsyn følger uansett av allmenne prinsipper om likebehandling ved utøvelse av lovlige rettigheter. Det burde derfor ikke være behov for å videreføre gjeldende § 6 dersom det tas inn bestemmelser om likebehandling i forbindelse med viderebruk i en egen lov.

§ 7 oppheves i sin helhet.

Se kapittel 17.2.6 for utvalgets drøftelse av denne endringen.

Offentliglova § 7 første ledd slår fast hovedregelen om at alle har rett til å bruke offentlig informasjon som det har blitt gitt tilgang til gjennom innsyn på allment grunnlag. Slik informasjon kan da brukes til ethvert formål.

Andre ledd setter krav til standardlisenser ved bruk av offentlig informasjon.

Når bestemmelsene om viderebruk, både retten til å viderebruke offentlig data (informasjon) til ethvert formål, og krav til standardlisenser ved tilgjengeliggjøring for bruk av offentlig informasjon, flyttes til ny lov om datadeling, anbefaler utvalget at § 7 i sin helhet oppheves.

§ 8 skal lyde:

§ 8. Hovedregel om gratis innsyn

Organet kan berre krevje betaling for innsyn etter denne lova dersom det har heimel i forskrift eller andre ledd eller etter datadelingsloven.

Kongen kan gi forskrift om betaling for avskrifter, utskrifter eller kopiar. Betalingsstatsane skal vere slik at dei samla inntektene ikkje blir større enn dei faktiske kostnadene ved kopiering og utsending av dokument.

Offentleglova § 8 slår fast at innsyn etter offentliglova, og dermed også viderebruk, som hovedregel skal være gratis. I tilfeller der det kan tas betalt for innsyn, inkludert viderebruk, må dette ha hjemmel i forskrift til loven.

Første ledd viderefører gjeldende første ledd, men med en tilføyelse om at regler om betaling nå også kan framgå av bestemmelser i eller med hjemmel i datadelingsloven.

Andre ledd viderefører gjeldende andre ledd. Betaling som ikke går ut over kostnadene ved kopiering og utsending av dokumentet, vil være innenfor rammene for dekning av «the marginal costs incurred for the reproduction, provision and dissemination of documents», jf. åpne data-direktivet artikkel 6 nr. 1 andre punktum.

Øvrige bestemmelser om betaling for tilgang til data fra offentlige virksomheter, vil heretter framgå av bestemmelser i eller med hjemmel i datadelingsloven.

§ 30 skal lyde:

§ 30. *Korleis organet skal gi innsyn*

Organet fastset ut frå omsynet til forsvarleg saksbehandling korleis eit dokument skal gjerast kjent. Det kan krevjast papirkopi eller elektronisk kopi av dokumentet. Retten til kopi gjeld ikkje format eller versjonar av eit dokument som er allment tilgjengeleg. Kongen kan gi forskrift om at retten til elektronisk kopi ikkje skal gjelde for dokument som ein tredjeperson har immaterielle rettar til, og for dokument der det er påkravd av arkivtekniske omsyn.

Nærare krav til når og korleis dokument skal gjerast elektronisk tilgjengeleg, og når retten til elektronisk kopi ikkje gjeld, blir fastsett i eller med heimel i lov om datadeling.

Paragrafen behandles i utredningens kapittel 17.2.9 om forholdet til annen lovgivning. Offentleglova § 30 har regler om hvordan organet skal gi tilgang til dokumentene når det gis innsyn, blant annet enkelte bestemmelser om tilrettelegging av dokumenter for viderebruk:

Første ledd viderefører gjeldende første ledd første, andre og fjerde punktum.

Andre ledd viderefører gjeldende første ledd femte punktum.

Følgende tidligere bestemmelser om tilrettelegging for viderebruk i gjeldende lov, erstattes av datadelingsloven:

- Når virksomheter som er omfattet av PSI-direktivet, gir innsyn i informasjon som det knytter seg immaterielle rettigheter til, skal organet, dersom det har kjennskap til det, opplyse om hvem som er innehaver av rettighetene, eller hvilken lisenshaver organet har fått informasjonen fra. Dette gjelder likevel ikke når det er klart unødvendig å gi slike opplysninger.
- Kongen kan fastsette i forskrift at dette også skal gjelde for virksomheter som ikke er omfattet av PSI-direktivet.
- Dersom virksomhetene gjør dokument med tilhørende metadata allment tilgjengelige, skal dette skje i alle eksisterende format og språkversjoner, så langt dette er i samsvar med offentliglova og tilhørende forskrift. Plikten omfatter maskinleselige format. Plikta omfatter ikke format som bare blir brukte til lagring eller annen intern bruk, eller som elles er uegnet for tilgjengeliggjøring.
- Hos virksomheter som er omfattet av PSI-direktivet og hos andre virksomheter der det er fastsatt av Kongen i forskrift, gjelder retten til kopi alle eksisterende format og språkversjoner.

Kapittel 19

Merknader til de enkelte paragrafene i lov om dataforvaltning

§ 1. Gjennomføring av dataforvaltningsforordningen

EØS-avtalen vedlegg ... (forordning (EU) 2022/868) om europeisk dataforvaltning og endring av forordning (EU) 2018/1724 gjelder som lov med de tilpasningene som følger av vedlegg ..., protokoll 1 og avtalen for øvrig.

Den endelige utformingen av bestemmelsen er avhengig av hvordan EØS-komiteens beslutning om å ta inn forordningen i EØS-avtalen, blir lydende.

Bestemmelsen gjennomfører dataforvaltningsforordningen ved inkorporasjon. Med det vil bestemmelsene i forordningen gjelde som norsk lov når lov om dataforvaltning trer i kraft.

§ 2. Kompetente organer

Kongen kan gi forskrift til utnevning av kompetente organer etter dataforvaltningsforordningen artikkel 7.

Dataforvaltningsforordningen krever at medlemslandene utnevner ett eller flere kompetente organer etter artikkel 7. Kravene for kompetente organer beskrives i artikkel 7. Paragrafen gir Kongen hjemmel til å utnevne kompetente organer, i forskrift. Se kapittel 15.3 for utvalgets vurdering av og anbefaling til nasjonale kompetente organer.

§ 3. Sentralt informasjonspunkt

Kongen kan gi forskrift om sentralt informasjonspunkt etter dataforvaltningsforordningen artikkel 8.

Dataforvaltningsforordningen krever at medlemslandene utnevner ett sentralt informasjonspunkt etter artikkel 8. Kravene for et slikt informasjonspunkt beskrives i artikkel 8. Paragrafen gir Kongen hjemmel til å utnevne ett sentralt informasjonspunkt i forskrift. Se kapittel 15.2 for mer om utvalgets vurdering av og anbefaling til et sentralt informasjonspunkt.

§ 4. Tilsyn av dataformidlingstjenester

[NAVN PÅ VIRKSOMHET] er tilsynsmyndighet for dataformidlingstjenester etter dataforvaltningsforordningen artikkel 13. Tilsynsmyndigheten er et selvstendig og uavhengig forvaltningsorgan underlagt Kongen og departementet. Kongen og departementet kan ikke instruere eller omgjøre vedtak fra [...].

Dataforvaltningsforordningen krever at medlemslandene utnevner en nasjonal tilsynsmyndighet for dataformidlingstjenester etter dataforvaltningsforordningen artikkel 13.

Utvalget legger til grunn at departementet utformer hjemmelen etter nærmere utredning og når fordelingen av tilsynsrollen er besluttet. For mer om utvalgets vurderinger av tilsynsroller etter dataforvaltningsforordningen se kapittel 15.4.

§ 5. Tilsyn med registrering av dataaltruismeorganisasjoner

[NAVN PÅ VIRKSOMHET] er tilsynsmyndighet for registrering av dataaltruismeorganisasjoner etter dataforvaltningsforordningen artikkel 23. Tilsynsmyndigheten er et selvstendig og uavhengig forvaltningsorgan underlagt Kongen og departementet. Kongen og departementet kan ikke instruere eller omgjøre vedtak fra [...].

Dataforvaltningsforordningen krever at medlemslandene utnevner en nasjonal tilsynsmyndighet for dataformidlingstjenester etter dataforvaltningsforordningen artikkel 23.

Utvalget legger til grunn at departementet utformer hjemmelen etter nærmere utredning og når fordelingen av tilsynsrollen er besluttet. For mer om utvalgets vurderinger av tilsynsroller etter dataforvaltningsforordningen se kapittel 15.4.

Kapittel 20

Administrative og økonomiske konsekvenser

20.1 Konsekvenser for samfunn og næringsliv

Forslaget til lovgivning vil styrke den praktiske tilgangen til offentlige data og legger med det til rette for en åpen og gjennomslukt offentlig virksomhet. Praktisk tilrettelegging av data i elektronisk format gir grunnlag for innovasjon og utvikling av nye produkter og tjenester i næringslivet. *Utvalget* har ikke gjort egne beregninger for hvor stor denne verdiskapingen vil kunne bli.

I forbindelse med utformingen av åpne data-direktivet i 2018 viste EU-kommisjonen til en rekke studier som viste betydelige økonomiske og samfunnsmessige gevinster ved å gjøre offentlig informasjon lettere tilgjengelig. En sammenfattende studie anslo den økonomiske verdien av åpne data til å være 52 milliarder euro i året for de daværende 28 medlemslandene.¹ For Norge svarer det til ca. 10 milliarder kroner i året dersom vi bruker brutto nasjonalprodukt som fordelingsnøkkel. Selv om det er grunn til å regne med at noe av verdiskapingen blir eksportert til store internasjonale informasjonsaktører som har konkurransefordeler gjennom sin størrelse og ved at de betjener et globalt marked, må man kunne regne med at den største gevinsten forblir innenlands, blant annet fordi sluttbrukeren i de aller fleste brukstilfellene befinner seg innenlands. I arbeidet med dataforvaltningsforordningen i 2020 anslo EU-kommisjonen at dataøkonomien sto for 2,6 % av medlemslandenes brutto nasjonalprodukt og at andelen ville øke til 3,9 % i løpet av åtte år, men at veksten kan øke ytterligere med bedre regulatoriske rammer for deling av data.²

Menon Economics gjennomførte i 2019 en analyse av verdiskapingspotensialet for Norge på oppdrag av NHO knyttet til data som ressurs, og anslo da at norsk dataøkonomi utgjorde en årlig verdiska-

ping tilsvarende 150 milliarder kroner og at denne verdien kan dobles fram mot 2030 dersom forholdene legges til rette.³ Rapporten viser til at vekstpotensialet ligger i en kombinasjon av tilgjengelige og godt strukturerte data, en infrastruktur som knytter det hele sammen, tilgang på prosesseringskraft og digitale teknologier, og spisskompetanse til å utnytte potensialet i helheten.

Tilgang til data på tvers av offentlig og privat virksomhet er et viktig tiltak for å utløse dette vekstpotensialet. Bedre tilgang til offentlige data har lenge vært et sentralt virkemiddel i den norske datapolitikken, jf. Meld. St. 22 (2020–2021) *Data som ressurs*, Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital agenda for Norge* og Meld. St. 23 (2012–2013) *Digital agenda for Norge*.

Forslaget vil på den annen side ha budsjettmessige kostnader for staten, kommunene og offentlige virksomheter for øvrig. *Utvalget* har som nevnt ikke utført egne beregninger av disse konsekvensene, men tar utgangspunkt i høringen om gjennomføringen av åpne data-direktivet i 2022. Konsekvensene er omtalt nedenfor og i kapittel 12 om gebyrer.

20.2 Administrative konsekvenser

Det må utarbeides utfyllende forskrifter til *data-delingsloven* og *dataforvaltningsloven* før lovene kan tre i kraft. Det må fattes vedtak om å ta inn gjennomføringsrettsakter til åpne data-direktivet og dataforvaltningsforordningen i norsk rett, og det må tas inn bestemmelser i forskriftene til *data-delingsloven* og *dataforvaltningsloven* som implementerer slike rettsakter som norsk forskrift. Så langt gjelder det følgende to gjennomføringsrettsakter:

- Kommisjonens gjennomføringsforordning (EU) 2023/138 av 21. desember 2022 om fastsettelse av en liste over særlige datasett med

¹ Commission staff working document. Impact assessment. SWD (2018) 127 final, side. 6.

² Commission staff working document. Impact assessment report SWD (2020) 295 final, side 31.

³ Menon Economics (2019). Er verdiskaping med data noe Norge kan leve av? Menon-publikasjon nr. 88/2019.

høy verdi og ordninger for offentliggjøring og viderebruk av dem (HVD-forordningen)

- Kommisjonens gjennomføringsforordning (EU) 2023/1622 av 9. august 2023 om utforming av felles logoer til identifikasjon av tilbydere av dataformidlingstjenester og til dataaltruismeorganisasjon som er anerkjent i Unionen

I noen tilfeller vil slike rettsakter antakelig kunne kreve særlige EØS-tilpasninger, for eksempel om felles logoer.

Med tiden vil det følge flere slike gjennomføringsrettsakter.

Det må dessuten tas beslutning om tildeling av ansvar etter de to lovene.

For *datadelingsloven* gjelder det:

- ansvar for nasjonal datakatalog, jf. § 6
- ansvar for å publisere oversikt over virksomheter som kan ta gebyr for tilgjengeliggjøring av data, jf. § 11
- opprettelse av nasjonalt prioriteringsråd for deling og viderebruk av data fra offentlig virksomhet, jf. § 14

For *dataforvaltningsloven* gjelder det utpeking av kompetente organ, og om oppgavene i så fall bør legges til eksisterende organ eller om det er hensiktsmessig å opprette helt nye organ. Det omfatter:

- kompetente organ, jf. dataforvaltningsforordningen artikkel 7
- sentralt informasjonspunkt, jf. dataforvaltningsforordningen artikkel 8
- tilsynsmyndighet med dataformidlingstjenester, jf. dataforvaltningsforordningen artikkel 13
- klageorgan for avgjørelser fattet av tilsynsmyndigheten for dataformidlingstjenester, jf. dataforvaltningsforordningen artikkel 13
- tilsynsmyndighet for registrering av dataaltruismeorganisasjoner, jf. dataforvaltningsforordningen artikkel 23
- klageorgan for avgjørelser fattet av tilsynsmyndigheten for anerkjente dataaltruismeorganisasjoner, jf. dataforvaltningsforordningen artikkel 23

20.3 Økonomiske konsekvenser for offentlige virksomheter

20.3.1 Opprettelse av nye organer m.m.

Opprettelse av publiseringsorgan for gebyrer og nasjonalt prioriteringsråd etter *datadelingsloven* vil ha budsjettmessige konsekvenser. Det samme

vil eventuell opprettelse og drift av kompetente organ etter *dataforvaltningsloven*. Konsekvensene av dette må beregnes konkret for hvert enkelt organ, og vil være avhengig av hvordan det enkelte organet organiseres, hvilke oppgaver organet eventuelt blir tildelt og om oppgavene kan legges til allerede eksisterende organer. *Utvalget* har ikke hatt anledning til å gjøre slike beregninger.

20.3.2 Reduserte gebyrer

Innstramminger i reglene for å kunne ta gebyrer for tilgang til data vil kunne få budsjettmessige konsekvenser for virksomheter som i dag finansierer etablering og forvaltning av data med brukerinntekter. Dette gjelder først og fremst arbeidet med det offentlige kartgrunnlaget, men også andre arbeider med geografisk informasjon i staten og kommunene. Det knytter seg usikkerhet til hvor store konsekvensene på dette området vil kunne bli. Dette er nærmere drøftet i kapittel 12.7 om brukerbetaling knyttet til kart- og eiendomsdata.

Innstramminger vil også ha konsekvenser for hvordan framtidige forbedringer i tilgangen til data skal finansieres. I utgangspunktet skal all tilrettelegging av data for innsyn og viderebruk i regi av det offentlige heretter finansieres uten brukerbetaling, dvs. kun i form av ordinære skattefinansierte bevilgninger.

20.3.3 Dokumentasjon av data (metadata)

Utvalget foreslår at offentlige virksomheter skal publisere oversikter over data som virksomheten tilrettelegger for viderebruk, og tilhørende metadata. I utgangspunktet bør slik dokumentasjon allerede foreligge når dataene blir etablert. Uten tilstrekkelig dokumentasjon mister dataene bruksverdi for virksomheten selv og for andre som skal bruke dataene. Det betyr ikke nødvendigvis at dokumentasjonen er tilpasset enhver type viderebruk. Utarbeiding og publisering av metadata vil i konkrete tilfeller kunne ha budsjettmessige konsekvenser. Kravet gjelder i første rekke data som er gjort allment tilgjengelig. For andre data som virksomheten forvalter, gjelder kravet bare dersom det er mulig og hensiktsmessig.

Utvalget foreslår å lovregulere ordning for registrering av data i den nasjonale datakatalogen «data.norge.no». *Utvalget* antar at kravet vil ha begrensede budsjettmessige konsekvenser for den enkelte virksomhet, og for Digitaliseringsdirektoratet som drifter data.norge.no,

men har ikke hatt grunnlag for å vurdere dette nærmere.

Utvalget foreslår å forskriftsfeste standarden DCAT-AP-NO for metadata. Etter utvalgets vurdering vil ikke dette innebære noen vesentlige budsjettmessige konsekvenser for den enkelte virksomhet.

20.3.4 Generelle krav om tilrettelegging av data

Utvalget foreslår i hovedsak å videreføre gjeldende krav til hvordan offentlig virksomhet skal gjøre data tilgjengelig. Kravene vil gjelde flere virksomheter enn i dag som en følge av at *data-delingsloven* får et videre virkeområde enn etter offentliglova.

Utvalget deler seg i vurderingen av hvordan åpne data-direktivets prinsipp om «innebygd åpenhet, åpenhet som standardinnstilling» skal gjennomføres i forslaget til ny *lov om datadeling*, se kapittel 11.3.2 og merknaden til § 5 fjerde ledd i kapittel 18. Utvalgsmedlemmene er imidlertid samstemte om at de ønsker å gå lenger enn minimumskravene i direktivet artikkel 5 nr. 2.

Utvalget kan ikke se at dette vil ha vesentlige budsjettmessige konsekvenser.

20.3.5 Særkrav til dynamiske data

Åpne data-direktivet setter særkrav til *hvordan* dynamiske data skal gjøres tilgjengelig. Dersom denne typen dynamiske data gjøres tilgjengelig, skal det gjøres umiddelbart etter at de er samlet inn eller produsert gjennom en teknisk løsning (slik som et programmeringsgrensesnitt) som gir fortløpende tilgang til dataene.

I høringen om gjennomføringen av åpne data-direktivet i 2022 antok departementet at det å kreve at dynamiske data gjøres tilgjengelig i sanntid vil kunne ha økonomiske konsekvenser i form av blant annet teknisk utvikling og tilrettelegging. Departementet antok at utvikling av nødvendige programmeringsgrensesnitt i all hovedsak kan gjøres innenfor tilgjengelige budsjetter, men påpekte at kravet om umiddelbar datatilgang forutsetter at vedkommende organ har systemer som sikrer at innsamlede data kontrolleres og systematiseres i databaser egnet for direkte tilgang.

Spørsmålet om de budsjettmessige konsekvensene av dette ble ikke kommentert direkte av høringsinstansene, ut over at flere høringsinstanser uttrykte usikkerhet om hvilke data som omfattes av disse kravene. Kommunesektorens organisasjon KS mente det er behov for departe-

mentet utarbeider en veileder om dynamiske data.

Utvalget peker på at kravet om tilgjengeliggjøring av dynamiske data i sanntid først slår inn når det er avgjort at vedkommende data skal være allment tilgjengelig, og at kravet ikke er absolutt dersom dette krever en uforholdsmessig stor innsats fra virksomheten som forvalter dataene. Utvalget deler ellers departementets vurdering fra høringen.

20.3.6 Aktiv tilgjengeliggjøring av data på nasjonalt grunnlag

Utvalget foreslår at det på nasjonalt grunnlag åpnes for å stille krav om aktiv tilgjengeliggjøring av ytterligere data enn de datasettene med høy verdi som framgår av de felleseuropeiske reglene i HVD-forordningen. Pokes det ut slike data, vil dette ha budsjettmessige konsekvenser for offentlige virksomheter som forvalter slike data. Dette må i så fall utredes som ledd i arbeidet med å velge ut eventuelle data som egner seg for slik aktiv tilgjengeliggjøring.

Utvalget foreslår som nevnt at det opprettes et nasjonalt prioriteringsråd for deling og viderebruk av data fra offentlig virksomhet. Prioriteringsrådet vil være sentral i å utrede konsekvensene av å gjøre bestemte data tilgjengelig på denne måten på nasjonalt grunnlag.

20.3.7 Felleseuropeiske krav til datasett med høy verdi

Åpne data-direktivets regler innebærer i seg selv visse skjerpede krav til hvordan data dokumenteres og tilgjengeliggjøres. Dette gjelder først og fremst virksomheter som omfattes av de nye reglene om datasett med høy verdi.

Konsekvensene var omtalt i forbindelse med høringen i 2022 om gjennomføringen av åpne data-direktivet, selv om de nærmere reglene som følger av HVD-forordningen, ikke var vedtatt på det tidspunktet. Det var derfor usikkert hvilke data som ville bli omfattet av disse kravene. Departementet gjorde derfor oppmerksom på at, avhengig av hvilke datasett som omfattes av gjennomføringsrettsakten, ville det kunne medføre økonomiske konsekvenser som departementet ikke var kjent med, og at dette til dels kunne utgjøre betydelige økonomiske konsekvenser dersom dette ville inkludere datasett som i dag er en viktig del av inntektsgrunnlaget til offentlige organer.

I høringen, antok departementet at kravet om at datasett med høy verdi skal gjøres tilgjengelig

via API-er (programmeringsgrensesnitt), vil kunne ha økonomiske konsekvenser i form av blant annet teknisk utvikling og tilrettelegging. Departementet uttalte:

«Å utvikle gode API-er kan være enkelt for noen typer data, men langt mer krevende for andre typer. Departementet antar at utvikling av slike API-er i all hovedsak kan gjøres innenfor tilgjengelige budsjetter når det gjelder det tekniske. Dette er for øvrig også i tråd med EU-kommisjonens egne vurderinger om at omkostningene forbundet med forslaget er begrenset og primært relatert til oppdatering av offentlig sektors digitale infrastruktur. Kravet om at dataene skal være tilgjengelig umiddelbart etter innsamlingen, forutsetter at etaten har systemer som sikrer at innsamlede data kontrolleres og systematiseres i databaser egnet for direkte aksessering.»⁴

Departementet viste videre til at reglene ikke lenger tillater gebyrer ut over marginalkostnadene for spesifikke dokumenter uten at dette representerer en betydelig del av organets virksomhet. Departementet viste til at dette vil kunne få økonomiske konsekvenser for statlige og kommunale etater som finansierer sin virksomhet på denne måten. Departementet mente dette primært vil kunne gjelde innsamling og produksjon av kart og eiendomsinformasjon (geodata), og uttalte:

«Når det gjelder produksjon og vedlikehold (oppdatering) av de mest detaljerte og nøyaktige dataene (felles kartbase (FKB), ortofoto, laserdata m.m.), kan direktivet derfor medføre behov for en vesentlig omlegging av dagens finansieringsmodell dersom de er omfattet av den kommende reguleringen.»⁵

Departementet viste samtidig til at kostnader til innsamling og produksjon fortsatt kunne dekkes med brukerbetaling i den grad dette skjer i regi av statlig eller kommunalt organ som helt eller delvis skal være selvfinansiert.

Departementet la til grunn at betaling for spesialtilpassede informasjonspakker ligger utenfor virkeområdet til direktivet, og viste til at dette for mange kommuner kan gjelde produksjon av ulike

spesialtilpassede informasjonspakker for eiendomsmeklere og liknende.⁶

Flere *høringsinstanser* mente direktivet setter gjeldende finansieringsordninger for etablering og vedlikehold av det offentlige kartgrunnlaget under press. Disse merknadene er omtalt i kapittel 12 om gebyrer. I tillegg trakk høringsinstanser særlig fram økte kostnader knyttet til etablering av programmeringsgrensesnitt (API) og andre tekniske ordninger for å gjøre data tilgjengelig.

Digitaliseringsdirektoratet (Digdir) viste til forslaget om at Digdir gis ansvar for å publisere en fullstendig oversikt på internett over alle offentlige organer, med inntjeningskrav knyttet til utøvelsen av sine offentlige oppgaver, som har rett til å ta betalt utover marginalkostnaden. Digdir så behovet for en slik oversikt, men fant det uklart hvilke økonomiske og administrative konsekvenser oppgaven vil kunne medføre.

Folkehelseinstituttet (FHI) understreket at krav om tilgjengeliggjøring av datasett med høy verdi via programmeringsgrensesnitt (API) har kostnader utover tekniske utvikling, og at kostnadene i noen tilfeller vil kunne være relativt høye. Instituttet uttalte at disse investeringene og driftskostnadene bør inngå i en helhetlig finansieringsmodell i staten.

Jernbanedirektoratet viste til at kravene til tilgjengeliggjøring av dynamiske data, kan få økonomiske konsekvenser, men at det foreløpig er vanskelig å fastslå omfanget av dette.

Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO) pekte på at direktivet er basert på en grunnleggende, implisitt forutsetning om at produksjon og vedlikehold av offentlige data er fullfinansiert av myndighetene.

NIBIO pekte på at programmeringsgrensesnitt (API) spesifikt, men også tjenester for massenedlasting, vil være omfattende å kostnadskreve å etablere. Slike tjenester må også dokumenteres og de må vedlikeholdes. NIBIO pekte på at kravet om å levere data gjennom API-er vil medføre at offentlige virksomheter også binder opp ressurser til vedlikehold av tjenestene i alle år fremover. Igjen er dette en kostnad som enten må finansieres gjennom å tilføre nye ressurser, eller ved å omdisponere eksisterende ressurser ved å avvike andre tjenester.

Statens kartverk mente erfaringene tilsier at det er viktigere å forbedre tilgangen til data slik at dataene er enkle å finne, forstå og bruke, enn at data blir gratis. Kartverket uttalte at direktivet krever modernisering av programmeringsgrense-

⁴ Høringsnotat 7. april 2022 om gjennomføring i norsk rett av direktiv (EU) 2019/1024 om åpne data og viderebruk av informasjon fra offentlig sektor, Ref. 22/1910, side 52.

⁵ Ibid, side 53.

⁶ Ibid.

snitt (API) og bedre søkbarhet, interoperabilitet og koblingsevne.

KS (kommunenes organisasjon) uttalte at gjennomføringen av direktivet vil ha merkbare økonomiske og administrative konsekvenser. Det er imidlertid vanskelig å overskue disse konsekvensene godt per dags dato. Dette skyldes for det første at forpliktelsene gjennomføringen skaper er uklare på en del viktige punkter. For det andre er det antakelig nokså stor variasjon blant kommunene både i hvor stor grad data samles inn i dag, men også hvor rigget de er til å håndtere de nye forpliktelsene. Slik KS leste høringsnotatet og direktivet, vil økonomiske konsekvenser for kommunal sektor bli vesentlig høyere enn for statlig

sektor. Dette fordi kommunal sektor har større bredde i tjenestetilbudet og følgelig flere datakilder. KS mente derfor at man for å unngå unødvendig omfattende forpliktelser i første omgang, hovedsakelig bør begrense seg til å oppfylle direktivets minimumskrav.

Utvalget finner det vanskelig å gjøre ytterligere vurderinger knyttet til de felleseuropeiske kravene til datasett med høy verdi før et resultat av en framtidig høring av HVD-forordningen foreligger. *Utvalget* viser særlig til usikkerheten knyttet til finansiering, etablering og forvaltning av detaljerte kartdata (geodata) i regi av kommunene og statlige fagmyndigheter, se omtale i kapittel 12.7.3.

Kapittel 21

Lovutkast til lov om datadeling (datadelingsloven)

Utvalgets forslag til lov om datadeling (datadelingsloven)

Kapittel 1. Formål, virkeområde, definisjoner og hovedregel

§ 1. Formål

Loven skal legge til rette for å fremme viderebruk av data fra offentlig virksomhet. Den skal bidra til forskning, innovasjon og utvikling av produkter og tjenester, og fremme åpenhet til offentlig sektor gjennom tilgang til informasjon for den enkelte og for samfunnet.

§ 2. Virkeområdet

(1) Loven gjelder for offentlige virksomheter:

- staten, fylkeskommunene og kommunene,
- selvstendige rettssubjekter der stat, kommune eller fylkeskommune direkte eller indirekte kontrollerer rettssubjektet gjennom eierskap, stemmerett, styre eller lignende,
- andre rettssubjekter omfattet av plikten til å gi allment innsyn etter offentleglova,
- andre rettssubjekter omfattet av EØS-avtalen vedlegg XI nr. 5k (direktiv (EU) 2019/1094)

(2) Bokstav b, c og d gjelder ikke for rettssubjekter eller for visse data hos selvstendige rettssubjekter som driver næringsvirksomhet i direkte konkurranse med eller på samme vilkår som private rettssubjekter.

(3) Offentlig virksomhet som er omfattet av første ledd bokstav a skal ikke bruke retten sin som databaseprodusent etter direktiv 96/9/EF artikkel 7 nr. 1, til å hindre eller avgrense viderebruk av data utover det som følger av denne loven.

(4) Departementet kan gi forskrift om at loven skal helt eller delvis gjelde for rettssubjekter med tilknytning til offentlig virksomhet som ikke oppfyller vilkårene i første ledd bokstav b og c.

§ 3. Hovedregel om bruk av data

(1) Loven gjelder for data fra offentlig virksomhet som kan gjøres allment tilgjengelig. Slike data kan brukes til ethvert formål dersom ikke retten

til en tredjepart eller annen lovgivning er til hinder for det.

(2) Loven gjelder for forskningsdata som kan viderebrukes etter § 8.

(3) For deling av beskyttede data fra offentlig virksomhet for viderebruk gjelder vilkårene i kapittel II av dataforvaltningsforordningen (forordning (EU) 2023/868).

§ 4. Definisjoner

I denne loven betyr:

- data*: enhver representasjon av handlinger, fakta eller informasjon,
- viderebruk*: bruk av data fra offentlig virksomheter og forskningsdata. Det er ikke viderebruk når offentlig virksomhet bruker data som de har mottatt fra en annen offentlig virksomhet utelukkende som ledd i sine myndighets- eller forvaltningsoppgaver,
- dynamiske data*: digitale data som oppdateres ofte eller i sanntid for å være aktuelle,
- forskningsdata*: digitale data som er samlet inn eller produsert som del av vitenskapelige forskning. Vitenskapelige publikasjoner er ikke forskningsdata etter denne loven,
- datasett med høy verdi*: datasett etter direktiv (EU) 2019/1024 artikkel 14 nr. 1, som reguleres etter § 13 av denne loven, der viderebruk vil være forbundet med viktige fordeler for samfunnet, miljøet og økonomien,

Kapittel 2. Krav til hvordan offentlig virksomhet skal gjøre data tilgjengelig

§ 5. Krav om formater ved tilgjengeliggjøring av data

(1) Offentlige virksomheter skal gjøre tilgjengelig data med tilhørende metadata i eksisterende format og språkversjoner.

(2) Dersom det er mulig og formålstjenlig, skal data med tilhørende metadata tilgjengeliggjøres i et digitalt format som er åpent, maskinlesbart, gjenfinnbart og mulig å viderebruke. Der det er mulig skal formatet og metadata være i overensstemmelse med etablerte åpne standarder.

(3) Ved tilgjengeliggjøring av data etter første og andre ledd er offentlige virksomheter ikke forpliktet til å gjøre endringer eller tilpasninger i dataene dersom dette krever en uforholdsmessig stor innsats.

Halve utvalget (utvalgsleder Selman, Clementsen, Koerner, Rana og Welle) foreslår at § 5 fjerde ledd skal lyde:

(4) For å fremme økt viderebruk skal offentlige virksomheter ved anskaffelse og utvikling av systemer, ta hensyn til at systemene bør utformes for å legge til rette for at data kan deles.

Halve utvalget (Austlid, Broomfield, Bygrave, Kielland og Nyrud) foreslår at § 5 fjerde ledd skal lyde:

(4) I tråd med prinsippene om innebygd åpenhet og åpenhet som standardinnstilling skal offentlige virksomheter ved anskaffelser og ved design av egne systemer sørge for løsninger som letter deling av data for økt viderebruk.

§ 6. Krav til oversikt over og publisering av data og metadata

(1) Offentlige virksomheter skal publisere en oversikt over data som er gjort allment tilgjengelig, sammen med metadata, i nasjonal datakatalog.

(2) Offentlige virksomheter skal vedlikeholde og publisere en oversikt over data med tilhørende metadata og dokumentasjon som virksomheten forvalter, i nasjonal datakatalog, dersom det er mulig og hensiktsmessig.

(3) Departementet kan gi forskrift om ytterligere krav om metadata, inkludert krav til hvilke metadata som skal publiseres, inkludert for navngitte virksomheter.

§ 7. Dynamiske data

Når dynamiske data fra offentlig virksomhet gjøres tilgjengelig, skal det skje umiddelbart etter at de er samlet inn eller produsert. De skal gjøres tilgjengelige gjennom en løsning som gir tilgang til dataene fortløpende, og når det er relevant, ved massenedlasting. Dersom kravet til umiddelbarhet innebærer en uforholdsmessig innsats, skal dynamiske data gjøres tilgjengelig innen en rimelig tidsramme eller med eventuelle midlertidige tekniske begrensninger.

§ 8. Forskningsdata

Forskningsdata generert av forskere, forskningsutøvende eller forskningsfinansierende institusjoner som er helt eller delvis finansiert med offentlige midler og har blitt offentliggjort gjen-

nom et institusjonelt eller emnebasert datalager, skal gjøres tilgjengelig for viderebruk etter reglene i kapittel 1, 2, 3 og 4 av denne loven.

§ 9. Standardlisenser

(1) Når data er gjort allment tilgjengelig, skal det ikke stilles vilkår for viderebruk av data etter denne loven, med mindre vilkårene er nedfelt i en åpen standardlisens og vilkårene er objektive, ikke-diskriminerende, forholdsmessige og i allmennhetens interesse.

(2) Standardlisenser skal være tilgjengelige i digitalt format, og skal kunne behandles elektronisk.

(3) Departementet kan i forskrift bestemme at bestemte typer data skal lisensieres under en åpen standardlisens, og gi nærmere regler for bruk av standardlisenser, tekniske krav og standarder for tilgjengeliggjøring av data.

Kapittel 3. Regler om gebyr og forbud mot enerettsavtaler

§ 10. Gratis viderebruk av data

(1) Viderebruk av data skal være gratis for brukeren.

(2) Offentlige virksomheter kan kreve gebyr for tilgang til data når det er hjemmel for dette i lov eller i forskrift. Forskningsdata skal alltid være gratis.

(3) Når det tas gebyr, skal ikke gebyret overstige marginalkostnadene knyttet til tilgjengeliggjøring av dataene. For biblioteker, museer og arkiver, og for offentlige virksomheter som har et inntjeningskrav, kan det fastsettes gebyr som dekker kostnader for innsamling, produksjon, datalagring og tilgjengeliggjøring av dataene, samt en rimelig avkastning på investeringene. For biblioteker, museer og arkiver kan gebyrene i tillegg dekke kostnader for bevaring og rettighetsklarering.

(4) Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om betaling for tilgang til data, inkludert om når det kan kreves betaling for datasett med høy verdi.

§ 11. Publisering av gebyr

(1) Offentlige virksomheter skal publisere alle gjeldende gebyrer på internett, inkludert underlaget for hvordan gebyrene er fastsatt.

(2) For gebyrer som framgår av standardiserte satser, skal virksomheten publisere beregningsgrunnlaget for gebyrene.

(3) For gebyrer som beregnes individuelt, skal virksomheten publisere faktorene det vil bli tatt

hensyn til ved beregningen. Virksomheten skal på forespørsel oppgi hvordan gebyret er beregnet.

(4) Retten til å klage på gebyr som ikke entydig framgår av forskrift, skal framgå av de publiserte vilkårene og det enkelte gebyrkravet.

(5) Departementet kan gi forskrift om publisering av gebyr.

§ 12. *Forbud mot enerettsavtaler*

(1) Offentlig virksomhet skal ikke gi noen enerett til data eller på andre måter forskjellsbehandle krav om og tilgang til data.

(2) Forbudet i første ledd er ikke til hinder for at det kan inngås enerettsavtaler eller andre ordninger som innebærer forskjellsbehandling dersom det er nødvendig for å levere en tjeneste av allmenn økonomisk betydning. Avtaler om enerett inngått i medhold av dette leddet skal revideres minst hvert tredje år, og skal offentliggjøres på internett minst to måneder før de trer i kraft.

(3) Departementet kan gi forskrift om adgangen til å avtale enerett eller andre ordninger om forskjellsbehandling i samsvar med denne paragrafen, inkludert nærmere om frister etter direktiv (EU) 2019/1024.

Kapittel 4. Plikt til tilgjengeliggjøring av bestemte data fra offentlig virksomhet

§ 13. *Plikt til tilgjengeliggjøring av datasett med høy verdi som angitt av EU*

(1) Offentlige virksomheter som er omfattet av EØS-avtalen vedlegg XI nr. 5k (direktiv 2019/1024/EU), skal gjøre datasett med høy verdi allment tilgjengelig som nærmere fastsatt i en gjennomføringsrettsakt som er gitt med hjemmel i direktiv (EU) 2019/1024 artikkel 14, og som gjelder for Norge at et datasett har høy verdi.

(2) Departementet kan gi forskrift om hvilke datasett som har høy verdi, og ytterligere leveringskrav til datasett med høy verdi.

§ 14. *Nasjonalt prioriteringsråd for deling og viderebruk av data fra offentlig virksomhet*

(1) Departementet skal oppnevne et nasjonalt prioriteringsråd for deling og viderebruk av data fra offentlig virksomhet. Rådet skal ha en rådgivende funksjon på nasjonalt nivå, og gi tilråninger til nasjonale myndigheter og regjeringen om bestemte data som skal gjøres aktivt tilgjengelig på like vilkår som etter denne loven.

(2) Rådet skal være bredt sammensatt og bestå av representanter fra offentlig virksomhet, næringslivet, forskning, media, og frivillig sektor.

(3) Dersom rådet anbefaler at beskyttede data skal prioriteres for viderebruk, kommer vilkårene

i dataforvaltningsforordningen kapittel II til anvendelse.

(4) Departementet skal i forskrift fastsette nærmere mandat og organisering for det nasjonale prioriteringsrådet.

Kapittel 5. Regler om saksbehandling og klage

§ 15. *Krav om viderebruk*

Krav om viderebruk kan kreves skriftlig eller muntlig.

§ 16. *Hvilken offentlig virksomhet skal avgjøre kravet om viderebruk mv*

Offentlig virksomhet som mottar krav om viderebruk, skal vurdere kravet konkret og på selvstendig grunnlag. Kravet skal avgjøres uten ugrunnet opphold.

§ 17. *Avslag og begrunnelse*

Avslag på krav om viderebruk etter denne loven skal være skriftlig. Den offentlige virksomheten skal alltid vise til den bestemmelsen som gir grunnlaget for avslaget og til hvilket ledd, bokstav eller nummer i den bestemmelsen som er brukt. Dersom avslaget bygger på forskrift, skal virksomheten opplyse om dette og hva forskriften baserer avslaget på. Avslaget skal også opplyse om retten til å klage og om klagefristen.

§ 18. *Klage*

Avgjørelser etter denne loven kan påklages til det forvaltningsorganet som er nærmest overordnet det forvaltningsorganet som har fattet vedtaket. Statsforvalteren er klageinstans for vedtak i kommunalt eller fylkeskommunalt organ.

Kapittel 6. Sluttbestemmelser

§ 19. *Iverksetting og overgangsregler*

Loven gjelder fra den tid Kongen fastsetter.

§ 20. *Endringer i andre lover*

1. I lov 9. mai 2003 nr. 31 om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet (miljøinformasjonsloven) gjøres følgende endringer:

§ 6 skal lyde:

§ 6 *Betaling*

Det er ikke adgang til å ta betaling for den miljøinformasjon som noen har rett til å få utlevert etter loven her, med mindre annet er bestemt i forskrift fastsatt i medhold av denne loven, offentliglova eller datadelingsloven.

§ 13 andre ledd femte punktum oppheves.

2. I lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova) gjøres følgende endringer:

§ 1 andre punktum oppheves.

§ 2 sjuende ledd oppheves.

§ 4 nytt femte ledd skal lyde:

Med dokument er også meint digitale data som oppdateres ofte eller i sanntid for å være aktuelle.

§ 6 oppheves i sin helhet.

§ 7 oppheves i sin helhet.

§ 8 skal lyde:

§ 8 *Hovudregel om gratis innsyn*

Organet kan berre krevje betaling for innsyn etter denne lova dersom det har heimel i forskrift etter andre ledd eller etter datadelingsloven.

Kongen kan gi forskrift om betaling for avskrifter, utskrifter eller kopiar. Betalingsattsane skal vere slik at dei samla inntektene ikkje blir større enn dei faktiske kostnadene ved kopiering og utsending av dokument.

§ 30 skal lyde:

§ 30 *Korleis organet skal gi innsyn*

Organet fastset ut frå omsynet til forsvarleg saksbehandling korleis eit dokument skal gjerast kjent. Det kan krevjast papirkopi eller elektronisk kopi av dokumentet. Retten til kopi gjeld ikkje format eller versjonar av eit dokument som er allment tilgjengeleg. Kongen kan gi forskrift om at retten til elektronisk kopi ikke skal gjelde for dokument som en tredjeperson har immaterielle rettar til, og for dokument der det er påkravd av arkivtekniske hensyn.

Nærare krav til når og korleis dokument skal gjerast elektronisk tilgjengeleg, og når retten til elektronisk kopi ikkje gjeld, blir fastsett i eller med heimel i lov om datadeling.

Kapittel 22

Lovutkast til lov om dataforvaltning (dataforvaltningsloven)

Utvalgets forslag til lov om dataforvaltning

Kapittel 1. Innledende bestemmelser

§ 1. Gjennomføring av dataforvaltningsforordningen

EØS-avtalen vedlegg ... (forordning (EU) 2022/868) om europeisk dataforvaltning og endring av forordning (EU) 2018/1724 gjelder som lov med de tilpasningene som følger av vedlegg ..., protokoll 1 og avtalen for øvrig.

Kapittel 2. Nasjonale roller og ansvar etter dataforvaltningsforordningen

§ 2. Kompetente organer

Kongen kan gi forskrift til utnevning av kompetente organer etter dataforvaltningsforordningen artikkel 7.

§ 3. Sentralt informasjonspunkt

Kongen kan gi forskrift om sentralt informasjonspunkt etter dataforvaltningsforordningen artikkel 8.

§ 4. Tilsyn av dataformidlingstjenester

[NAVN PÅ VIRKSOMHET] er tilsynsmyndighet for dataformidlingstjenester etter dataforvaltningsforordningen artikkel 13. Tilsynsmyndigheten er et selvstendig og uavhengig forvaltningsorgan underlagt Kongen og departementet. Kongen og departementet kan ikke instruere eller omgjøre vedtak fra [...].

§ 5. Tilsyn med registrering av dataaltruismeorganisasjoner

[NAVN PÅ VIRKSOMHET] er tilsynsmyndighet for registrering av dataaltruisme organisasjoner etter dataforvaltningsforordningen artikkel 23. Tilsynsmyndigheten er et selvstendig og uavhengig forvaltningsorgan underlagt Kongen og departementet. Kongen og departementet kan ikke instruere eller omgjøre vedtak fra [...].

Kilder og litteratur

Offentlige publikasjoner og litteratur

- AAD (2004). Fra bruk til gjenbruk. Rapport fra en interdepartemental arbeidsgruppe avgitt til Arbeids- og administrasjonsdepartementet. P-0916 B, 21. september 2004
- Aarli (2021). Ragna Aarli, Dokumentoffentlighet i straffesaker. En utredning for Justis- og beredskapsdepartementet. 28. februar 2021. Universitetet i Bergen
- Agenda Kaupang (2019). Konsekvenser av frislipp av geodata. Rapport til Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 7. desember 2019. Agenda Kaupang AS
- Agenda Kaupang (2020). Dataforvaltning og -deling i kommunene. 13. juli 2020, Agenda Kaupang AS rapport R1021222
- Agenda Kaupang (2022a). Utredning av dataøkonomien i offentlig sektor. 27. april 2022, Agenda Kaupang AS rapport R1021813
- Agenda Kaupang (2022b). Gjenbruk av geodata – en samfunnsfaglig analyse. 20. april 2022, Agenda Kaupang AS rapport R1021816
- Ambita (2024). Ambita AS. Nettside lest 13. juni 2024. www.ambita.com
- Boisseau (2018). Boisseau É, Omhover J-F, Bouchard C. Open-design: A state of the art review, *Design Science*, Volume 4, 2018, e3, published by *Cambridge University Press*, 18. januar 2018
- Brandt (2023). Kristian Brandt mfl. Offentleglova. Lovkommentar, *Juridika* (2023)
- Broomfield (2021). Broomfield, H., & Reutter, L. M. Towards a data-driven public administration: An empirical analysis of nascent phase implementation. *Scandinavian Journal of Public Administration*. 2021, 25 (2), 73–97
- Broomfield (2023). Heather Broomfield, Where is open data in the Open Data Directive? *Information Polity*, vol. 28, no. 2, s.175–188, 2023
- CORES (2021). Center for Open and Reproducible Science (CORES), Open by design. Nettside, lest 23. mai 2024, <https://dsi-cores.github.io/OpenByDesign/00-introduction/01-introduction.html>
- Creative Commons (2024a). About CC Licences. Nettside, hentet 16. mai 2024, <https://creativecommons.org/share-your-work/cclicenses/>
- Creative Commons (2024b). Public Domain-Merket 1.0 Universal. Nettside, hentet 24. mai 2024, <https://creativecommons.org/publicdomain/mark/1.0/deed.no>
- Danmark (2005). Lov nr. 596 af 24. juni 2005 om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer (PSI-loven)
- Danmark (2013). Lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen
- Danmark (2021). Lov nr. 843 af 10. mai 2021 om ændring af lov om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer
- Datatilsynet (2016). Dynamiske IP-adresser. Nettartikkel publisert 27. oktober 2016, sist endret 26. juli 2023. <https://www.datatilsynet.no/rettigheter-og-plikter/personopplysninger/dynamiske-ip-adresser/>
- Datatilsynet (2023). Innebygd personvern og personvern som standard. Nettartikkel oppdatert 27. juli 2023. <https://www.datatilsynet.no/rettigheter-og-plikter/virksomhetenes-plikter/innebygd-personvern-og-personvern-som-standard/>
- Deloitte (2018): Study to support the review of Directive 2003/98/EC on the re-use of public sector information – Final report, A study prepared for the European Commission DG Communications Networks, Content and Technology by Deloitte. EC Publications Office, 2018
- DFD (2024). Digitaliseringsrundskrivet. Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet, 9. februar 2024, Ref. 24/474-1
- Digitaliseringsdirektoratet (2021). Veileder for beskrivelse av datasett, datatjenester og datakataloger. Nettartikkel oppdatert 9. juli 2021. <https://data.norge.no/guide/veileder-beskrivelse-av-datasett>
- Digitaliseringsdirektoratet (2022). Standard for beskrivelse av datasett, datatjenester og datakataloger (DCAT-AP-NO). Nettartikkel oppda-

- tert 25. mai 2022. <https://data.norge.no/specification/dcat-ap-no>
- Digitaliseringsdirektoratet (2024). Rapport om Norsk lisens for offentlige data (NLOD). Brev til viderebruksutvalget 12. januar 2024
- DFØ (2024). Nemnd eller ikke nemnd? En kartlegging av organiseringen av klagebehandlingen i staten. Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, rapport 2024-1
- Estland (2000). Public Information Act1, Passed 15.11.2000, RT I 2000, 92, 597, Entry into force 01.01.2001, uoffisiell engelsk oversettelse
- Europarådet (2009). Explanatory Report to the Council of Europe Convention on Access to Official Documents. Tromsø, 18.VI.2009. Council of Europe Treaty Series No. 205
- European Commission (2012). Exclusive Agreements, Nettartikkel, publisert 11. desember 2012, oppdatert 23. september 2021. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/exclusive-agreements>
- European Commission (2013). Commission staff working document. Guide to the application of the European Union rules on state aid, public procurement and the internal market to services of general economic interest, and in particular to social services of general interest. SWD(2013) 53 final/2
- European Commission (2014). Commission notice. Guidelines on recommended standard licences, datasets and charging for the reuse of documents 2014/C 240/01. Celex 52014XC0724(01)
- European Commission (2018). Commission staff working document. Impact assessment Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the re-use of public sector information SWD(2018) 127 final. Celex 52018SC0127
- European Commission (2020a). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. *A European strategy for data*. COM/2020/66 final. Celex 52020DC0066
- European Commission (2020b). Commission staff working document. Impact assessment report Accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on European data governance (Data Governance Act) SWD(2020) 295 final. Celex 52020SC0295
- European Commission (2021a). Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down harmonised rules on artificial intelligence (Artificial Intelligence Act) and amending certain union legislative acts. COM/2021/206 final. Celex 52021PC0206
- European Commission (2021b). Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council establishing the 2030 Policy Programme «Path to the Digital Decade» COM (2021) 574 final. Celex 52021PC0574
- European Commission (2022). Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Health Data Space. (EHDS). COM (2022) 197 final. Celex 52022PC0197
- European Commission (2024). Comitology Register. Nettressurs lest 14. juni 2024. <https://ec.europa.eu/transparency/comitology-register/screen/home>
- FIN (2015). Bestemmelser om statlig gebyr- og avgiftsfinansiering. Rundskriv R-112/15. Finansdepartementet, 7. oktober 2015
- Finland (1999). Lag om offentlighet i myndighetenas verksamhet, 621/1999
- Finland (2019). Lag om informationshantering inom den offentliga förvaltningen, 906/2019
- Finland (2021a). Lag om vidareutnyttjande av data som innehas av företag som producerar vissa allmännyttiga tjänster, 712/2021
- Finland (2021b). Lag om vidareutnyttjande av forskningsmaterial som producerats med offentliga medel, 713/2021
- Forskningsrådet (2017). Tilgjengeliggjøring av forskningsdata. Policy for Norges forskningsråd. Norges forskningsråd, desember 2017
- Forskningsrådet (2021). Hvordan skal vi dele forskningsdata? Utredning og anbefalinger om lisensiering og tilgjengeliggjøring. Norges forskningsråd, november 2021
- Geovekst-forum (2022). Årsrapport 2022 for Geovekst-samarbeidet nasjonalt. Publisert av Statens kartverk
- Island (2022). Álit. Skattar og gjöld. Þjónustugjöld. Lagaheimild. Fyrirtækjaskrá. Aðgangur að gögnum og upplýsingum. Umboðsmaður Alþingis, mál nr. 11711/2022. Uttalelse fra det islandske sivilombudet om foretaksregisteret, betaling og tilgang til data (sak 11711/2022) 19. april 2022
- Island (2023). Endurnot opinberra upplýsinga (mjög verðmæt gagnasett, EES-reglur o.fl.) 35. mál, lagafrumvarp, 154. löggjafarþing 2023–2024. (Islandsk lovproposisjon utgave 35, lovforslag 154. lovsamling 2023–2024). 1. desember 2023

- ISO/TC 211 (2024). International Organization for Standardization, Technical Committee 211 Geographic information/Geomatics. Multi-Lingual Glossary of Terms. Nettressurs, lest 23. mai 2024, <https://github.com/ISO-TC211/TMG>
- JD (2000). Lovteknikk og lovforberedelse. Veiledning om lov- og forskriftsarbeid. Justisdepartementets lovavdeling, februar 2000.
- JD (2009). Rettleiar til offentleglova. G-0419N. Justis- og politidepartementet, 2009
- JD (2010). §§ 2 og 23 – Spørsmål om unntak etter offentleglova for forskingsrapportar. Tolkningsuttalelse, ref. 2010/02008. Justis- og politidepartementet, 21. april 2010
- KD (2017). Nasjonal strategi for tilgjengeliggjøring og deling av forskningsdata. 19. desember 2017, Kunnskapsdepartementet
- KDD (2022). Høring – gjennomføring av direktiv (EU) 2019/1024 om åpne data og viderebruk av informasjon i offentlig sektor i norsk rett. Høringsbrev, høringsnotat, høringsinstanser og hørings svar., Ref. 22/1910, 7. april 2022, Kommunal- og distriktsdepartementet
- KDD (2023). Statsbudsjettet 2023 – Digitaliseringsdirektoratet – supplerende tildelingsbrev nr. 1. Kommunal- og distriktsdepartementet, brev 23. juni 2023, ref. 22/6819-47
- Kluge (2020). Utredning – rettslig handlingsrom for et generelt pålegg mot offentlige organer og virksomheter om aktivt å tilgjengeliggjøre offentlig informasjon. Kluge Advokatfirma AS
- KMD (2014). Høringsnotat om endringer i offentleglova – viderebruk av informasjon og gjennomføring av EUs endringsdirektiv av EUs endringsdirektiv til viderebruksdirektivet. Ref 14/6106, 14. oktober 2014, Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- KMD (2017). Retningslinjer ved tilgjengeliggjøring av offentlige data. Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 27. januar 2017
- KMD (2019). En digital offentlig sektor. Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025. Utgitt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet. H-2448 B, 11. juni 2019
- MD (2012). Utredning om mulige avgivergrensen snitt for grunnbok- og matrikkelinformasjon. Rapport fra prosjektgruppe. Miljøverndepartementet, 30. mars 2012
- Menon Economics (2019). Er verdiskaping med data noe Norge kan leve av? Menon-publikasjon nr. 88/2019
- Menon Economics (2021). Verdi og effekt av data-delning. En kartlegging av norske virksomheters praksis. Menon-publikasjon nr. 32/2021
- Míšek (2023). Jakub Míšek, Radim Charvát og Matěj Myška. Data and licensing management guidelines. Research report and guidelines prepared within the project STIRData: Specifications and Tools for Interoperable and Reusable data. Masaryk University, 2023
- Nasjonalbiblioteket (2024). Språkbanken – Nasjonal infrastruktur for språkteknologi. Nettside lest 16. mai 2024. <https://www.nb.no/sprakbanken/>
- NFD (2013). Støtte til tjenester av allmenn økonomisk betydning (SGEI). Nærings- og fiskeridepartementet, artikkel oppdatert 20. mars 2013
- NSM (2020). Veileder i departementenes identifi-sering av grunnleggende nasjonale funksjoner. Nasjonal sikkerhetsmyndighet, 28. mai. 2020
- NSM (2022). Cyberangrep har blitt hverdagskost. Nasjonal sikkerhetsmyndighet, nyhetsartikkel oppdatert 19. oktober 2022
- OECD (2017). Digital Government Review of Norway. Boosting the Digital Transformation of the Public Sector. OECD Digital Government Studies, OECD Publishing, Paris, 1. september 2017
- OECD (2023). 2023 OECD Open, Useful and Reusable data (OURdata) Index – Results and key findings. OECD Public Governance Policy Papers, No. 43, OECD Publishing, Paris, 22. desember 2023.
- OECD (2024). 2023 OECD Digital Government Index – Results and key findings. OECD Public Governance Policy Papers, No. 44, OECD Publishing, Paris, 30. januar 2024.
- Open Science (2022). FAIR-prinsippene. Sikt – Kunnskapssektorens tjenesteleverandør. Nettside oppdatert 17. januar 2022. <https://www.openscience.no/apen-forskning/forskningsdata/fair>.
- Oxford Research (2016). Innsyn i forvaltningen – Kompetanse, etterspørsel og makt. Evaluering av offentleglova. Rapport 8. januar 2016, Oxford Research AS
- Sivilombudet (2020). Innsyn i en sammenstilling av opplysninger om et forsvarsvåpen. Uttalelse (2020/845) 22. september 2020
- Sivilombudet (2022a). Innsynsguiden – En veileder basert på Sivilombudets behandling av inn-synssaker. Sivilombudet 1. april 2022
- Sivilombudet (2022b). *Innsyn i finansministerens telefonlogg – dokumentbegrepet mv.* Uttalelse (2022/1297) 5. juli 2022
- Statens vegvesen (2020). Saksbehandlingssystem for trafikkulykker, publisert i Felles datakatalog 13. oktober 2020.

- Sverige (1949). Trykkfrihetsförordning (1949:105)
- Sverige (2010). Lag (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen (PSI-lagen)
- Sverige (2022a). Regjeringens proposition 2021/22:225 Den offentliga sektorns tillgängliggörande av data. 7 april 2022
- Sverige (2022b). Lag (2022:818) om den offentliga sektorns tillgängliggörande av data
- Sverige (2023). Ds 2023:24 Genomförande av EU:s dataförvaltningsförordning. Finansdepartementet
- Lover, forskrifter, konvensjoner og rettsakter som gjelder i EØS
- Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK), 4. november 1950
- Europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 1370/2007 av 23. oktober 2007 om offentlig persontransport med jernbane og på vei og om oppheving av rådsforordning (EØF) nr. 1191/69 og 1107/70
- Europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 1008/2008 av 24. september 2008 om felles regler for drift av lufttrafikk i Fellesskapet
- Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2016/679 av 27. april 2016 om vern av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger og om fri utveksling av slike opplysninger samt om oppheving av direktiv 95/46/EF (generell personvernforordning) (GDPR)
- Europaparlaments- og rådsdirektiv 96/9/EF av 11. mars 1996 om rettslig vern av databaser
- Europaparlaments- og rådsdirektiv 2003/98/EF av 17. november 2003 om viderebruk av informasjon fra offentlig sektor
- Europaparlaments- og rådsdirektiv 2006/123/EF av 12. desember 2006 om tjenester i det indre marked
- Europaparlaments- og rådsdirektiv 2007/2/EF av 14. mars 2007 om etablering av en infrastruktur for geografisk informasjon i Det europeiske fellesskap (INSPIRE)
- Europaparlaments- og rådsdirektiv 2010/40/EU av 7. juli 2010 om en ramme for innføring av intelligente transportsystemer innen veitransport og for grensesnitt mot andre transportformer
- Europaparlaments- og rådsdirektiv 2013/37/EU av 26. juni 2013 om endring av direktiv 2003/98/EF om viderebruk av informasjon fra offentlig sektor
- Europaparlaments- og rådsdirektiv 2014/25/EU av 26. februar 2014 om innkjøp foretatt av enheter som driver virksomhet innenfor vann- og energiforsyning, transport og posttjenester, og om oppheving av direktiv 2004/17/EF
- Europaparlaments- og rådsdirektiv (EU) 2019/1024 av 20. juni 2019 om åpne data og viderebruk av informasjon fra offentlig sektor – Omarbeidelse
- Europarådets konvensjon 18. juni 2009 om innsyn i offentlige dokumenter – CETS 205 (tromsøkonvensjonen)
- Forskrift 28. juni 1985 nr. 1679 om ordningen av påtalemyndigheten (påtaleinstruksen)
- Forskrift 23. august 1993 nr. 824 om konkursregisteret og om kunngjøringer etter konkursloven
- Forskrift 6. juli 2001 nr. 757 om offentlighet i rettspleien
- Forskrift 15. november 2002 nr. 1288 om klagenemnd for offentlige anskaffelser
- Forskrift 26. juni 2009 nr. 861 om kart, stedfestet informasjon, arealformål og kommunalt planregister (kart- og planforskriften)
- Forskrift 26. juni 2009 nr. 864 om eiendomsregistrering (matrikkelforskriften)
- Forskrift 17. oktober 2009 nr. 1119 til offentleglova (offentlegforskrifta)
- Forskrift 5. april 2013 nr. 959 om IT-standarder i offentlig forvaltning
- Forskrift 20. september 2013 nr. 1097 om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterforskriften)
- Forskrift 18. desember 2013 nr. 1599 om utlevering, viderebruk og annen behandling av opplysninger fra grunnboken og matrikkelen
- Forskrift 11. desember 2015 nr. 1668 om gebyr til Brønnøysundregistrene
- Forskrift 12. august 2016 nr. 975 om innkjøpsregler i forsyningssektorene (forsyningsforskriften)
- Forskrift 15. desember 2016 nr. 1600 om tilgjengeliggjøring av sanntids veg- og trafikkinformasjonstjenester
- Forskrift 21. april 2017 nr. 492 om etablering, drift og bruk av jordstasjon for satellitt i Antarktis
- Forskrift 21. april 2017 nr. 493 om etablering, drift og bruk av jordstasjon for satellitt på Svalbard
- Forskrift 15. desember 2017 nr. 2105 om offentlege arkiv
- Forskrift 27. april 2018 nr. 645 om befolkningsbaserte helseundersøkelser
- Forskrift 22. juni 2018 nr. 951 om kontroll med informasjon innhentet med luftbårne sensor-systemer

- Forskrift 20. desember 2018 nr. 2053 om virksomheters arbeid med forebyggende sikkerhet (virksomhetsikkerhetsforskriften)
- Forskrift 11. januar 2023 nr. 48 om nasjonal løsning for tilgjengeliggjøring av helsedata
- Forskrift 15. desember 2023 nr. 2061 om opptak og annen bruk av informasjon om bestemt angitte bunnforhold
- Kommisjonsforordning (EF) nr. 1205/2008 av 3. desember 2008 om gjennomføring av europaparlaments- og rådsdirektiv 2007/2/EF med hensyn til metadata
- Kongeriket Norges Grunnlov, 17 mai. 1814, sist endret 15. mai 2023
- Konvensjon 25. juni 1998 nr. 1 om tilgang til miljøinformasjon, allmenn deltakelse i beslutningsprosesser og tilgang til rettsmidler i saker vedrørende miljø (Århus-konvensjonen)
- Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- Lov 15. desember 1967 nr. 9 om patenter (patentloven)
- Lov 6. november 1976 nr. 79 om kontroll med produkter og forbrukertjenester (produktkontrollloven)
- Lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven)
- Lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven)
- Lov 21. juni 1985 nr. 78 om registrering av foretak (foretaksregisterloven)
- Lov 30. august 1991 nr. 71 om statsforetak (statsforetaksloven)
- Lov 27. november 1992 nr. 109 om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) m.v. (EØS-loven)
- Lov 4. desember 1992 nr. 126 om arkiv (arkivlova)
- Lov 3. juni 1994 nr. 15 om Enhetsregisteret (enhetsregisterloven)
- Lov 3. februar 1995 nr. 7 om kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS-kontrollloven)
- Lov 29. januar 1999 nr. 6 om interkommunale selskaper (IKS-loven)
- Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven)
- Lov 15. juni 2001 nr. 53 om erstatning ved pasientskader mv. (pasientskadeloven)
- Lov 21. februar 2003 nr. 12 om behandlingsbiobanker (behandlingsbiobankloven)
- Lov 5. september 2003 nr. 31 om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet (miljøinformasjonsloven)
- Lov 5. mars 2004 nr. 12 om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger (konkurranseloven)
- Lov 7. mai 2004 nr. 21 om Riksrevisjonen (riksrevisjonsloven)
- Lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler (universitets- og høyskoleloven)
- Lov 17. juni 2005 nr. 90 om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven)
- Lov 17. juni 2005 nr. 101 om egedomsregistrering (matrikkellova)
- Lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offenkjemp verksemd (offentleglova)
- Lov 29. juni 2007 nr. 88 om register for frivillig virksomhet (frivillighetsregisterloven)
- Lov 19. juni 2009 nr. 103 om tjenestevirksomhet (tjenesteloven)
- Lov 28. mai 2010 nr. 16 om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven)
- Lov 3. september 2010 nr. 56 om infrastruktur for geografisk informasjon (geodataloven)
- Lov 20. juni 2014 nr. 43 om helseregistre og behandling av helseopplysninger (helseregisterloven)
- Lov 22. mai 2015 nr. 33 om Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM-loven)
- Lov 27. mai 2016 nr. 14 om skatteforvaltning (skatteforvaltningsloven)
- Lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)
- Lov 21. juni 2017 nr. 88 om informasjon om bestemt angitte områder, skjermingsverdige objekter og bunnforhold
- Lov 1. juni 2018 nr. 24 om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven)
- Lov 15. juni 2018 nr. 38 om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven)
- Lov 15. juni 2018 nr. 40 om opphavsrett til åndsverk mv. (åndsverkloven)
- Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Lov 1. mars 2019 nr. 2 om register over reelle rettighetshavere
- Lov 21. juni 2019 nr. 32 om offisiell statistikk og Statistisk sentralbyrå (statistikkloven)
- Lov 29. mai 2020 nr. 59 om redaksjonell uavhengighet og ansvar i redaktørstyrte journalistiske medier (medieansvarsloven)
- Lov 18. juni 2021 nr. 99 om virksomheters åpenhet og arbeid med grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold (åpenhetsloven)

Lov 18. juni 2021 nr. 115 om Stortingets ombudsnemnd for Forsvaret (forsvarsombudsloven)

Lov 18. juni 2021 nr. 121 om Stortingets ombud for kontroll med forvaltningen (sivilombudsloven)

Lov 18. mars 2022 nr. 12 om pengespill (pengespillloven)

Regler om rett til innsyn i Stortingets dokumenter. Vedtatt av Stortinget 16. mars 2009 (Lovdatas referanse FOR-2009-03-16-468)

Rådsforordning (EØF) nr. 3577/92 av 7. desember 1992 om anvendelse av prinsippet om adgangen til å yte tjenester innen sjøtransport i medlemsstatene (maritim kabotasje)

NOU-er

NOU 1999: 27 «Ytringsfrihed bør finde Sted» – Forslag til ny Grunnlov § 100

NOU 2001: 2 Retten til miljøopplysninger

NOU 2003: 30 Ny offentlighetslov

NOU 2015: 13 Digital sårbarhet – sikkert samfunn – Beskytte enkeltmennesker og samfunn i en digitalisert verden

NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov – Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)

NOU 2019: 9 Fra kalveskinn til datasjø – Ny lov om samfunnsdokumentasjon og arkiver

NOU 2022: 9 En åpen og opplyst offentlig samtale – Ytringsfrihetskommisjonens utredning

NOU 2023: 14 Forsvarskommisjonen av 2021 – Forsvar for fred og frihet

Stortingsdokumenter

Dokument nr. 15:2772 (2021–2022). *Skriftlig spørsmål fra Seher Aydar (R) til justis- og beredskapsministeren*

Dokument nr. 15:2996 (2021–2022). *Skriftlig spørsmål fra Ingvild Wetrhus Thorsvik (V) til justis- og beredskapsministeren*

Dokument nr. 15:1369 (2023–2024). *Skriftlige spørsmål fra Anne Kristine Linnestad (H) til digitaliserings- og forvaltningsministeren*

Dokument nr. 3:8 (2023–2024). *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes tilrettelegging for deling og gjenbruk av data i forvaltningen*

Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital Agenda for Norge – IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet*

Meld. St. 5 (2020–2021) *Samfunnssikkerhet i en usikker verden*

Meld. St. 22 (2020–2021) *Data som ressurs – Data-drevet økonomi og innovasjon*

Ot.prp. nr. 116 (2001–2002) *Om lov om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet (miljøinformasjonsloven)*

Ot.prp. nr. 6 (2003–2004) A) *Om lov om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretaks sammenslutninger (konkurranseloven)* B) *Om lov om gjennomføring og kontroll av EØS-avtalens konkurranseregler mv. (EØS-konkurranseloven)*

Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) *Om lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova)*

Prop. 111 L (2015–2016) *Endringer i offentleglova (gjennomføring av endringsdirektivet til viderebruksdirektivet)*

Prop. 153 L (2016–2017) *Lov om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven)*

Prop. 46 L (2017–2018) *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*

Prop. 56 LS (2017–2018) *Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) og samtykke til deltakelse i en beslutning i EØS-komiteen om innlemmelse av forordning (EU) nr. 2016/679 (generell personvernforordning) i EØS-avtalen*

Prop. 31 L (2019–2020) *Lov om redaksjonell uavhengighet og ansvar i redaktørstyrte journalistiske medier (medieansvarsloven)*

Prop. 108 L (2019–2020) *Lov om språk*

Prop. 158 L (2020–2021) *Endringer i personopplysningsloven og offentleglova (ytrings- og informasjonsfrihet mv.)*

St.meld. nr. 32 (1997–1998) *Om offentlighetsprinsippet i forvaltningen*

St.meld. nr. 17 (2002–2003) *Om statlige tilsyn*

St.prp. nr. 1 (2008–2009) *Kunnskapsdepartementet*

Rettsakter som ikke er satt i kraft i EØS

Commission Implementing Regulation (EU) 2023/138 of 21 December 2022 laying down a list of specific high-value datasets and the arrangements for their publication and re-use

Commission Implementing Regulation (EU) 2023/1622 of 9 August 2023 on the design of common logos to identify data intermediation services providers and data altruism organisations recognised in the Union

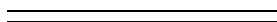
The Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU). Published OJ C 202, 7.6.2016, p. 1–388

Regulation (EU) 2018/1724 of the European Parliament and of the Council of 2 October 2018 establishing a single digital gateway to provide

access to information, to procedures and to assistance and problem-solving services and amending Regulation (EU) No 1024/2012
Regulation (EU) 2022/868 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2022 on European data governance and amending Regulation (EU) 2018/1724 (Data Governance Act)
Regulation (EU) 2022/1925 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2022 on contestable and fair markets in the digital sector and amending Directives (EU) 2019/1937 and (EU) 2020/1828 (Digital Markets Act)
Regulation (EU) 2022/2065 of the European Parliament and of the Council of 19 October 2022 on a Single Market for Digital Services (Digital Services Act) and amending Directive 2000/31/EC
Regulation (EU) 2023/2854 of the European Parliament and of the Council of 13 December 2023 on harmonised rules on fair access to and use of data and amending Regulation (EU) 2017/2394 and Directive (EU) 2020/1828 (Data Act)

Rettsavgjørelser

European Court of Human Rights. Grand Chamber. Case of Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary. 8 November 2016. (Application no. 18030/11)
HR-2019-1725-A Høyesterett, kjennelse 11. september 2019 om databasevernet til Lovdata
HR-2021-526-A Høyesterett, kjennelse 9. mars 2021 om pressens rett til dokumentinnsyn
PVN-2018-12 Personvernemnda vedtak 18. februar 2019 om publisering av saksframlegg på kommunens nettside
Rt-2010-385 Høyesterett, dom 6. april 2010 om utlevering av informasjon etter miljøinformasjonsloven
Rt-2013-374 Høyesterett, kjennelse 21. mars 2013 om pressens tilgang til lydopptak
Rt-2015-1467 Høyesterett, kjennelse 18. desember 2015 om pressens dokumentinnsyn



Norges offentlige utredninger

2023

Arbeids- og inkluderingsdepartementet:

NOU 2023: 11 Raskt og riktig
NOU 2023: 12 Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2023

Barne- og familiedepartementet:

NOU 2023: 7 Trygg barndom, sikker fremtid
NOU 2023: 24 Med barnet hele veien

Finansdepartementet:

NOU 2023: 6 Finanstilsynet i en ny tid – ny lov om
Finanstilsynet
NOU 2023: 15 Bærekraftsrapportering
NOU 2023: 30 Utfordringer for lønnsdannelsen
og norsk økonomi

Forsvarsdepartementet:

NOU 2023: 14 Forsvarskommissjonen av 2021

Helse- og omsorgsdepartementet:

NOU 2023: 2 Fremtidens apotek – fleksibelt og
forsvarlig
NOU 2023: 4 Tid for handling
NOU 2023: 5 Den store forskjellen
NOU 2023: 8 Fellesskapets sykehus
NOU 2023: 29 Abort i Norge

Justis- og beredskapsdepartementet:

NOU 2023: 17 Nå er det alvor

Klima- og miljødepartementet:

NOU 2023: 18 Genteknologi i en bærekraftig fremtid
NOU 2023: 25 Omstilling til lavutslipp

Kommunal- og distriktsdepartementet:

NOU 2023: 9 Generalistkommunesystemet
NOU 2023: 21 Embetsordningen – i takt med tiden

Kultur- og likestillingsdepartementet:

NOU 2023: 13 På høy tid
NOU 2023: 20 Tegnspråk for livet

Kunnskapsdepartementet:

NOU 2023: 1 Kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling
i skolen
NOU 2023: 19 Læring, hvor ble det av deg i alt
mylderet?
NOU 2023: 27 Et nytt system for kvalitetsutvikling

Nærings- og fiskeridepartementet:

NOU 2023: 10 Leve og oppleve
NOU 2023: 23 Helhetlig forvaltning av
akvakultur for bærekraftig verdiskaping
NOU 2023: 26 Ny lov om offentlige anskaffelser
– Første delutredning
NOU 2023: 28 Investeringskontroll

Olje- og energidepartementet:

NOU 2023: 3 Mer av alt – raskere

Samferdselsdepartementet:

NOU 2023: 22 På vei mot en bedre regulert
drosjenæring

Statsministerens kontor:

NOU 2023: 16 Evaluering av pandemihåndteringen

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
publikasjoner.dep.no
Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Omslagsillustrasjon: Andreas Galtung

Trykk: Departementenes sikkerhets- og
serviceorganisasjon – 06/2024