



ÁFORM UM LAGASETNINGU

– sbr. samþykkt ríkisstjórnar frá 10. mars 2017, 1.-4. gr.

Málsheiti og nr.	Frumvarp til laga um breytingu á lögum um endurnot opinberra upplýsinga, nr. 45/2018 / HVIN23010025.
Ráðuneyti /verkefnisstjóri	Háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneyti
Innleiðing EES-gerðar?	☒ Já ☐ Nei
Dags.	29. júní 2023

A. Úrlausnarefni

1. Forsaga máls og tilefni

Gildandi lög um endurnot opinberra upplýsinga, nr. [2018/45](#), fólu í sér innleiðingu á tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2013/37/ESB, um breytingu á tilskipun 2003/98/EB um endurnotkun upplýsinga frá hinu opinbera. Eldri tilskipunin var innleidd í íslenskan rétt með lögum nr. 1651/2006 til breytinga á þágildandi upplýsingalögum, nr. 50/1996.

Stafræn þróun hefur verið afar hröð undanfarin ár og hefur hún opnað á nýjar leiðir til aðgangs að upplýsingum og til hagnýtingar upplýsinga. Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2019/1024, frá 20. júní 2019, um opin gögn og endurnotkun upplýsinga frá hinu opinbera, sem nú er stefnt að því að innleiða, leysir tilskipun 2003/98/EB, með síðar breytingum í tilskipun 2013/37/ESB, af hólmi.

2. Hvert er úrlausnarefnið?

Opin gögn sem hugtak er að jafnaði skilgreint sem gjaldfrjáls framsetning gagna á opnu sniði sem öllum er heimilt að nota, endurnota og deila.

Opinberir aðilar safna, framleiða, endurvinnna og gefa út ógrynni upplýsinga á ólíkum sviðum. Aðgengi að slíkum upplýsingum getur haft mikið samfélagslegt gildi, ekki síst ef slíkt aðgengi er veitt með gagnvirkum, stöðluðum og stafrænum hætti. Með greiðara aðgengi að opinberum gögnum er mögulegt að endurnýta gögnin og auka þjóðhagslegt verðmæti þeirra, veita frumkvöðlastarfi og nýsköpun brautargengi í atvinnulífinu og stuðla að þróun nýrrar tækni og betri þjónustu samfélaginu til heilla.

Magn gagna sem safnast saman á vegum hins opinbera hefur aukist margfalt á síðustu árum, einkum frá því tilskipun 2003/89/EC tók gildi. Gildandi lög taka mið af lágmarks samræmingu innan Evrópska efnahagssvæðisins með aukið aðgengi einkaaðila að leiðarljósi. Ný tækni og greiningartól, s.s. vél nám, gervigreind og hlutanetið, auka möguleikana til hagnýtingar gagna og til þróunar nýrra vara og þjónustu. Hinni nýju tilskipun er ætlað að auka þessa hagnýtingarmöguleika, óháð nýrri tækni.

Tilskipunin skilgreinir sérstaklega að tiltekin gagnasöfn geti talist mjög verðmæt. Til að tryggja hámarksáhrif þeirra og eins mikla notkun og mögulegt er, skulu þau gagnasöfn gerð aðgengileg gjaldfrjáls og með minnstu mögulegu lagalegum og tæknilegum takmörkunum. Jafnframt verður skylt að tryggja aðgengi að þeim með svonefndum forritaskilum (API)

3. Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?

Innleiða þarf tilskipun (ESB) 2019/1024 sérstaklega svo hún öðlist gildi hér á landi og Íslandi standi við skuldbindingar sínar í samræmi við EES-samninginn. Gildandi regluverk á Íslandi fjallar ekki um þær reglur sem settar eru með lögum þessum og því er lagasetning nauðsynleg.

B. Markmið

1. Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki

Endurnot opinberra upplýsinga heyra undir málefnasvið háskóla-, iðnaðar og nýsköpunarráðuneytis samkvæmt 7. tölul. 1. mgr. 5. gr. forsetaúrskurðar um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands, nr. 6/2022, með síðari breytingum.

Um opin gögn er auk þess fjallað undir málefnasvið 6.1 í gildandi fjármálaáætlun. Eftirfarandi kemur þar fram:

Opin gögn skapa jákvæð samfélagsleg, efnahagsleg og pólitísk áhrif, t.d. í formi bættrar þjónustu, gagnsæis, nýsköpunar hjá hinu opinbera og á einkamarkaði og með bættri ákvarðanatöku opinberra aðila. Opinberar stofnanir nota mismunandi aðferðafræði og hugbúnað við að safna saman gögnum og við greiningu þeirra og mismunandi hugbúnað við framsetningu. Nauðsynlegt er að stuðla að samræmingu milli opinberra stofnana varðandi gagnavinnslu. Stefnt verður að því að öll ópersónubundin opinber gögn sem megi birta séu aðgengileg á stafrænu formi, án endurgjalds. Þá verður unnið að mótun stefnu og skipulags sem tryggir markvissar aðgerðir svo opin gögn skapi verðmæti fyrir samfélagið. Þannig má fjölga nýsköpunarmöguleikum, styrkja atvinnulífið, ýta undir rannsóknir og auka traust og gagnsæi í stjórnsýslunni. Ráðgerðar eru breytingar á lögum um endurnot opinberra upplýsinga á grundvelli tilskipunar ESB 2019/1024 til að styrkja þá vegferð. Á vefsvæðinu opingogn.is veita opinberir aðilar aðgengi að gögnum sínum. Ráðgert er að endurskipuleggja vefsvæðið með tilliti til framsetningar og betra aðgengis að þeim gagnasettum og vefþjónustum sem ríkisaðilar bjóða upp á.

Ríkisstjórnin samþykkti í nóvember 2022 [upplýsingastefnu](#) stjórnvalda. Þar segir: ”Gögn og gagnasöfn skulu gerð aðgengileg með stafrænum hætti til hagnýtingar og úrvinnslu. Hægt er að nálgast gögn á opnum og viðurkenndum gagnasniðum með leitarbærum hætti eftir því sem kostur er.”

Í júlí 2021 samþykkti ríkisstjórnin [stafræna stefnu](#) um þjónustu hins opinbera. Í henni kemur meðal annars fram að gögn hins opinbera skulu verða aðgengileg og hagnýtt að teknu tilliti til persónuverndarsjónarmiða og samþykkis einstaklinga.

Í október 2022 var birt fyrsta útgáfa af öryggisflokkun gagna. Áhersla 1 í stefnunni er að gögn skulu vera opin nema annað sé ákveðið.

Innleiðing tilskipunarinnar er því eðlilegt skref í að styðja við stefnu stjórnvalda í þessum málaflokki.

2. Markmið sem að er stefnt með lagasetningu í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda

Markmið lagasetningarinnar er að stuðla að endurnýtingu opinberra upplýsinga og gagna í þágu aukinnar nýsköpunar, þróun nýrrar tækni og betri þjónustu fyrir atvinnulíf og samfélag. Með lagasetningunni er Ísland jafnframt að standa við skuldbindingar sínar í samræmi við EES samninginn.

C. Leiðir

1. Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?

Verði ekkert aðhafst yrði regluverk á Íslandi ekki í samræmi við reglur Evrópska efnahagssvæðisins og Ísland yrði þá brotlegt við EES-samninginn.

2. Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið

Þar sem gildandi lög eru ekki í fullu samræmi við lágmarksreglur tilskipunarinnar liggur fyrir að innleiðing hennar krefst lagabreytinga. Með því frumvarpi sem hér er áformað eru lagðar til tilteknar lagabreytingar en jafnframt verður unnið að reglugerð sem varðar sérstaklega mjög verðmæt gagnasöfn.

3. Mögulegar leiðir við lagasetningu

Helst kemur til greina að gera breytingar á gildandi lögum þar sem þörf er. Önnur leið væri að setja ný heildarlög. Báðar leiðir koma til greina.

D. Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?

1. Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni Sú leið sem áformuð er felst í að gera breytingar á gildandi lögum og til innleiðingar á tilskipun (ESB) 2019/1024. 2. Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott Tilskipunin felur í sér þrjár meginbreytingar á gildandi lögum. Gildissvið tilskipunarinnar er víkkað út þannig að það nái einnig til upplýsinga frá opinberum fyrirtækjum vegna ákveðinnar starfsemi. Núgildandi lög hafa reyndar víðara gildissvið en eldri tilskipun ESB en rétt þykir að skýra orðalagið. Hafa ber í huga að rétturinn til aðgangs að gögnum byggir á upplýsingalögum, nr. 140/2012, á meðan lög um endurnot upplýsinga gilda um fyrirkomulag endurnota. Skilgreind eru mjög verðmæt gagnasöfn á sviði landupplýsinga, jarðfjarkönnunar og umhverfis, veðurfræði, hagskýrsla, fyrirtækja og eignarhalds fyrirtækja og hreyfanleika (e. mobility). Gagnasöfnin skulu vera aðgengileg án endurgjalds, tölvulæsileg, veitt um forritaskil (API) og veitt með magnniðurrhali, þar sem við á. Í framkvæmdareglugerð (ESB) 2023/13, sem sett er á grundvelli tilskipunar (ESB) 2019/1024, er skilgreindur listi af mjög verðmætum gagnasöfnum og tilgreint nánar það fyrirkomulag sem gilda á um birtingu og endurnotkun gagnasafnanna. Framkvæmdareglugerðin tók gildi innan ESB þann 9. janúar sl. en kemur ekki til framkvæmda fyrr en 9. júní 2024. Innleiðingarferli framkvæmdareglugerðarinnar í EES er hafið en á þessari stundu er ekki ljóst hvort hún mun taka gildi á EES-svæðinu 9.júní 2024 eða síðar. Tilskipunin hefur að geyma ákvæði um að aðildarríki skuli setja sér stefnu og aðgerðaráætlun sem stefna að opnu aðgengi að rannsóknargögnum sem fjármögnuð eru af hinu opinbera. Birting slíkra gagna skal samrýmast FAIR-meginreglum um að rannsóknargögn séu finnanleg, aðgengileg, samvirkandi og endurnýtanleg (e. findable, accessible, interoperable og reusable). Til skoðunar kemur hvort breyta þurfi lögum um opinberan stuðning við vísindarannsóknir, nr. 3/2003, vegna ákvæða tilskipunarinnar um opin vísindi.
E. Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar 1. Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga? Lögfesting tilskipunar (ESB) 2019/1024 er ekki talin vekja stjórnskipuleg álitamál. Innleiðing hennar eftir upptöku í EES-samninginn samræmist skuldbindingum Íslands samkvæmt samningnum. 2. Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu? Nei. 3. Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til? Nei.
F. Samráð 1. Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar? Opinberar stofnanir, sérstaklega þær sem safna og/eða birta gögn sem teljast til mjög verðmætra gagnasafna, s.s. Hagstofa Íslands, Landmælingar Íslands, Veðurstofa Íslands, Hafrannsóknarstofnun, Þjóðskrá, Húsnæðis- og mannvirkjastofnun, Umhverfisstofnun og Vegagerðin. Aðilar sem koma að rannsóknum sem styrktar eru af opinberu fé, s.s. háskólarnir og Rannís. Samtök iðnaðarins og Samtök atvinnulífsins, nýsköpunarfyrirtæki og aðrir notendur opinna gagna. 2. Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta?

Forsætisráðuneytið, að því er varðar upplýsingalög, og fjármála- og efnahagsráðuneytið, að því er varðar stafræna þjónustu hins opinbera. Viðeigandi samráð verður haft við hlutaðeigandi ráðuneyti. 3. Samráð sem þegar hefur farið fram Fundað hefur verið með fulltrúum frá forsætisráðuneyti og fjármála- og efnahagsráðuneyti. Einnig var haldin vinnustofa með fulltrúum Hagstofu Íslands, Landmælingum Íslands, Hafrannsóknarstofnun og Veðurstofu Íslands. 4. Fyrirhugað samráð Fyrirhugað er að birta áformaskjöl í samráðsgátt á næstu vikum. Samráð við þær stofnanir sem safna og/eða miðla gagnasöfnum sem teljast mjög verðmæt m.a. til þess að meta kostnað af innleiðingu. Birting frumvarpsdraga í samráðsgátt.	
G. Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er	
1. Niðurstaða frummats á áhrifum, sbr. Fylgiskjal Verði frumvarpið að lögum mun það fela í sér kostnað við innleiðingu en um opna leiðir til aukinnar hagnýtingar verðmætra gagna. Lagabreytingin myndi einnig opna leiðir til aukinnar nýsköpunar sem síðar gæti skilað sér í meiri tekjuöflunar fyrir ríkissjóð í formi skatttekna. Þá gæti lagabreyting stuðlað að aukinni hagræðingu og bættri ákvarðanatöku og þjónustu opinberra aðila.	
H. Næstu skref, innleiðing	
1. Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmíðina? Nei 2. Hvernig verður staðið að innleiðingu löggjafar? Hvað má gera ráð fyrir að þeir sem verða fyrir áhrifum, opinberar stofnanir/hagsmunaaðilar/almennigur, þurfi langan tíma til undirbúnings/aðlögunar? Á vefsvæðinu opingogn.is veita opinberir aðilar aðgengi að gögnum sínum. Til skoðunar er að endurskipuleggja vefsvæðið þannig að þar verði miðlæg gagnagátt fyrir opin gögn sem uppfyllir skilyrði til framsetningar og aðgengis. Ekki þarf að gera ráð fyrir löngum tíma til undirbúnings þess verkefnis. Hins vegar þarf að gera ráð fyrir undirbúningi þegar framkvæmdareglugerðin um verðmæt gagnasöfn verður innleidd í landsrétt. 3. Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur? Móta þarf stefnu og markvissar aðgerðir svo opin gögn og endurnýting þeirra skapi verðmæti fyrir samfélagið. Mikilvægt er að endurbætt gagnagátt sé aðgengileg, þannig að bæði verði auðvelt fyrir opinberar stofnanir að birta þar gögn með stöðluðum hætti og notendur eigi auðvelt með að finna opin gögn og samtvinna ólík gagnasöfn. Það þarf að liggja ljóst fyrir hverjum verður falið að bera ábyrgð á gagnagáttinni, þ. á m. halda henni við, þróa hana áfram, veita fræðslu um birtingu og notkun og halda utan um árangur af birtingu opinberra gagna með dæmum. 4. Mælikvarðar á árangur og útkomu Á vegum „European Data Portal“, sem er miðlæg gátt ESB fyrir opin gögn, er árlega gefin út árangursvísir, sem byggður er á könnun á stöðu opinna gagna í aðildarríkjum ESB og fleiri ríkja. Samkvæmt könnuninni kemur Ísland ekki vel út í samanburði við önnur EES-ríki. Eins og fram kemur í fjármálaáætlun 2024-2028, er árangursvísirinn tilgreindur sem mælikvarði á bætt gæði, framboð og aðgengi að opinberum gögnum hér á landi og auknum möguleika fólks til lýðræðislegrar þátttöku. 5. Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur? Háskóla-, iðnaðar og nýsköpunarráðuneyti heldur utan um öflun gagna fyrir árangursvísi European Data Portal. Huga þarf að hvernig slíkt fer fram með skipulögðum hætti, m.a. með endurbættri gagnagátt sem heldur utan um tölfræði um notkun opinberra upplýsinga.	
I. Annað	

J. Fylgiskjöl
1. Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað 2. Önnur fylgiskjöl eftir atvikum