

Dato 05.07.2022
Deres referanse: 21/157

Høringsuttalelse om åpne data og viderebruk av informasjon fra offentlig sektor

Norsk Redaktørforening (NR) er foreningen for frie og uavhengige redaktører og redaksjonelle ledere. Foreningen har rundt 670 medlemmer i alle typer nyhets- og aktualitetsmedier.

Norsk Journalistlag (NJ) er organisasjonen for alle som jobber med journalistikk eller bidrar til redaksjonelle produkter i norske medier.

Mediebedriftenes Landsforening (MBL) representerer 325 bedrifter med ca. 9000 årsverk; 205 mediehus (185 aviser) - kommersiell allmennkringkasting - magasiner - lokal-tv).

Norsk Presseforbund (NP) er paraplyorganisasjonen for frie redaktørstyrte medier, herunder redaktører, journalister og utgivere, som følger Vær Varsom-plakaten og Redaktørplakaten.

1. Innledning:

Formålet med åpne data-direktivet er å fremme bruken av offentlige data og å stimulere til innovasjon av produkter og tjenester. Mediene er i dag blant de fremste brukerne av offentlige data, både ved bruk av den ordinære innsynsretten, men også ved å tilby digitale løsninger basert på offentlige data, samt som brukere med API-tilgang til ulike tjenester.

I høringsnotatet understrekes det at direktivet og endringene vil ha positive konsekvenser for private aktører, ved at tilfanget av hvilke dokumenter som det gis innsyn i, vil øke. Dette er positivt også for mediene. Allmennheten vil videre ha nytte av mediernes bruk av dataene. Åpenhet får sin verdi først og fremst ved at informasjon blir formidlet. Et eksempel på dette, som omtales i rapporten [Effektiv og sikker infrastruktur for deling og bruk av relevant statistikk og data i kriser](#) fra ekspertgruppen som ble satt ned av Kunnskapsdepartement, er VGs statistikk-løsning under covid-19. Det er VGs mest populære tjeneste noensinne. I starten av pandemien måtte VG, og andre medier, manuelt hente ut dataene fra kommuneoverlegene i Norge, sykehus og lokalaviser. Først et godt stykke ut i pandemien ble det opprettet løsninger for deling av data fra FHI, som for eksempel videreutvikling av statistikkbanken, noe som gjorde statistikk relatert til pandemien enklere tilgjengelig. Det viser at slik informasjon kan være svært viktig å få ut, samtidig som den ikke er så tilgjengelig som den burde.

Redaktørstyrte, journalistiske medier er en av grunnsteinene i et fritt og demokratisk samfunn. Mediernes samfunnsoppdrag er både en sentral del av demokratiets infrastruktur og viktig for komparative fortrinn Norge har, som tillit og høy kompetanse. Det må være en sentral målsetting å ta vare på mediernes mulighet og kapasitet til å produsere nyheter,

aktualiteter og debatt. Digitaliseringen har åpnet store muligheter for mediene, og god tilgjengelighet av offentlige data er viktig for at norske medier skal oppfylle sitt samfunnsoppdrag.

Det er derfor 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. Vi oppfatter at forslaget i all hovedsak ivaretar disse hensynene, men har noen utfyllende merknader:

2. Dokumentbegrepet:

Vi stiller oss positive til departementets forslag til nytt fjerde ledd i offentleglova § 4, og er enig i at det er klargjørende. Ordlyden gir god veiledning til anvendere av loven, og gjør at § 4 totalt står seg bedre i et digitalt samfunn.

3. Datasett med høy verdi:

Det er positivt at datasett med høy verdi som klar hovedregel skal gjøres tilgjengelig vederlagsfritt. Dette vil gjøre det enklere for mediene å lage nye tjenester for publikum, hvor enten datasettene tilgjengeliggjøres i seg selv, eller hvor de kombineres med andre data. Det kan også gjøre medienes researchmuligheter bedre enn i dag, ved at dataene lettere kan samles og systematiseres.

I høringsnotatet er det ikke definert hvilke datasett dette skal være, og avgrensningene av dette utsettes i stor grad til behandling av det nedsatte lovutvalget på området og senere forskriftsregulering. Vi frykter at det kan ta for lang tid før disse avgrensningene kommer på plass, og mener departementet allerede nå må kunne definere datasett som det vil være uomtvistet at har høy verdi.

Departementet ber om innspill om hvilke datasett som bør være omfattet. Vi har bedt om innspill om dette fra flere medier som i dag har bred erfaring med datastøttet journalistikk¹. Et overordnet innspill er at alle datasett som direkte berører kjernevirksomheten i et forvaltningsorgan som er delegert makt til å gjøre vedtak eller bruke tvangsmidler mot innbyggerne, bør få merkelappen «høy verdi». 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.

Etter innspill fra disse redaksjonene mener vi disse datasettene bør kunne vurderes inkludert allerede nå. Vi understreker at listen ikke er uttømmende, og at vi gjerne vil komme tilbake til dette også i forskriftsarbeidet.

- PAI-data fra kommunene og staten (hvem jobber i kommunene, hvilken lønn/stilling har de)
- Reskontro-data fra regnskapssystemene (ref KR's kommersielle leverandør-database)
- Aksjonærregisteret

¹ Følgende personer/redaksjoner har gitt innspill: Anders Grimsrud Eriksen, datajournalist i Bergens Tidende, Hanne Wien, journalist i Kommunal Rapport, Jari Bakken, redaksjonell utvikler i VG, Jørgen Arnor Gårdsø Lom, datajournalist i Aftenposten, Vegard Venli, journalist i Aftenposten, Geir Molnes, journalist i Faktisk.no, Gard Oterholm, journalist i Dagens Næringsliv, Ola Strømman, datajournalist og utvikler i Dagbladet, Espen Andersen, utviklingsredaktør i Kommunal Rapport

- 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 betaltjeneste 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 selskapsregister-kategorien.
- 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.etc).
- Barnehagedata (deler av dette finner vi i dag på barnehagedata.no).
- Datasett fra grunnskolens informasjonssystem GSI
- Nasjonal veidatabank (NVDB)
- Stortingets datatjeneste
- Statistikkbankene til SSB, FHI, UDI, IMDi, NAV, Hdir, Udir, Oslo kommune osv
- GIS-data som angår almenheten 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 landingsstatistikker).

Datasettene vi nevner er av ulike karakter. Men det bør være uomtvistet at flertallet av dem har høy verdi, og de fleste av disse datasettene bør allerede nå vurderes å gjøres tilgjengelige i tråd med direktivets retningslinjer.

Vurderingen av hva som er et datasett vil også kunne endre seg over tid. Vi foreslår derfor at det etableres ordninger med jevnlig høring og/eller opprettelse av brukerråd, for dialog om hvilke datasett som bør omfattes, for sikre en relevant utvikling av hva som er å anse som viktig og av høy verdi fra år til år.

4. Tilgjengeliggjøring via API

Tilgjengeliggjøring av datasett av høy verdi via API vil være svært viktig for datadrevet journalistikk og gravesaker. Leveringskravene er lagt inn i forslaget til nytt fjerde ledd i § 30 i offentleglova, og kravene fremstår som fornuftige. Det er viktig at det presiseres at *«dokumenta gjerast tilgjengelege umiddelbart etter kontrollen»*, og at *«slike kontrollar bør ikkje påverke kor ofte dokumenta blir oppdaterte»*. Skal data som dette ha verdi må de være relevante og oppdaterte.

Det er viktig at hovedløsningen blir tilgjengelig via API-er, og ikke som massenedlasting, siden massenedlasting ofte vil føre til en for stor forsinkelse. Dette er naturlig nok særlig viktig for sanntidsdata. Dataene er aktuelle i et lite tidsvindu, før de blir gamle. Et eksempel på en god, eksisterende løsning for dette er Kystverket/Barentswatch, med sine sanntids-APIer med strømmer av skipsposisjoner.

5. Forskningsdata:

Virkeområdet utvides til å omfatte offentlige finansierte forskningsdata, jf. definisjonen i artikkel 2 nr. 9.

Offentlig finansierte forskningsdata er data som det normalt vil være stor allmenn interesse i. Det er derfor svært viktig å ha et godt regelverk på området som tydeliggjør bestemmelsene om offentlighet som en grunnverdi.

Vilkårene for at det skal være vederlagsfri tilgang til offentlig finansierte forskningsdata er at de må være offentliggjort av forskere, forskningsutøvende organisasjoner eller forskningsfinansierende organisasjoner gjennom et sentralt datalager i institusjonen eller et emnebasert datalager. Vi er ikke kjent med hvordan dette gjøres praktisk, og det eksisterer oss bekjent ikke et slikt sentralt datalager i dag.

Vi støtter forslaget om at det etableres en felles datakatalog administrert av Digitaliseringsdirektoratet. Forskningsinstitusjoner som mottar offentlige midler må pålegges en plikt til å benytte denne for alle sine prosjekter, hvis ikke vil denne rettigheten fort uthules i praksis. . Og det må føres tilsyn med at offentlige forskningsdata faktisk blir publisert på denne måten.

6. Virkeområdet:

Målet med direktivet er å øke tilgjengeligheten av data ved å bringe nye typer offentlige og offentlig finansierte data inn under direktivets virkeområde, "for eksempel data fra offentlige foretak innenfor forsynings- og transportsektoren og offentlig finansierte forskningsdata". Dette er et mål vi ser svært positivt på. Forskning og data som er finansierte i hovedsak av det offentlige, må være så tilgjengelig som mulig.

I høringsnotatet legges følgende til grunn:

«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.»

Dette må etter vårt syn bety at forskningsaktiviteten til stiftelser som Sintef og Transportøkonomisk institutt, og organer som Norce, vil omfattes av direktivets virkeområdet, selv om disse hevder seg i dag å være unntatt offentleglova. Dette er viktig og en positiv utvidelse.

Det nye direktivets virkeområde utvides også til å omfatte offentlige foretak innen

forsyningssektoren (eks. el-, gass- og vannselskaper) og transportsektoren der stat, fylkeskommune eller kommune direkte eller indirekte kan utøve en dominerende innflytelse når det gjelder levering av tjenester av allmenn interesse.

Dette må innebære at de offentlige eide kraftselskapene omfattes av virkeområdet. Enkelte av disse er i dag omfattet av offentleglova, mens andre ikke er det, og [rettstilstanden er noe uavklart](#). I lys av ordlyden i direktivet og formålet med det, må alle kraftselskaper som tilbyr tjenester av allmenn interesse, for eksempel som tilbyder av nettleie, omfattes av direktivets virkeområde.

7. Kostnader ved innsyn:

Forslaget innebærer en innsnevring av hvilke kostnader som omfattes av marginalkostbegrepet etter offentlegforskrifta § 4 femte ledd der det ikke foreligger inntjeningskrav. Dette er positivt.

Samtidig utvides grunnlaget for å kunne ta betalt til å også omfatte anonymisering av personopplysninger og tiltak som treffes for å beskytte kommersielt fortrolige opplysninger. 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 uthuling av innsynsretten.

Vi er 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 allmennheten, og det er svært uheldig om det bare er de mest ressurssterke som kan benytte seg av disse innsynsrettighetene.

I forlengelsen av dette er det 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». Dette må også gjelde å svare ut innsynskrav i «ordinære» dokumenter, 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 offentleglova. Da risikerer vi å få utilsiktet innskrenkning av innsynsmulighetene. Terskelen for å ta betalt må være høy.

8. Lovgivningsteknikk:

En rettspolitisk betraktning som ikke omhandler det materielle i departementets forslag: De nye leddene som er foreslått tatt inn i offentleglova har en annen form enn bestemmelsene i offentleglova ellers. Vi forstår behovet for å implementere direktivet, men en av flere gode ting med offentleglova er at den er konkret og relativt tilgjengelig for anvendere, både i allmenheten og forvaltningen. De foreslåtte nye leddene, særlig forslaget til nytt fjerde ledd i § 30, har en mindre tilgjengelig ordlyd enn loven ellers. Det 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. Tilgjengeleggjinga 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 grunngitte 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 allereie er tilgjengelege for vidarebruk».

Språkdrakten er i tråd med de øvrige leddene i § 30, men skiller seg skarpt fra resten av loven. Vi har forståelse for hvorfor det er slik, men frykter at en såpass lite tilgjengelig lovtekst kan medføre unødvendig usikkerhet og feiltolkninger. Det er viktig at en lov som offentliggjøres, som blant annet skal utjevne maktforholdet mellom forvaltningen og den enkelte borger, er så forståelig som mulig.

9. Avslutning:

Direktivet angir kun minimumsregler om viderebruk. Norge bør være et foregangsland for åpenhet av offentlig data. I forslaget indikeres det at løsninger som går lenger enn minimumsreglene i stor grad utsettes i påvente av lovutvalget som skal se på ytterligere forbedringer på området. Vi har forståelse for dette, og vil understreke at vi har store forventninger til dette arbeidet. Vi ønsker å være i tett dialog med lovutvalget underveis i deres arbeid. Offentlig data er i stor grad allerede betalt for av fellesskapet, og bør derfor komme fellesskapet gratis til gode.

Reidun Kjelling Nybø, generalsekretær i Norsk Redaktørforening

Dag Idar Tryggestad, leder i Norsk Journalistlag

Sindre Granly Meldalen, jurist i Norsk Presseforbund

Randi S. Øgrey, administrerende direktør i Mediebedriftenes Landsforening