

Fornyings, Administrasjons- Og Kirkedepartementet
Katarina De Brisis
Postboks 8004 DEP.
N-0030 OSLO



Saksbehandler:
ER/AUS

Vår dato:
16.08.2011

Vår referanse:
6/13555

Deres dato:
11.04.2011

Deres referanse:
10/3074

Høring - norsk lisens for offentlige data (NLOD)

Det vises til høringsnotat fra Fornyings- administrasjons- og kirkedepartementet av 11. april d.å. med forslag til en ny, standardisert, norsk lisens for offentlige data (NLOD). Vedlagt følger høringssvaret fra Forbrukerrådet. Forbrukerrådet har valgt å komme med et todelt svar. Først noen overordnede betraktninger rundt tilgjengeliggjøring og offentliggjøring av offentlig data – dernest Finansportalen.no sin vurdering av konkrete spørsmål i høringen gjennom en sammenligning av det foreliggende forslaget til lisens (NLOD) - med vilkårene som Finansportalen.no i dag setter i egen avtale. Sistnevnte som et vedlegg til høringssvaret.

Overordnede betraktninger

Forbrukerrådet er positive til etableringen av en Norsk lisens for offentlige data (NLOD).

Forbrukerrådet ønsker at offentlige data i større grad frigjøres, slik at disse kan benyttes til å skape gode tjenester og løsninger for næringsliv og forbrukere. Dette kan lette hverdagen for mange gjennom tilgang til interessante nye tjenester. I alle tildelingsbrev som departementene sendte sine direktorater og etater for 2011, ble det stilt krav om at alle egnede rådata skulle gjøres tilgjengelig i maskinlesbare formater. Dette etter beslutning i Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet. Det ble påpekt at å gjøre offentlig informasjon tilgjengelig i maskinlesbare formater åpner for nye, innovative tjenester.

Vi opplever at det er en utfordring i dag at mange offentlige virksomheter ikke frigir offentlige data, på tross av at politiske vedtak lenge har varslet at dette er en villet politikk. Noen eksempler:

- Forbrukerrådet har sammen med IKT Norge henvendt seg til Trafikanten, og stilt spørsmål ved om de har en konkret fremdriftsplan for tilgjengeliggjøring av rutedata. Fordi Trafikantens heleide selskap Norsk Reiseinformasjon AS sitter på rutetabeller for norske kollektivselskaper, ser vi at dette kunne åpne for mange gode tjenester som kunne gjøre det enklere å reise kollektivt. Vi har ikke mottatt noe svar fra Trafikanten på dette.
- Arbeidet med tilgjengeliggjøring av omsetningspriser for eiendom (matrikkelen) basert på innsamlede data i regi av Statens kartverk

UTGIVER AV:



Forbrukerrådet
The Consumer Council
of Norway

Postadresse:
P.b. 4594 Nydalen
NO-0404 Oslo

Besøksadresse:
Rolf Wickstrøms vei 15
0486 Oslo

Org. nr.:
NO 871 033 382 MVA

post@forbrukerradet.no
forbrukerportalen.no

Publikumstelefon:
815 58 200
Sekretariatet,
tlf.: 23 40 05 00

På den annen side vil vi påpeke at enkelte offentlige virksomheter med hell har tilgjengeliggjort sine data. Et positivt eksempel her kan være Meteorologisk institutt, som gjennom deling av sine data, har skapt mange nye tjenester.

Det har lenge vært en villet politikk at flere virksomheter skal tilgjengeliggjøre sine data. Data som offentlige virksomheter sitter på er finansiert av offentlige midler, og er slik sett allerede finansiert av alle borgere. Politiske beslutninger om at disse dataene skal gjøres tilgjengelig må følges opp av hver enkelt virksomhet. Forbrukerrådet vil samtidig minne om at Teknologirådet har slått fast at offentlighetsloven også omfatter selskaper der det offentlige kontrollerer mer enn halvparten av stemmene i selskapets øverste organ.

Forbrukerrådet vil med interesse følge med på om årets tildelingsbrev bidrar til klarere resultater på dette området enn vi har sett til nå. Hvis ikke offentlige virksomheter forholder seg til vedtatt politikk, stiller vi spørsmål ved om det bør settes sterkere makt bak vedtakene.

Ad ansvarsfraskrivelse

Forbrukerrådet viser videre til forslagene om ansvarsfraskrivelse i høringsnotatet. Forbrukerrådet peker først på at begrepet "lisensgiver" vil omfatte både institusjoner som faktisk produserer offentlige data (f. eks. Norsk meteorologisk institutt) og institusjoner som samler inn og foredler data (f. eks. Forbrukerrådet gjennom Finansportalen). Disse to typene institusjoner vil ha vidt forskjellig forhold til de dataene som samles inn og presenteres, slik at like regler ikke åpenbart er like anvendelig på begge.

Samtidig finner Forbrukerrådet at et ønske om ansvarsfraskrivelse for lisensgiver i utgangspunktet ikke er ønskelig. Det bør tilligge den som offentliggjør offentlige data et ansvar for det som offentliggjøres i henhold til alminnelige erstatningsregler.

Forbrukerrådet ønsker derfor at dette punktet tas ut, eventuelt erstattes med en henvisning til bakgrunnsretten, dvs. den alminnelige erstatningsretten.

Ad frivillighet

Forbrukerrådet ser videre at en standardlisens kan være et godt virkemiddel for offentlige etater til å ta skrittet med å frigjøre offentlige data. Samtidig ser vi muligheten for en viss utvanning av den ønskede effekten ved at NLOD er ment å være en frivillig lisens. På den ene side vil forskjellige offentlige etater som allerede offentliggjør data, som f. eks. Forbrukerrådets Finansportal, ha visse utfordringer med å tilpasse seg et nytt regime. Vi viser i den forbindelse til Finansportalens vedlegg til denne høringsuttalelse, som redegjør for enkelte innarbeidede og gode løsninger som er valgt, men som vanskelig kan opprettholdes gjennom en standard lisens. Finansportalen, som en etablert tilgjengeliggjører, redde dermed av den foreslåtte frivillighet.

På den annen side vil andre som ønsker å starte tilgjengeliggjøring av data av forskjellige grunner ønske andre løsninger enn de som NLOD legger opp til. I sum risikerer man derfor alt annet enn standardisering, all den tid lisensen er frivillig.

Avslutningsvis ønsker Forbrukerrådet å vise til IKT Norges høringssvar og er bekjent med at IKT Norge i sin uttalelse foreslår en offentlig supporttjeneste for å få fortlgang i frigivelsen av data til dem som skulle ha behov for det. En slik rett- og veiledingsrolle for f. eks. departementet vil kunne bøte på de mangler en frivillig løsning medfører, men fordrer at det avsettes nødvendige ressurser.

Vi mener også en evaluering av lisensen vil være klokt etter en rimelig tid. Både eiere av data, sluttbrukere, og tjenesteutviklere bør delta i evalueringen.

Med hilsen

for Forbrukerrådet

Elisabeth Realfsen
Daglig leder/redaktør Finansportalen

Audun Skeidsvoll
Forbrukerpolitisk avdeling

Vedlegg – kommentar fra Finansportalen.no

UTGIVER AV:



forbrukerportalen.no



FORBRUKERRÅDET

Vedlegg – kommentar fra Finansportalen.no

Høring – norsk lisens for offentlige data (NLOD)

Bruken av lisensen vil være frivillig, og innebærer ikke endringer i gjeldende regelverk. I forbindelse med høringen, ønsker departementet særlig svar på følgende spørsmål:

1. Er lisensen tydelig, forståelig og utvetydig?
2. Er det aspekter ved lisensen som oppleves problematiske?
3. Er dette en lisens som vil kunne brukes ved tilgjengeliggjøring av egne data?

1. Bakgrunn og Finansportalen.no sin informasjonsdelingsavtale

Finansportalen.no har siden våren 2008 tilbudt vederlagsfri bruk av våre data gjennom vår Standard informasjonsdelingsavtale for Finansportalen.no. Vår versjon 2.1 trådte i kraft i april 2010. Kopi av avtaleteksten følger vedlagt. Til nå har vi inngått avtale med 27 virksomheter, i hovedsak norske mediehus.

For å kunne besvare spørsmålene ovenfor på best mulig måte, vil vi i det følgende sammenlikne det foreliggende forslaget til lisens (NLOD), med vilkårene som vi i dag setter i vår egen avtale, med fokus på avvikene mellom vilkårene i de to dokumentene. Denne relativt grundige gjennomgangen gjør vi blant annet fordi vi tror at enkelte problemstillinger som vi adresserer i vår avtale også kan være relevante for andre dynamiske pris- og produktsammenlikninger i offentlig regi, samt for andre tjenester som omfatter dynamiske data.

2. Avvik mellom forslaget til NLOD og Finansportalens avtale

2.1 Omfang og alminnelige vilkår

Finansportalens avtale har blant annet følgende ordlyd:

“Kunden benytter data som er samlet inn og sammensatt av finansportalen.no. Redistribusjon av informasjonsgrunnlaget skal avtales spesielt med finansportalen.no. Tilgang og bruk av data fra Finansportalen.no er vederlagsfritt for Kunden. Kunden kan bruke, lagre, prosessere, reproducere, tilgjengeliggjøre, distribuere og redistribuere datagrunnlaget i den form og presentasjon de ønsker (med de begrensninger som er definert i denne avtalen).”

I forslaget til NLOD finner vi følgende formuleringer som berører samme emne under pkt 2 Lisens:

*“Lisenstaker kan, med de begrensninger som følger av denne lisensen, utnytte **informasjonen**, til ethvert formål og i enhver sammenheng, ved å: **kopiere informasjonen** og **tilgjengeliggjøre informasjonen** for andre, endre **informasjonen** og/eller sette sammen **informasjonen** med annen informasjon, samt å **kopiere** og **tilgjengeliggjøre** slik endret eller sammensatt informasjon. Lisensen er ikke-eksklusiv, vederlagsfri og uten tidsmessige eller geografiske begrensninger. **Informasjonen** kan benyttes i ethvert medium og format, enten det er kjent i dag eller senere blir kjent”*

Det synes som om avvikene mellom de to dokumentene er ubetydelige. Vi er imidlertid usikre på hvordan følgende formulering i NLOD kan bli tolket:

*“endre **informasjonen** og/eller sette sammen **informasjonen** med annen informasjon, samt å **kopiere** og **tilgjengeliggjøre** slik endret eller sammensatt informasjon.”*

Slik vi ser det, kan denne muligens komme i konflikt med Finansportalens vilkår om ikke-selektiv gjengivelse. Se også nedenstående avsnitt om dette vilkåret.

2.2 Krav om kildeoppgivelse

Finansportalens avtale lyder: *“Gjenbruk av informasjonsgrunnlaget i andre trykte eller digitale media forutsetter at Finansportalen.no oppgis som kilde. I digitale medier skal kildeangivelsen danne en lenke til www.finansportalen.no.”*

Forslaget til NLOD lyder (Pkt 3: **Navngivelse**) *“Lisenstaker skal navngi kilden til informasjonen slik det blir spesifisert av lisensgiver, henviser til denne lisensen og, når det er praktisk mulig, lenke til denne lisensen.”*

Avviket her består i at Finansportalen.no stiller krav om lenking til www.Finansportalen.no, mens forslaget til NLOD stiller krav om lenking til *lisensen*. Avviket synes uproblematisk i forhold til intensjonene bak NLOD, men vi vil peke på fordelene av at publikum på en enkel måte ledes til førstehåndskilden for opplysningene som gjengis. Brukere av digitale medier er vant til at kilder er tilgjengelig med ett tastetrykk, og at utfyllende opplysninger er lett tilgjengelig.

2.3 Vilkår som skal forhindre misbruk

2.3.1 Ikke-selektiv gjengivelse

Finansportalens avtale lyder:

“Ikke-selektiv gjengivelse

Om Kunden på sitt nettsted velger å presentere bare deler av datagrunnlaget, må dette utvalget presenteres på en fullstendig og rettferdig måte. Om man for eksempel gjengir de ti billigste boliglånene, må dette være de ti man får fra Finansportalen. Man kan ikke utelate noen aktører. Det følger av dette vilkåret at Finansportalens data for eksempel ikke kan benyttes til å lage en provisjonsfinansiert bankoversikt, hvor de som ikke betaler provisjon utelates.”

Forslaget til NLOD lyder som følger (pkt 4. Misbruk):

“Lisenstaker skal ikke bruke informasjonen til å villede og heller ikke fordreie eller uriktig fremstille informasjonen.”

Så vidt vi kan se, består avviket i de to dokumentene av at Finansportalens avtaletekst er mer spesifikk i beskrivelsen av hva som vil være villedende bruk av informasjon. Beskrivelsen av hvordan våre data kan tenkes misbrukt vurderer vi som svært aktuell.

Som nevnt ovenfor i pkt 1 i dette notatet, synes det som om følgende formulering i NLODs pkt 2. Lisens: *“endre informasjonen og/eller sette sammen informasjonen med annen informasjon, samt å kopiere og tilgjengeliggjøre slik endret eller sammensatt informasjon”* gir en svært vid tillatelse til hvordan data skal kunne brukes, og kan i verste fall komme i skade for å legitimere slik bruk av data som Finansportalen.no ut fra våre formål er opptatt av å forhindre. I lys av at bruken av den generelle lisensen forutsettes å være frivillig, synes imidlertid ikke dette avviket å være problematisk for Finansportalen.no.

2.3.2 Vern av lisensgivers varemerke:

Følgende vilkår i forslaget pkt 4 om misbruk er ikke uttrykkelig ivaretatt i Finansportalen.no sin avtaletekst:

“Verken lisensgivers eller andre bidragsyteres navn eller varemerker skal bli brukt for å gi støtte til, anbefale eller markedsføre lisenstaker, eller produkter eller tjenester som benytter informasjonen, uten uttrykkelig skriftlig samtykke fra lisensgiver.”

Finansportalen.no vil vurdere å innta en tilsvarende formulering i vår avtale.

2.4 Krav til oppdatering

Finansportalens avtale lyder som følger:

“Finansportalen oppdateres vanligvis flere ganger daglig. Finansportalen ønsker at Kunden

oppdaterer sine lister mot Finansportalens original minst én gang i timen. Lavere oppdateringsfrekvens må avtales med Finansportalen og uansett synliggjøres tydelig for brukerne.”

Tilsvarende vilkår er ikke foreslått i høringsnotatet.

For en dynamisk prisliste som Finansportalen.no, er behovet for å sikre å bli gjengitt i oppdaterte versjoner svært relevant. Blant annet står banker fritt til å fastsette endringstidspunktet for alle sine priser. Kravet om minst én oppdatering per time sikrer at forbrukerne får riktig informasjon å basere sine kjøpsbeslutninger på.

Tilsvarende problemstilling vil trolig være relevant for blant annet alle pris- og produktsammenlikningstjenester i offentlig regi, samt øvrige tjenester i offentlig regi som omfatter dynamiske data.

2.5 Krav om brukertilbakemeldinger

Finansportalens avtale lyder:

“Brukertilbakemeldinger

Kommentarer og tilbakemeldinger fra brukere av informasjonsgrunnlaget i finansportalen.no, skal videreformidles til post@finansportalen.no. Finansportalen forplikter seg til å sørge for at meldingsavsendernes anonymitet sikres.”

Tilsvarende vilkår er ikke foreslått i høringsnotatet, men det kan trolig være nyttig å vurdere et slikt vilkår for blant annet alle pris- og produktsammenlikningstjenester i offentlig regi.

Finansportalens vilkår bidrar til økt kvalitet på datagrunnlaget, og vurderes som hensiktsmessig for å sikre impulser til kvalitetssikring av grunnlagsdata, noe som igjen kommer avtalepartene til gode. Avtalepartene våre har så langt gitt uttrykk for stor tilfredshet med denne rutinen.

2.6 Krav om brukerstatistikk

Finansportalens avtale lyder:

“Statistikk

Enkeltnettsider som hovedsakelig bygger på informasjonsgrunnlaget til finansportalen.no, slik som prislister og kalkulatorer, skal inneholde en kodelinje som sender trafikkdata til Finansportalens statistikkssystem. Denne koden vil Kunden motta fra Finansportalen og selv inkludere på sidene. Denne informasjonen vil være fortrolig.”

Tilsvarende vilkår er ikke foreslått i høringsnotatet.

Finansportalens vilkår synes ikke å stå i motsetning til intensjonene bak NLOD, og sikrer løpende tilbakemeldinger om bruken av Finansportalens data, noe som kan bidra til å belyse nytten av å produsere dem.

Det kan trolig være nyttig å vurdere et slikt vilkår for blant annet alle pris- og produktsammenlikningstjenester i offentlig regi.

3. Konklusjoner

På bakgrunn av gjennomgangen ovenfor, har vi følgende svar på spørsmålene som stilles i høringsnotatet:

Spørsmål 1: Er lisensen tydelig, forståelig og utvetydig?

Som nevnt ovenfor, er vi usikre på tolkningen av formuleringen i forslaget punkt 2 *“...endre informasjonen og/eller sette sammen informasjonen med annen informasjon, samt å kopiere og tilgjengeliggjøre slik endret eller sammensatt informasjon.”*

Avhengig av hvordan denne formuleringen tolkes, kan den i verste komme i konflikt med Finansportalenens vilkår om ikke- selektiv gjengivelse. Dette ville vi i så fall oppleve som problematisk. Vi tilrår derfor en mer presis formulering av hvordan offentlige *data* skal kunne brukes, eventuelt ved at man i større grad skiller mellom *data* og *informasjon*, og/eller ved at man vurderer en presisering av bruken av dataene/informasjonen i forhold til formålet med databasen.

Vi har også en tilleggskommentar knyttet til bruken av begrepet "informasjon" i forslaget. Slik vi ser det, er det muligens først og fremst data som vil bli distribuert under lisensen og ikke informasjon, som først oppstår ved at noen eller noe tolker dataene. Dersom dette er tilfelle, vil det muligens være mer klargjørende om man i større grad bruker begrepet "*data*" i lisensen, samt at man skiller tydelig mellom *data* og *informasjon*. Dette gjelder for øvrig også vår egen avtale.

Spørsmål 2: Er det aspekter ved lisensen som oppleves problematiske?

Ingen aspekter ved den foreslåtte lisensen oppleves som spesielt problematiske, ut over muligens den meget vide tillatelsen til bruk som ligger i formuleringen: "... *endre informasjonen og/eller sette sammen informasjonen med annen informasjon, samt å kopiere og tilgjengeliggjøre slik endret eller sammensatt informasjon*. Dette har vi kommentert ovenfor, samt i dette notatets pkt 2.1 og 2.3.1. At vi opplever forslaget som uproblematisk, må imidlertid sees i lys av at det legges opp til at det skal være frivillig å benytte seg av lisensen. Som beskrevet ovenfor, er det enkelte vilkår som er viktige for Finansportalen.no, som ikke dekkes i det foreliggende forslaget til lisens.

Spørsmål 3: Er dette en lisens som vil kunne brukes ved tilgjengeliggjøring av egne data?

Finansportalen kommer ikke til å velge å bruke den generelle lisensen som foreslås, men vil vurdere å innarbeide enkelte deler av den i vår egen avtaletekst.