

Dato 16.12.2024

Vår ref: Mikal Kvamsdal

Abelias innspill til høring om NOU 2024:14 – Med lov skal data deles

Abelia er foreningen for kunnskaps- og teknologivirksomheter i NHO. Vi organiserer 2.800 virksomheter med ca. 68.000 årsverk. Vår visjon er "Et digitalt og bærekraftig kunnskapssamfunn". Abelia har medlemmer innen blant annet IKT, rådgivning, utdanning, forskning, digital infrastruktur, ideell sektor og kreative virksomheter.

Innledning

Abelia takker for muligheten til å gi innspill til utredningen fra viderebruksutvalget og forslaget om ny datadelingslov.

For å høste av fortrinnet Norge har som et av verdens mest digitaliserte land er vi avhengige av at fellesskapets data gjøres tilgjengelig for både offentlig, privat og ideell sektor. Utredningen gir tre hovedgrunner til at åpne offentlige data er viktige for samfunnet: effektivisering og innovasjon, næringsutvikling, og et åpent og demokratisk samfunn.

Som riksrevisjonen påpeker¹ sitter offentlig sektor på mye data som ikke deles og gjenbrukes, og den overordnede vurderingen av situasjonen er "ikke tilfredsstillende". Årsakene til dette er mange, men kapasitet, insentiver og uklart juridisk grunnlag er blant de viktigste. Abelia spilte derfor inn i forkant av utvalgsarbeidet, så vel som til utvalget, behovet for en delingsplikt.

I motsetning til en situasjon hvor næringslivet, journalister og andre aktivt må be om innsyn i data, har vårt utgangspunkt vært at offentlig sektor bør ha en plikt til aktiv tilgjengeliggjøring av data. På den måten sikrer man at også data som er lite kjent blir mer tilgjengelig, og man senker to av de viktigste barrierene for deling i dag – uklart juridisk grunnlag og mangel på insentiver.

Utgangspunktet bør være at all offentlig data skal deles, innen rammen av sikkerhets- og personvernlovgivningen, og så langt det ikke er andre spesielle hensyn som gjør at noe skal unntas åpen deling. I tillegg til tilgjengeliggjøring av eksisterende datasett, bør det offentlige legge til rette for mer og bedre innsamling av data gjennom sitt virke og infrastruktur. En offentlig virksomhet må dele data som et utgangspunkt, og ha svært gode grunner for ikke å dele.

Abelia er skuffet over at utvalget ikke har landet på denne anbefalingen, og mener begrunnelsen om uklare (men ikke undersøkte) kostnader og konsekvenser fremstår noe svak. Utvalget har ikke foretatt noe nærmere analyse av kostnadene eller konsekvensene, ut over rapporten fra Kluge som på oppdrag fra (daværende) KMD har sett på det regulatoriske handlingsrommet for en mulig plikt til å aktivt tilgjengeliggjøre visse typer

¹ Dokument 3:8 (2023–2024)



offentlig informasjon². I denne rapporten ble det blant annet stadfestet at "*Dersom plikten begrenses til rådata og indekserte data vil disse klareringskostnadene antakelig reduseres drastisk og til et akseptabelt nivå.*" Vi anbefaler derfor departementet om å ta muligheten for innføringen av en slik plikt med også i det videre arbeidet med ny lov.

Foruten denne konklusjonen mener vi at utvalgets arbeid gir en god oversikt over kravene i åpne relevant EU regulering, og er positive til mange av forslagene og konklusjonene til utvalget. Samtidig understreker også utvalget på mange punkter at de ikke har gjort nærmere utredninger, og anbefaler oppfølgende arbeid. Dette gjelder blant annet på definisjonen av offentlig finansiert forskning og tilsynsorganisering. Dette gjør det etter vårt syn krevende å gi konkrete innspill og anbefalinger.

Våre innspill er utarbeidet med dette som utgangspunkt.

Lovstruktur og forholdet til offentlighetsloven

Utvalget foreslår en egen lov 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 offentliglova til den nye datadelingsloven. Det foreslås også en separat lov om gjennomføring av dataforvaltningsforordningen med nasjonale tilpasninger, samt at deler av offentlighetsloven beholdes.

Abelia er i stor grad enige med forslagene om implementering av nytt lovverk slik utvalget legger opp til, og har ingen generelle merknader til lovsstruktur. Vi er imidlertid skeptiske til utvalgets forslag om at utfyllende regler om tilgjengeliggjøring av data på internett bør utarbeides i forskrift til både offentlighetsloven og den foreslåtte datadelingsloven. Dette er etter vårt syn et såpass sentralt element i tilgjengeliggjøringen og forholdet mellom de to lovene at vi hadde forventet en tydeligere anbefaling.

Etter Abelias syn er duplisering av bestemmelser i forskrifter problematisk, ettersom eventuelle fremtidige endringer i en av forskriftene kan skape juridisk usikkerhet om forholdet til den andre. Vi har allerede i dag eksempler på at uklare og til dels motstridende regelverk kan vanskeliggjøre deling.

Videre er det problematisk sett fra et offentlighetsprinsipp at åpen publisering ikke foretas i de tilfeller hvor åpent innsyn innvilges etter offentlighetsloven. Dette er en praksis som øker mengden innsynsforespørsler (og dermed ressursbruken på behandling av disse), og øker risikoen for forskjellsbehandling og asymmetri i informasjonstilgangen. Derfor er publisering av data som er gitt innsyn i, eller datasett som gjøres allment tilgjengelig etter datadelingsloven, en nødvendighet og selvfølge. Dette bør derfor tydeliggjøres i lov, og forskriften bør være forbeholdt unntak fra denne.

² <https://www.regjeringen.no/contentassets/0192f8cfo3c6400fb21eb095409a6e36/utredning--rettslig-handlingsrom-for-et-generelt-palegg-mot-offentlige-organer-og-virksomheter-om-aktivt-a-tilgjengeliggjore-offentlig-informasjon.pdf>



Nasjonal prioriteringsråd for deling og viderebruk av offentlige data

Utvalget anbefaler at det etableres et nasjonalt prioriteringsråd for deling og viderebruk av data fra offentlig virksomhet, gjennom §14 i datadelingsloven. Forslaget til lovtekst lyder:

§ 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 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.*

Abelia mener som utgangspunkt at data som produseres av det offentlige som utgangspunkt tilhører allmennheten og derfor skal deles åpent, såfremt det ikke foreligger juridiske begrensninger for dette (som personvern, nasjonal sikkerhet, opphavsrettslige begrensninger m.m). Vi er derfor skeptiske at det skal gjøres en forhåndsvurdering knyttet til den tiltenkte verdien av det enkelte datasett før det gjøres aktivt tilgjengelig for allmennheten.

Samtidig er det en anerkjennelse at det i fravær av en plikt til aktiv tilgjengeliggjøring og begrensede andre insentiver, kan være behov for andre mekanismer som kan bidra til å øke publiseringen. I fravær av andre tiltak støtter Abelia derfor forslaget om et nasjonalt prioriteringsråd for deling av datasett.

Vi vil understreke behovet for at prioriteringsrådet har bred representasjon fra næringslivet og sivilsamfunn, som er best egnet til å etterspørre deling. Vi støtter derfor også forslaget om at rådet skal ha representanter fra frivillig sektor, forskning, media og næringsliv, og vil understreke at det samlede rådet bør bestå av representanter fra ulike sektorer og fagmiljø.

Organisering av tilsyn

Utvalget understreker at de ikke har utredet spørsmålet om plassering av tilsynsfunksjonene på nasjonalt nivå, og gir kun noen overordnede betraktninger og vurderinger.

Utvalget anbefaler likevel 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.



Abelia er i likhet med utvalget bekymret for helheten i tilsynsorganiseringen ettersom flere regelverk fra europeisk hold stiller nye krav til tilsynsmyndighetene, som alle implementeres separat og med begrenset hensyn til virksomhetene som må forholde seg til dem. I tillegg til forordningene som nevnes av utvalget, kan vi også trekke frem implementeringen av NIS1 gjennom digitalsikkerhetsloven og det kommende NIS2.

Vi støtter derfor utvalgets vurdering av behovet for en helhetlig gjennomgang av den nasjonale tilsynsorganiseringen på det digitale området. Hvorvidt utvalgets alternativ om et nytt nasjonalt tilsyn på det digitale området er en ønsket løsning er for tidlig å si, men vi bidrar gjerne med innspill og synspunkter i en eventuell påfølgende utredning av tilsynsfunksjonene på feltet.

Utvalget anbefaler videre at Digitaliseringsdirektoratet og SSB utpekes til å være nasjonale kompetente organer for deling av beskyttede data etter dataforvaltningsforordningen artikkel 7. Samtidig understrekes det at myndighet til å gi tilgang til beskyttede data skal fortsatt følge sektorprinsippet.

Krav ut over minimumskravene i åpne data-direktivet

Utvalget ber særlig om innspill på mulige krav ut over minimumskravene i åpne data-direktivet, som slik vi oppfatter utredningen i hovedsak dreier seg om nasjonalt prioriteringsråd, delt utvalg på ordlyden i § 5 fjerde ledd, og forslaget om en publisert oversikt over data som er gjort tilgjengelig i § 6 første ledd. Våre merknader til prioriteringsråd er gitt over, og vi kommenterer derfor her de to andre forslagene.

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.

Andre halvdel av 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

Abelia kan ikke se at forslaget fra Austlid m.fl. truer harmoniseringen av regelverksutøvelsen i EU, og mener tvert imot dette forslaget i større grad ivaretar intensjonen bak direktivet. Forslaget legger dessuten klare forventninger til utforming av systemer. Forslaget fra utvalgsleder m.fl. fremstår på den annen side som unødvendig vagt. Setningen "ta hensyn til at systemene bør utformes for å legge til rette for [...]" inneholder tre separate språklige modereringer, som gjør den tilnærmet umulig å ikke etterleve og dermed effektiv. Vi støtter derfor forslaget fra utvalgsmedlemmene Austlid m.fl.



Forslaget om en publisert oversikt over data som er gjort tilgjengelig truer så langt vi kan forstå heller ikke harmoniseringen av regelverket i EU, og gjøres allerede. Videre vil forslaget lette tilgangen til delte data. Vi støtter derfor innføringen av dette kravet. Samtidig er det også her lagt inn modereringer, gjennom siste leddsetning, som vi stiller spørsmål ved nødvendigheten av. "*Dersom det er mulig og hensiktsmessig*" gjør etter vårt syn kravet unødvendig vagt, og bør derfor kuttes i et endelig lovforslag.

Forskningsdata

Det er avgjørende at norsk lov harmoniseres med Åpne data-direktivet når det gjelder forskningsdata, og at praksis holdes lik. Mye av forskningsinstituttene forskning skjer i internasjonale konsortier, og data er ofte skapt av partnere fra forskjellige land.

Samtidig har produksjon, lagring, kategorisering, sikring og deling av data kostnader, og gevinstene ved deling oppstår ikke nødvendigvis hos dem som har gjort investeringene. Norske private forskningsinstitutter, som er markedsbasert og har svært lav grunnbevilgning fra staten (i gjennomsnitt 10%), bør ikke forventes å dekke disse kostnadene innenfor egne budsjettammer dersom de tar på seg oppdrag som er delvis offentlig finansierte. Det er derfor viktig at også forskningsutlysninger og finansiering tar høyde for krav om deling av data.

På vegne av Abelia

Mikal Kvamsdal /s/
Politisk rådgiver