

OSLO BYRÅD

Protokoll fra byråd

**Oslo, byrådslederens møterom, torsdag 12. desember 2024,
kl. 10.00**

Saker endelig avgjort av byrådet

Til stede fra byrådet:

Eirik Lae Solberg
Hallstein Braaten Bjercke
James Stove Lorentzen
Anita Leirvik North
Julie Remen Midtgarden
Marit Kristine Vea
Saliba Andreas Korkunc

Fraværende:

Julianne Ferskaug

Stabssjef:

Kjerstin Owren

Fra administrasjonen:

Tale Teisberg
Hans Petter Friestad Gravdahl
Eline Molberg
Toini Oulie-Hauge

Sak

1119/24 Oslo kommunes høringssvar på NOU 2024:14 Med lov skal data
deles

1119/24: Oslo kommunes høringssvar på NOU 2024:14 Med lov skal data deles -

Byrådet fattet slikt vedtak:

Byrådet gir etter delegert myndighet følgende høringsuttalelse til Digitaliserings- og forvaltningsdepartementets høring av forslagene til *lov om datadeling* og *lov om dataforvaltning* og andre forslag i NOU 2024:14 Med lov skal data deles:

Hovedpunkter

Oslo kommune støtter i utgangspunktet alle forslag og initiativer for å bidra til innovasjon og utvikling av produkter og tjenester, fremme åpenhet til offentlig sektor gjennom tilgang til informasjon for den enkelte og for samfunnet, og bidra til forskning og andre formål.

Med det sagt, inneholder forslag til datadelingslov adgang for staten til å gi fullmakter på en rekke områder, for eksempel forskrift om betaling (§ 10 fjerde ledd). Oslo kommune understreker at staten da ved utarbeidelse av forskrifter må vurderer om kommuner har mulighet, også økonomisk, til å etterleve nye forskriftskrav. Lovforslagene kan innebære store økonomiske investeringer og utgifter for kommunen. En generell vurdering er dersom kommunen skal kunne ivareta lovens intensjoner og krav, må det følge statlige midler med før lovene kan tre i kraft.

Oslo kommune er bekymret for de økonomiske og administrative konsekvensene lovforslaget kan ha for kommunene. Med tanke på den krevende økonomiske situasjonen Oslo og andre kommuner står i, er det avgjørende at ikke kommunene pålegges meroppgaver knyttet til å oppfylle de nye lovkravene, uten at kostnadene ved dette kompenseres. Hvis ikke vil dette gå ut over kommunens muligheter til å finansiere lovpålagte og andre viktige og prioriterte tjenester.

Det er derfor avgjørende at det nye lovverket utformes på en måte som ivaretar kommunenes interesser, og at departementet vurderer hvilke supplerende tiltak som er nødvendige for å sette kommunene i stand til å oppfylle de nye lovkravene. Dette innebærer også en nøktern tilnærming til hvilke datasett som skal defineres som høyverdige og som skal omfattes av plikten til aktiv tilgjengeliggjøring. Kommunen mener det er viktig med en grundigere utredning av disse konsekvensene, med særlig fokus på kommunenes rolle som dataforvalter, før loven implementeres. Spesielt gjelder dette plikten til aktiv tilgjengeliggjøring og hva denne plikten faktisk innebærer.

Oslo kommune mener i likhet med KS at det er behov for også bedre oversikt over omfanget på ressursbruken som gjennomføring av lovforslagene vil kreve for kommunene og fylkeskommunene. Det er ikke avklart tilstrekkelig i NOU-en de økonomiske og administrative konsekvensene for kommunene og fylkeskommunene, herunder hva lovforslaget faktisk vil kreve av ressursbruk, kompetanse og opplæring, teknisk tilpasning og økonomiske investeringer. Dette omfatter bl.a. arbeidet med å få identifisert, standardisert og katalogisert data i tråd med lovforslaget, sikre adekvat datasikkerhet, og gjøre vurderinger av behov for dataskjerming. Hvis Oslo kommune skal bli en effektiv deler av data, må man lage automatiserte systemer for klassifisering og deling av dataene. Kommunene har i tilknytning til det brede tjenestetilbudet kommunene gir, et stort utvalg av datakilder. Omfanget og kvaliteten av dataene, og eksisterende løsningsers egnethet for å fasilitere viderebruk, varierer

mellom sektorene og virksomhetene i Oslo kommune. Hvor god forvaltningen av dataene er, varierer også, både mellom kommuner og mellom fagfelt. Dette peker mot nødvendigheten av å få bedre oversikt over konsekvensene før ny lovgivning innføres.

Oslo kommune mener derfor det er behov for en nærmere utredning av disse spørsmålene, i samsvar med utredningsinstruksen, før lover og forskrifter ferdigstilles og trer i kraft.

Oslo kommune viser ellers til KS sitt høringssvar fra 2022 om gjennomføring av direktiv (EU) 2019/1024 om åpne data og viderebruk av informasjon i offentlig sektor i norsk rett hvor «det er viktig at man i gjennomføringen av direktivet i norsk rett sørger for at pliktene som pålegges kommunal sektor blir mest mulig klare, forutsigbare og forholdsmessige».

Med dette sagt, er Oslo kommunes innspill og vurderinger til forslagene i NOU-en som følger:

Innledende bemerkninger

Lovforslagene regulerer, slik Oslo kommune oppfatter det, i hovedsak hvordan det offentlige skal dele informasjon/data som allerede er offentlig med allmennheten som ledd i en datadrevet økonomi, og som EU er en pådriver for.

Behov for veileder

Lovforslagene er en del av implementeringsarbeidet Norge må gjøre som et ledd i EØS-avtalen, og går i noen tilfeller noe ut over de minimumskravene som følger av åpne data-direktivet. Lovforslagene inneholder flere henvisninger til forordninger og direktiver vedtatt i EU uten å gjengi disse i lovteksten.

Oslo kommune bemerker at det er uheldig med en lovgivningsteknikk som i stor grad bare viser til direktiver/forordninger vedtatt i EU uten at disse er gjengitt, da dette kompliserer lesingen og forståelsen av lovteksten for brukerne av loven, som er allmennheten. Kommunen oppfatter imidlertid at lovgivningsteknikken er måten det må gjøres på, og bemerker da at departementet bør utarbeide en informativ og grundig veileder om innholdet i lovene.

En slik veileder bør etter kommunens vurdering lette tilgjengeligheten for hvilke anbefalinger og plikter lovgivningen oppstiller overfor det offentlige, samt bidra til forventningsavklaring om tilgjengeliggjøring av data hos allmennheten. Veilederen bør foreligge samtidig med ikrafttreddelsen av lovgivningen.

Begreper

Lov om datadeling inneholder flere definisjoner av tekniske og digitale uttrykk (§ 4), for eksempel hva en mener med uttrykk som «data» og «viderebruk». Dette er klargjørende og definerer også hva som er omfattet og hva som ikke er omfattet av de ulike bestemmelsene.

Oslo kommune vil bemerke at begge lovforslagene inneholder uttrykk som antakelig ikke er kjent for alle og som ikke er omfattet av legaldefinisjonene, for eksempel uttrykk i datadelingsloven som «dataaltruisme» (§ 5), «databaseprodusent» (§ 2), «metadata» (§ 5), «standardlisenser» (§ 9) og «beskyttede data» (§ 14).

Utvalget anbefaler at begrepsdefinisjoner i de nye lovene legges inn i begrepskatalogen på data.norge.no. En veileder bør etter kommunens vurdering vise til begrepskatalogen.

Anvendelsesområdet

Anvendelsesområdet for den foreslåtte datadelingsloven er videre enn direktivets anvendelsesområde (NOU-en punkt 9.3.2.5). Forslaget innebærer samsvar mellom hvilke virksomheter som er omfattet av datadelingsloven og offentleglova. Oslo kommune mener det er vanskelig å se gode grunner for at enkelte offentlige virksomheter ikke skal være omfattet av datadelingsloven hvis man først er omfattet av regler som gir allmennheten en innsynsrett.

Offentlige organer versus offentlige foretak

Utvalget foreslår identiske regler for det som i direktivet kalles «offentlige organer» og det som kalles «offentlige foretak» (for eksempel punkt 11.6.2 som gjelder reglene om dynamiske data). Ved ikke å ha differensierte regler, slik som i direktivet, oppnår man en vesentlig forenkling av regelverket.

Oslo kommune støtter i utgangspunktet en slik forenkling av regelverket.

Dette med ett forbehold, knyttet til datadeling for *offentlig kontrollerte aksjeselskap*: Det fremgår av pkt. 5.3.1 at åpne data-direktivet utvider virkeområdet til det tidligere PSI direktivet, slik at det nå gjelder offentlige foretak hvor det offentlige direkte eller indirekte har bestemmende innflytelse. Slik virksomheter er tematisk begrenset til å omfatte foretak som opererer i forsynings- og transportsektoren. Utvalget foreslår at bestemmelsen om datadeling skal få anvendelse for offentlig kontrollerte virksomheter i samme utstrekning som offentlighetsloven får anvendelse for disse. Det følger av offentlighetsloven § 2 første ledd bokstav c) at loven får anvendelse for 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 ... Dette betyr at aksjeselskap hvor kommunen har bestemmende innflytelse vil bli omfattet av reglene om datadeling. Det er imidlertid et unntak for selskap som hovedsakelig er i direkte konkurranse med og på same vilkår som private selskap. Dette betyr at en virksomhet som Hafslund AS faller utenfor kravene til datadeling, mens mange av de øvrige aksjeselskapene som eies av kommune vil være omfattet. Oslo kommune er uenig i at forslaget til datadelingslov også skal gjelde aksjeselskap som er eid/kontrollert av kommunen, selv de ikke er i forsynings- eller transportkjeden. Dette innebærer en utvidelse virkeområdet for regelverket som går lenger enn hva kommunen er forpliktet til etter direktivet, da direktivet er begrenset til virksomheter som opererer i forsynings- eller transportkjeden. For Oslo kommune vil forslaget slik det nå står, blant annet innebære at f.eks. arbeidsmarkedsbedrifter hvor kommune har aksjemajoritet i, og kulturinstitusjoner som Oslo nye teater blir omfattet av datadelingsregelverket.

Innspill til det departementet særskilt spør om

Departementet ber om kommentarer til de deler av utvalgets forslag som går lenger enn minimumskravene i åpne data-direktivet, spesielt forslaget til datadelingslov §§ 5 fjerde ledd, 6 og 16. Oslo kommune oppfatter at utvalget har gått lenger enn direktivet på ytterligere to punkter, og har følgende kommentarer:

Kommentar til datadelingslovens §5 fjerde ledd

Forslaget lyder: § 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, Clemetsen, 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 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

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.

Den andre delen av utvalget 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 livssyklusen 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, 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.

Slik Oslo kommune oppfatter bakgrunnen for dissensen, har EU et prinsipp knyttet til åpenhet som standardinnstilling, men det er ikke rettslig og entydig avklart hva som egentlig ligger i dette prinsippet.

Det første forslaget framstår i større grad som en «kan»-bestemmelse, og det andre forslaget er dermed trolig mer egnet for å sikre at slike krav faktisk blir ivaretatt ved utvikling og anskaffelse av systemer. De ulike virksomhetene i Oslo kommune har derfor ulike vurderinger på dette punktet, som alle hver for seg framstår fornuftige og rimelige.

Ut fra et føre-var-prinsipp, mener noen virksomheter i kommunen det kan være fornuftig å støtte det første forslaget, som innebærer en mer forsiktig tilnærming enn alternativ to, så lenge det ikke er klart hva som ligger i kravet om åpenhet som standardinnstilling og ellers hvilke økonomiske konsekvenser dette kan få for kommunen.

Ut fra formålet og målsettingene med loven, blant annet bidra til innovasjon og utvikling av produkter og tjenester, mener andre virksomheter det kan være riktig å støtte forslag to, som oppfattes som tydeligere krav og forpliktelser til at virksomhetene både ved anskaffelser og design inkludert egenutvikling skal «sørge for» løsninger som letter deling av data for viderebruk. Det kan i så fall tydeliggjøres (f.eks. i veileder) for de måtene for hvordan dette kan gjøres uten vesentlige økonomiske konsekvenser for virksomhetene, og det kan også knyttes inn forutsetninger om økonomisk kompensasjon til kommuner og andre for eventuelle måter som medfører store merkostnader.

--

Oslo kommune har etter en vurdering av fordeler og ulemper ved begge alternativene, landet på at man i formuleringen av §5 fjerde ledd i lovtekst og forskrift(er) primært bør vektlegge og ta hensyn til hvordan offentlige virksomheter kan bidra til og selv skape innovasjon og verdiskaping. Selv om det over tid vil kreve både kompetanse og ressursbruk i alle kommunens virksomheter.

Oslo kommune støtter dermed at formuleringen i §5 fjerde ledd skal være i tråd med prinsippene og åpenhet som standardinnstilling, og at offentlige virksomheter ved anskaffelser og design av systemer skal sørge for løsninger som letter deling av data for viderebruk.

Dette gjøres selvsagt også med henvisning til de innledende punktene om at det er avgjørende at ikke kommunene pålegges meroppgaver knyttet til å oppfylle de nye lovkravene, uten at kostnadene ved dette kompenseres. Og at det er avgjørende at det nye lovverket utformes på en måte som ivaretar kommunenes interesser, og at departementet vurderer hvilke supplerende tiltak som er nødvendige for å sette kommunene i stand til å oppfylle de nye lovkravene.

Oslo kommunen minner også om at kommunen støtter KS når de ønsker en grundigere utredning av hva slags tiltak som best kan forbedre situasjonen, og at den gjøres en slik utredning i tråd med utredningsinstruksen.

Utover dette, deler Oslo kommune følgende betraktninger:

Kommunen støtter utvalgets vurdering av at det ikke vil være samfunnsnyttig å etablere en generell plikt for offentlige virksomheter til aktivt å gjøre tilgjengelig data som kan deles åpent. Dette er blant annet på bakgrunn av skjermingsverdig informasjon i kap. 10.3.3. At informasjon er skjermingsverdig er bevegelig og vurderingene kan endres over tid, og dette må tydeliggjøres. Det bør også komme en tydeligere vurdering av andre momenter utover skjerming.

Systemer som muliggjør deling av data vil også bidra til å understøtte og etterlevelse av formålet om å tilgjengeliggjøre kilder etter §1 i arkivloven. Det er derfor viktig at lovforslaget harmonerer med ny arkivlov.

Man kan stille spørsmålstegn ved behovet for å lovfeste prinsippet i utgangspunktet. Hvis det uansett besluttes å lovfeste prinsippet, bør departementet vurdere om bestemmelsen også bør plasseres i anskaffelsesregelverket, i tillegg til datadelingsloven.

Kommentarer til datadelingslovens § 6

Forslaget lyder: § 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. om metadata. Utvalget omtaler hva metadata betyr (informasjon som beskriver informasjon) og omtaler ulike tekniske standarder. Annet ledd innfører en plikt om at offentlige virksomheter skal vedlikeholde og publisere en oversikt over dokumentasjon og metadata til dataene som den enkelte virksomhet forvalter og utelukker ikke at dette kravet også kan gjelde for metadata for beskyttede data. 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 til 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. Se også Datatilsynet, «Veiledning om innebygd personvern og personvern som standard», nettbasert, sist oppdatert 24. mars 2022.

Forskriftshjemmelen gir også departementet mulighet til å gradvis øke kravene for de virksomhetene som er modne nok for dette.

--

Oslo kommune støtter og er positive til intensjonen om å publisere offentlige datasett og metadata på nasjonale kataloger (data.norge.no) med formål å bidra til innovasjon og verdiskaping, selv om det kan medføre kostnader og ressursbruk over tid. Kommunen mener dette må bli å betrakte som en integrert del av det utviklingsarbeidet som kontinuerlig gjøres i

alle virksomhetene i kommunen, både for utvikling av kommunens tjenester som leveres, og av virksomheten i seg selv.

Samtidig, hvis Oslo kommune skal bli en effektiv deler av data, må man lage automatiserte systemer for klassifisering og deling av dataene. Kommunen må derfor igjen henvise til de innledende punktene om at det er avgjørende at ikke kommunene pålegges meroppgaver knyttet til å oppfylle de nye lovkravene, uten at kostnadene ved dette kompenseres.

En annen sentral problemstilling vil bli å identifisere hvilke data som ut ifra et sikkerhetsperspektiv skal skjermes. I lys av den sikkerhetspolitiske situasjonen mener Oslo kommune at departementet bør sikre mer og bedre forståelse for risikoen som utstrakt deling av data fra offentlige virksomheter medfører, før forskriften utarbeides og trer i kraft, veiledninger eller annet. Dette særlig sett i lys av utviklingen innen KI. Se under, avsnittet Nasjonale sikkerhetshensyn, for utdyping.

Det bør også tydeliggjøres hvordan publisering av data og metadata på de nasjonale løsningene som i operasjonaliseringen av regelverket skal forholde seg til allerede etablerte oversikter og publiseringer av data og metadata gitt gjennom løsninger som Arkivportalen og elnnsyn, som følger krav etter arkivloven med forskrifter. I den forbindelse vil kommunen påpeke at krav etter ny datadelingslov og ny arkivlov bør harmoniseres for å unngå potensiell dobbeltregulering. Harmonisering vil også kunne bidra til å tilrettelegge for utarbeidelse av helhetlige oversikter over data og metadata i forvaltningen, uavhengig av om de er definert som data eller arkivmateriale etter forskjellige lovverk. Kommunen viser også til forslaget gitt i NOU 2019: 9 om å gå bort fra journalføringsplikten etter offentleglova og heller stille krav om dokumentasjonsplikt, som kommunen vurderer som særlig relevant dersom slike oversikter og data og metadata skal publiseres åpent.

Det kan også påpekes at det underliggende formålet om deling av data, og tilrettelegging for dette bl.a. gjennom felles offentlige initiativer som «orden i eget hus» og løsninger som felles datakatalog (data.norge.no) har vært jobbet mye med og på samme måte de siste ti årene, uten at det framstår som at det offentlige er kommet mye nærmere disse målene. Departementet bør evaluere arbeidet så langt for å kunne legge opp arbeidet med implementeringen av dette regelverket på en hensiktsmessig måte. Herunder om bruken av virkemidler som Digitaliseringsdirektoratet, og de tiltakene de og andre aktører jobber med i dag, er hensiktsmessige og gir ønsket effekt. Det vil være naturlig å gjøre dette i forbindelse med operasjonaliseringen av Framtidens digitale Norge – Nasjonal digitaliseringsstrategi 2024 - 2030, spesielt tiltakene under satsingsområdet «Øke datadelingen og utnytte mulighetene i data og datadreven innovasjon».

Kommentarer til datadelingsloven § 14

Bestemmelsen lyder: § 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.

Bestemmelsen er ny og ikke har et motstykke i gjeldende rett om viderebruk i offentleglova og er heller ikke en gjennomføring av konkrete bestemmelser i åpne data-direktivet. Formålet med et slik råd er å fremme aktiv tilgjengeliggjøring av data fra offentlig virksomhet ved å legge dem åpent ut i formater slik at de kan viderebrukes.

--

Oslo kommune støtter KS' vurdering av at forslaget til datadelingslov §14(3) ikke framstår entydig, og det bør avklares hvilke rettslige virkninger man ser for seg at anbefalinger fra nasjonalt prioriteringsråd for deling og viderebruk av data skal ha.

Oslo kommune mener det bør eksplisitt sies at også representanter fra kommunene skal være med, for eksempel ved at man i lovteksten skriver «... representanter fra offentlig sektor, både statlige organer og kommunene, ...». Dette gjelder i hvert fall hvis prioriteringsrådet skal gi føringer også for kommunal og fylkeskommunal sektor bør sektorene være representert, for eksempel med deltakelse fra KS, for å sikre forankring i kommunal og fylkeskommunal sektor.

Oslo kommune støtter utvalget i at rådet kun skal ha en rådgivende funksjon og dermed ikke kan ta beslutninger eller fatte vedtaket, at rådet skal være bredt sammensatt og at det avgrenses nasjonalt og til tilgjengeliggjøring av data fra offentlig virksomhet, dvs. ikke fra privat sektor.

Man bør sikre at nasjonal arkivmyndighet er representert for å ivareta arkivfaglige problemstillinger knyttet til utvelgelse av data for deling og viderebruk som eksempelvis bevaring og kassasjon som reguleres etter arkivloven med forskrifter.

Endelig støtter Oslo kommune KS' vurdering om at departementet vil kunne opprette et slikt rådgivende organ også uten at det hjemles i datadelingsloven. Og at det kanskje er en vel så god tilnærming å ikke lovfeste rådet, for større fleksibilitet i opprettelsen, justeringer etter behov og evt. avvikling om det ikke fungerer hensiktsmessig.

Kommentarer til dataforvaltningslov §§ 4 og 5

Departementet ber også spesielt om innspill til organisering av tilsyn etter ny dataforvaltningslov §§ 4 og 5. Oslo kommune har følgende kommentarer:

Tilsynsmyndighet for dataformidlingstjenester

Oslo kommune har ikke et begrunnet synspunkt til hvilket statlig organ som bør inneha rollen som tilsynsmyndighet for dataformidlingstjenester.

En vurdering fra Oslo kommune er imidlertid at nasjonal arkivmyndighet, som er arkivdepot i statlig sektor, og tilgjengeliggjør data og metadata fra flere arkiver og ulike arkivskapere, bør ha en rolle i et tilsyn med fokus på dataformidlingstjenester. Generelt vil kommunen også anbefale at Arkivverkets ansvarsområde ses i sammenheng med dataforvaltning og andre relevante aktører innenfor denne konteksten, som Digdir og Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet.

Tilsynsmyndighet for dataaltruisme organisasjoner

Oslo kommune har heller ikke et begrunnet synspunkt på hvilket statlig organ som bør inneha rollen som tilsynsmyndighet for registrering og oppfølging av dataaltruisme organisasjoner.

En vurdering er imidlertid at kommunen oppfatter denne typen organisasjoner kan være både privat og frivillig sektor, og denne oppgaven bør kanskje ikke legges som et ytterligere tillegg i oppgaveporteføljen til et eksisterende forvaltningsorgan primært innrettet mot offentlig sektor.

En annen vurdering er at slike dataaltruismeorganisasjoner bør sees i sammenheng med arbeidet med tilgjengeliggjøring av arkivmateriale fra privatarkiv, og at departementet bør da vurdere om nasjonal arkivmyndighet bør ha en rolle i et slikt tilsyn for å ivareta også dette perspektivet.

Innspill til andre forslag i utredningen

Utvalget foreslår enkelte endringer i annen lovgivning, som følge av lovforslagene. Utvalget foreslår endringer i offentleglova, miljøinformasjonsloven, arkivloven, personvernregelverket, og forholdet mellom viderebruk og databasevernet.

Oslo kommune begrenser seg til å kommentere kun enkelte av disse endringene.

Endringer i offentlighetsloven § 8 Hovedregel om gratis innsyn

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.

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 innstramninger 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 for flere typer virksomheter etter forslaget, 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 ervervsen 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 tillatelse 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 forskjellige typer data og er derfor ikke overlappende.

Utvalget foreslår enkelte endringer i offentleglova § 8 som etter forslaget lyder:

§ 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.

Forslag til offentleglova § 8 slår fast at innsyn etter offentleglova, 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.

--

Oslo kommune vurderer forslaget som lettere tilgjengelig og forståelig enn gjeldende bestemmelse. Kommunen ønsker også understreke at Oslo kommune er generelt positive til en åpen og gjennomsiktig delingskultur, det å fremme bruken av kvalitetssikrede data som en ressurs for innovasjon og utvikling, og også målsettinger om en datadrevet styring i offentlig sektor.

Oslo kommune mener innsyn og viderebruk som hovedregel også bør være gratis når det gjelder kart- og geodata. Det ligger et stort potensial i å gjøre kart- og geodata gratis og tilgjengelige, både når det gjelder innovasjon, økonomisk vekst, demokratisering, forskning og utdanning og bedre beslutningstaking.

NOU-en omtaler denne problemstillingen noe. Utvalget formulerer følgende: «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 prosjektering, 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.» (NOU 2024: 14, punkt 12.7.1, tredje avsnitt).

Kommunens innspill kan da ytterligere illustreres og begrunnes i det følgende:

Plan- og bygningsetaten (PBE) i Oslo kommune er en sentral aktør i å sikre Oslo kommune et oppdatert offentlig kartgrunnlag og digitalt planregister etter krav i plan- og bygningsloven og kart- og planforskriften. Data deles og spesifiseres i henhold til Geodataloven og geodataforskriften. Ut over dette ivaretas oppgaven som lokal matrikkelmyndighet løpende for å holde Norges og Oslo kommunes offisielle eiendomsregister oppdatert.

Utvalget foreslår å videreføre gjeldende norsk rett slik at alle organ som er omfattet av plikten til å gi innsyn etter offentleglova, skal være omfattet av reglene om viderebruk i datadelingsloven. 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». Kommunen kan ikke se at dette får noen praktiske konsekvenser for kommunen og er som utvalget påpeker i tråd med gjeldende rett i Norge i dag. Kommunen stiller seg imidlertid spørrende til hensiktsmessigheten og brukervennligheten av å ha like plikter og rettigheter lovfestet flere steder med ulike formuleringer. En forutsetning for å sikre rettigheter og plikter er at regelverket gjøres så oversiktlig og brukervennlig som mulig.

Oslo kommune synes generelt, og selv om utvalget selv presiserer det i NOU-en, at det ikke kommer tydelig frem i lovforslaget at deling av all data omfattet av loven/direktivet ikke er pålagt etter § 5, men at bestemmelsene gjelder når offentlige virksomheter først tilgjengeliggjør data. Det er med andre ord ingen aktiv plikt til å tilgjengeliggjøre data for viderebruk. Unntaket er datasett av høy verdi (HVD) som offentlige virksomheter har en plikt til å tilgjengeliggjøre etter §13. Herunder også definerte geodata og jordobservasjon- og miljødata.

Det vises for øvrig til Plan- og bygningsetatens høringsuttalelse i 2022 om gjennomføring av direktiv (EU) 2019/1024 om åpne data og viderebruk av informasjon i offentlig sektor i norsk rett: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-gjennomforing-av-direktiv-eu-20191024-om-apne-data-og-viderebruk-av-informasjon-i-offentlig-sektor-i-norsk-rett/id2907172/?uid=ae09bd21-889c-4b90-b0a1-0f6313eb95d7>

Andre endringer i offentleglova

Generelt

Utvalget foreslår at åpne data-direktivet gjennomføres i en egen lov, noe som innebærer at bestemmelsene om viderebruk flyttes ut av offentleglova og gjennomføres som egen lov (datadelingsloven). Den viktigste årsaken til at utvalget anbefaler å flytte bestemmelsene om viderebruk ut av offentleglova er at utvalget ønsker å gjøre bestemmelsene mer tilgjengelige, synlige og pedagogiske for brukerne. Det har derfor også vært viktig for utvalget å fremheve at selv om bestemmelsene flyttes ut av offentleglova, så har bestemmelser om viderebruk fortsatt en rolle å spille når det kommer til å legge til rette for en åpen og gjennomsynlig offentlig virksomhet.

--

Oslo kommune ser det som positivt at utvalget har lagt vekt på å legge til rette for en åpen og gjennomsynlig forvaltning i sitt arbeide.

Offentleglova § 1 andre punktum - Formål

Gjeldende andre punktum slår fast at loven 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.

--

Oslo kommune vurderer dette som et godt forslag og støtter plasseringen av bestemmelsen i tråd med lovforslaget.

Offentleglova § 2 syvende ledd- Virkeområde

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.

--

Oslo kommune vurderer dette som et godt forslag og støtter lovforslaget.

Offentleglova § 4 - Definisjoner

Datadelingsloven innfører begrepet «dynamiske data», jf. § 4 bokstav d:

Oslo kommune bemerker at dynamiske data vil ikke nødvendigvis være lagret på et medium for senere «lesing, lytting, framsyning, overføring eller liknende» som forutsatt i definisjonen etter offentleglova. Det kan f.eks. være kontinuerlige observasjonsdata som strømmes fra en sensor.

Forslag til nytt femte ledd offentleglova § 4 lyder: «Med dokument er også meint digitale data som oppdateres ofte eller i sanntid for å være aktuelle.» Bestemmelsen presiserer at dynamiske data faller inn under dokumentbegrepet i offentleglova, 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.

Oslo kommune vurderer at forslaget er i samsvar med den digitale utviklingen i samfunnet og vil fremme åpenhet i forvaltningen.

Kommunen bemerker imidlertid at definisjonsbestemmelsen av «data» (som også brukes i forslaget til utvidet dokumentbegrep i nytt femte ledd i offentleglova § 4), kan virke noe fremmed ut fra en naturlig og vanlig språkforståelse. I forslag til datadelingsloven § 4 a er «data» definert som «enhver representasjon av handlinger, fakta eller informasjon». «Representasjon» har en noe annen betydning etter en vanlig språklig forståelse, enn det som antakelig er ment i lovforslaget. Ved spørsmål til et KI-verktøy (Copilot) om hva «representasjon av data» betyr, var svaret at «Uttrykket “representasjon av data” refererer til hvordan data blir presentert eller visualisert for å gjøre det lettere å forstå og tolke», eller det som i digitaliseringsterminologi legges i begrepet visualisering.

Oslo kommune anbefaler at uttrykket «representasjon av data» tas inn i begrepskatalogen på datanorge.no.

Offentleglova § 9- Rett til å kreve innsyn i en sammenstilling fra databaser

Offentleglova gjelder som hovedregel bare innsyn i eksisterende dokumenter. Etter offentleglova § 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, så lenge det nye dokumentet (sammenstillingen) kan etableres på grunnlag av opplysninger som fins elektronisk lagret i organets egne data-baser. Som det kommer frem av ordlyden er det imidlertid et vilkår for 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. Sivilombudet har lagt til grunn at dersom arbeidet tar mer enn seks timer vil ikke vilkåret om enkle framgangsmåter være oppfylt.

Ytringsfrihetskommisjonens adresserte spørsmål som handler om at vilkåret med enkle framgangsmåter vanskeliggjør adgangen til sammenstillinger, og foreslo 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. Forslaget var basert på den danske offentlighetsloven. Oslo kommune er ikke kjent med at det er fremmet ytterligere lovforslag om dette.

Det ligger utenfor dette utvalgets mandat å foreslå en slik lovendring
Ytringsfrihetskommisjonen foreslo. Utvalget støtter imidlertid forslaget til
Ytringsfrihetskommisjonen og anmoder departementet om å vurdere en lovendring på dette punktet.

I Oslo kommunes høringssvar til NOU 2022:9 En åpen og opplyst offentlig samtale, vedtatt av bystyret i sak 17/23 i møte 25.10. 2023, svarte kommunen bl.a følgende til pkt.11.8.2.6
Lovfestet rett til innsyn i beskrivelser av datasett:

«Kommunen mener at det å eksponere hvilke datasystemer som benyttes, kan medføre en sikkerhetsrisiko. Det samme gjelder ved å eksponere hvilke datasett som finnes i hvilke systemer. Det bør også legges vekt på at offentlige og private virksomheter er pålagt å gjennomføre risikovurderinger i sin digitalisering. Det er vesentlig å ikke gjøre det lettere for trusselaktører å få oversikt over såkalte verdier og sårbarheter i beskyttelsen av disse verdiene.»

Oslo kommune mener det har gode grunner for seg å utrede en lovendring på dette punktet, der sikkerhetsrisiko bør vurderes som ett av flere hensyn.

Se også kommunens kommentarer under avsnittet Nasjonale sikkerhetshensyn.

Offentleglova § 6 - Forbud mot forskjellsbehandling foreslås opphevet i sin helhet

Paragrafen regulerer forbud mot forskjellsbehandling og enerettsavtaler i forbindelse med tilgang til offentlig informasjon. Bestemmelsen ble omtalt i 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 og senere vedtatt som dagens § 6 i offentliglova.

--

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. Utvalget mener det derfor ikke burde være behov for å videreføre gjeldende § 6 dersom det tas inn bestemmelser om likebehandling i forbindelse med viderebruk i en egen lov.

Oslo kommune vurderer at likhetsprinsippet er så viktig at det også bør komme frem av lovteksten. Allmennheten er brukerne både av offentliglova og etter forslag til datadelingslov og det vil kunne ha en pedagogisk funksjon at likhetsprinsippet kommer frem av lovteksten i begge lovene. Kommunen mener derfor departementet bør vurdere om § 6 i offentliglova er moden for oppheving i sin helhet nå, ut fra dette perspektivet.

Offentleglova § 7 - Bruk av offentlig informasjon foreslås opphevet

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, foreslås flyttet til ny lov om datadeling. Utvalget anbefaler derfor at § 7 i sin helhet oppheves.

--

Oslo kommune vurderer det som hensiktsmessig å flytte reguleringen til datadelingsloven for en mer samlet regulering av hvordan data skal deles, og støtter forslaget om å oppheve § 7 i offentleglova.

Offentleglova § 30 Hvordan organet skal gi innsyn og gjøre dokumenter tilgjengelige

Utvalget foreslår enkelte endringer i offentleglova § 30 som etter forslaget lyder:

§ 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.

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 offentleglova og tilhørende forskrift. Plikten omfatter maskinleselige format. Plikta omfatter ikke format som bare blir brukte til lagring eller annen intern bruk, eller som ellers 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.

--

Oslo kommune oppfatter endringsforslagene primært som en teknisk opprydning av helheten i lovene, og har ingen øvrige kommentarer til dette.

Arkivloven

Oslo kommune ønsker også gi noen ytterligere innspill med bakgrunn i Oslo byarkivs myndighetsrolle og overordnede faglige ansvar innenfor arkiv og dokumentasjonsforvaltning.

Samtlige innspill tar utgangspunkt i sammenhengen mellom arkiv og data, beskrevet i NOU 2019: 9 Fra kalveskinn til datasjø – Ny lov om samfunnsdokumentasjon og arkiver. I denne utredningen regnes data som tilføres mening som informasjon; informasjon som benyttes til å bekrefte eller forklare en handling eller aktivitet vurderes til å være dokumentasjon, og dokumentasjon som skal tas vare på i lang tid for arkivformål betegnes som arkiv. Innspillene omhandler samspillet mellom arkivloven med forskrifter og forslagene til ny datadelingslov og dataforvaltningslov i NOU 2024: 14, hvor kommunen ved Oslo byarkiv har laget en speiling mellom Arkivloven/ Arkivforskriften/ RAF og Lov om datadeling. Dette lovspeilet tar for seg bl.a. definisjoner, journalføring, opplysninger i journaler/metadata, krav om formater ved tilgjengeliggjøring, og innebygd arkivering/åpenhet.

Arkiv og dokumentasjon vil alltid bestå av data og informasjon, men all data og informasjon vil ikke nødvendigvis kunne utgjøre dokumentasjon og arkiv. Dersom offentlige organ etter arkivloven skal kunne etterleve lovens formål i § 1 om å sikre arkiv med særlig kulturell, forskningsmessig, rettslig, eller forvaltningsmessig verdi for ettertiden, må forvaltningen av data derfor sees i sammenheng og som et ledd i prosessen med forvaltningen av arkiv. Oslo kommune har følgende kommentarer:

Helhetlig livssyklusforvaltning

Oslo kommune vurderer det som svært viktig å se data og informasjon i sammenheng med dokumentasjon og arkiv. Ved publisering av oversikter og datasett vil alltid data være satt i en kontekst, og dermed være informasjon. Store deler data og informasjon vil også være dokumentasjon, og bli til arkiv. Dokumentasjon forutsetter arkivfaglige kvaliteter som autentisitet, integritet, pålitelighet, og tilgjengelighet, jf. NOU 2019: 9 s. 52. For å sikre tilstrekkelig kvalitet til både gjenbruk i offentlig forvaltning, viderebruk til øvrige formål, og langtidslagring og tilgjengeliggjøring av bevaringsverdig dokumentasjon i arkivdepot bør offentlig forvaltning se på hele livssyklusen til dataene samlet. Det bør tas sikte på å bygge inn slike kvalitetsegenskaper fra start ved å stille krav ved utvikling eller anskaffelser, i tråd med prinsippene om innebygd arkivering. En tilnærming til dataforvaltning som tar utgangspunkt i den fullstendige livssyklusforvaltningen vil også være en forutsetning for å lykkes med helhetlig informasjonsforvaltning.

Forsterket standardisering

Større grad av standardisering i offentlig sektor vil også være positivt for å tilrettelegge for videre deling og bruk av data, og prinsipper fra etablerte rammeverk som EUs European Interoperability Framework (EIF) som juridisk, organisatorisk, semantisk og teknisk interoperabilitet kan med fordel også bygges inn fra start.

Prinsipper for oppdatering av delte data

Det bør utarbeides klare og tydelige prinsipper for hvordan forvaltningen skal forholde seg til oppdatering av data som allerede er delt. Eksempelvis deles det allerede datasett fra Mattilsynets tilsynsvirksomhet (smilefjesordningen) på data.norge.no. Her ligger også data fra

saker som kan påklages, og der vedtak kan omgjøres. Mattilsynet skriver selv at det er viktig at brukerne av datasettene holder seg oppdatert ved invalidering av tilsyn (en gang per døgn), for å unngå publisering av feilaktig informasjon om et tilsynsobjekt. Ved viderebruk av delte data vil ikke virksomheten som deler data ha kontroll på den videre bruken, og kan ikke påse at brukerne mottar informasjonen om oppdateringen. Det bør derfor vurderes tiltak for hvordan forvaltningen best kan håndtere slike oppdateringer av delte data, spesielt dersom vedtak endres som følge av medhold av klage fra innbyggere eller næringsliv.

Bevaring og kassasjon i lys av datadeling

Oslo kommune stiller spørsmål til hvordan bevaring og kassasjon skal gjennomføres for datasett som er delt. Tidligere var det praksis at journalene fra kassabel dokumentasjon ble bevart, mens papirdokumentene ble kassert, og tilsvarende ved overgangen til digitale dokumenter. Mange av dagens fagsystemer inneholder derimot kun data. Skal data i slike tilfeller slettes, mens metadata bevares, og hvordan skal dette løses i praksis dersom dataene allerede er tilgjengeliggjort og delt? Vil deling av data innebære at de delte dataene skal holdes tilgjengelig over lenger tid, og derav bevares? Kommunen vil også påpeke at det kan være relevant å gjøre nye bevarings- og kassasjonsvurderinger med bakgrunn i nye muligheter for å nyttiggjøre seg av data og datasett når disse kan sammenstilles, i tråd med forslaget til utvalget for bevaring av digitalt skapt dokumentasjon fra 2023 om å fremheve potensiell bruk som et formål for bevaring av arkivmateriale. Av den grunn anbefaler kommunen at nasjonal arkivfaglig myndighet har en sentral rolle i ansvarsområdet for deling av data og arbeidet med slike problemstillinger.

Nasjonale sikkerhetshensyn

Det bør tydeliggjøres at storstilt deling av i utgangspunktet uskyldige data fra offentlige virksomheter også kan utgjøre en risiko når slik data sammenstilles. Selv om enkelt datasett blir vurdert som skjermingsverdige, vil likevel summen av all data som blir delt fra offentlige myndigheter være stor. At dataene skal tilgjengeliggjøres “med tilhørende metadata i eksisterende format og språkversjoner”, jf. datadelingsloven § 5 første ledd, åpner for at en ved sammenstilling av data potensielt kan tilegne seg en omfattende oversikt over samfunnet, og således også sårbarheter. Dette kan utnyttes av kriminelle grupperinger, terrororganisasjoner og fremmede stater. Det er her verdt å merke seg at trusselaktører innen sistnevnte kategori har blitt mer aktuelt siden direktivene og forordningene som NOU-en bygger på ble vedtatt. KI har også for alvor gjort sitt inntog etter dette, og det er utfordrende å overskue hvilke resultater en sammenstilling av data basert på tilgjengelige digitale verktøy som KI kan gi.

Oslo kommune støtter også KS' vurdering om hvor man henvisning til kapittel 10 i NOU 2024: 14 ser at det vil bli behov for å gjøre til dels vanskelige vurderinger knyttet til nasjonal sikkerhet. Slike vurderinger er krevende å gjennomføre for enkeltkommuner, og det er derfor viktig at det kommer klare føringer fra statlig side for hva slags data som kan utgjøre slik risiko. Det er viktig at det utarbeides god informasjon om dette, og at denne informasjonen formidles så tidlig som mulig, slik at virksomhetene kan ta de nødvendige hensyn allerede på planleggingsstadiet.

Generelt, men spesielt innenfor geodata, er det viktig å ta hensyn til nasjonal sikkerhet og vurdere nøye hva som skal være skjermingsverdige data. I lovarbeidets kapittel 10.3 Problemstilling – sikkerhet og sårbarhet vises det til en sentral problemstilling som går på å avgjøre hva som er greit å dele i et sikkerhetsperspektiv, og hva som bør skjermes. Dette

gjelder særlig fordi man ikke vet hvordan data skal brukes, av hvem data brukes og fordi det er utfordrende å overskue hvilke resultater en sammenstilling av data basert på tilgjengelige digitale verktøy som KI kan gi. Det tydeliggjøres at 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. Problematikken er aktuell på tvers av administrative grenser og svært kompleks.

Oslo kommune legger til grunn at dette avklares av departementet på en god måte før ny lovgivning trer i kraft.

Personvern

Oslo kommune har med personvern som perspektiv følgende vurderinger:

Det bør presiseres at aktiv tilgjengeliggjøring av nærmere definerte datasett må være innenfor personvernlovgivningen.

Det er også et stort behov for en presisering av i hvilken grad offentleglovas regler går foran personvernlovgivningen. Det står i NOU-en at innsynsretten etter offentleglova etter omstendighetene kan gå foran hensynet til personvernet. I praksis kan det være vanskelig for forvaltningen å balansere kravene til åpenhet mot hensynet til privates rett til vern om sine personopplysninger. Oslo kommune etterlyser en tydeliggjøring av vurderingsmomenter til interesseavveiningen mellom de registrertes rett til personvern på den ene siden og samfunnets krav til innsyn og åpenhet på den andre siden.

Utvalget mener at spørsmålet om data som inneholder personopplysninger kan deles etter datadelingsloven fortsatt vil være et spørsmål som reguleres av offentleglova, mens viderebehandling av data som inneholder personopplysninger er et spørsmål som reguleres av personvernforordningen. Kommunen mener at selv om det er en ambisjon om at det skal være økt datadeling, må en deling av data være i tråd med personvernlovgivingen. Dette er i tråd med det som står i NOU-en, at dersom dokumenter det blir gitt innsyn i inneholder personopplysninger, krever viderebruk (eller «viderebehandling», jf. personvernforordningen artikkel 5 nr. 1) av disse opplysningene et gyldig behandlingsgrunnlag.

Prinsippet om formålsbegrensning etter personvernforordningen artikkel 5 nr. 1) innebærer at personopplysningene skal kun brukes til det formålet de opprinnelig ble samlet inn for. Formålet med behandling av personopplysninger skal være spesifikt og uttrykkelig angitt. Dataene er vanligvis samlet inn til et spesifikt formål knyttet til et konkret behov for oppgaveløsning på det tidspunktet opplysningene ble samlet inn. Når den nå kommer et regelverk som sier at dataene som inneholder personopplysninger skal deles og viderebrukes, bør det også vurderes om det er behov for et krav til offentlige sektor om å vurdere deling og viderebruk av dataene allerede ved fastsettelse av opprinnelig formål. På den måten kan arbeidet med deling og viderebruk av dataene være mer effektivt ved at behov for forenlighetsvurdering av førstegangsbehandling og viderebehandling i mange tilfeller kan unngås. Mange forenlighetsvurderinger over tid kan føre til ulik praksis av hva som anses som forenlig med opprinnelig formål, og dette kan bidra til å undergrave hensikten med å legge til rette for datadeling og bruk av åpne data.

Næringsutvikling

Oslo kommune har en generell kommentar, om at økt tilgjengelighet til offentlige data, som foreslått i NOU-en, kan ha betydelige positive effekter for næringsutvikling på flere måter:

Innovasjon

Tilgang til offentlige data gir næringslivet innsikt i trender, behov og utfordringer i samfunnet. Med gode data kan bedrifter utvikle tjenester som treffer bedre og løser faktiske problemer.

Økt verdiskapning

Når bedrifter får tilgang til strukturerte og pålitelige data, kan de skape produkter og tjenester som også har høy eksportverdi. Eksempelvis kan selskaper innen teknologi, fintech og klima knytte sine løsninger til norske behov, men samtidig utvide til markeder utenfor Norge.

Fornyelse av sektorer

Med friere tilgang til data kan tradisjonelle sektorer som transport, helse og energi fornye seg og bli mer konkurransedyktige. Oslo-baserte oppstartsbedrifter og etablerte aktører kan dermed utvikle teknologi og løsninger som også kommer innbyggerne til gode, for eksempel gjennom smarte byer og grønne løsninger.

Nye partnerskap og investeringer

Åpen data kan legge til rette for flere partnerskap mellom offentlig sektor, privat næringsliv og akademia. Dette kan også tiltrekke seg utenlandske investeringer, særlig innen bransjer hvor Oslo allerede er sterk, som teknologi og bærekraft.

Effektivisering av beslutningsprosesser

Tilgang til relevante og oppdaterte data hjelper bedrifter å ta mer informerte beslutninger. Slik reduseres risikoen for feilaktige investeringer, noe som er særlig viktig for små og mellomstore bedrifter som ønsker å ekspandere.

Digitale lommebøker og annet kommende regelverk fra EU

Oslo kommune mener det er store mulige synergier mellom regelverket og formålene nedfelt i NOU-en og annet kommende regelverk fra EU, bl a eIDAS 2.0-forordningen og Single Digital Gateway (SDG) hvor digitale lommebøker er sentralt i realiseringen av disse.

eIDAS 2.0 og de digitale nasjonale lommebøkene er ikke nevnt i NOU 2024:14. NOU-en har som mål å gjøre offentlige data mer tilgjengelige for viderebruk, noe som kan støtte utviklingen av nye tjenester og produkter. Det er avgjørende at deling av informasjon fra det offentlige ivaretar krav til personvern og informasjonssikkerhet. eIDAS 2.0 forordningen pålegger alle EU og EØS land, å utstede nasjonale digitale lommebøker som gir innbyggere en sikker måte å lagre og dele digitale identiteter og dokumenter på. Disse lommebøkene kan brukes til å autentisere brukere som ønsker tilgang til offentlige data.

Ved å se NOU 2024:14 og eIDAS 2.0 i sammenheng, kan Oslo kommune dra nytte av en helhetlig tilnærming til digitalisering som både fremmer tilgjengelighet av data og legger til rette for trygg håndtering av digitale identiteter. Dette vil kunne åpne for nye muligheter for innovasjon og effektivisering av kommunale tjenester.

Byrådet, den 12. desember 2024

Eirik Lae Solberg

Toini Oulie-Hauge