

PM Rotel I (Dnr KS 2020/1222)

## Öppna data-utredningens huvudbetänkande *Innovation genom information* (SOU 2020:55)

Remiss från Infrastrukturdepartementet

Remisstid den 17 december 2020

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

**Föredragande borgarrådet Anna König Jerlmyr** anför följande.

### Ärendet

Regeringen gav i maj 2019 ett uppdrag om att lämna förslag på ett genomförande av EU:s tillkomna öppna data-direktiv. Öppna data-utredningen tillsattes och genomfördes i samarbete med utsedda experter och huvudbetänkandet, *Innovation genom information SOU 2020:55*, lämnades in till Näringsdepartementet i september 2020.

Öppna data-utredningen föreslår att EU:s öppna data-direktiv ska genomföras genom bestämmelser i en ny lag. Öppna data-lagen föreslås reglera formerna för hur information ska tillgängliggöras och tillhandahållas; vilka format, när avgifter ska tas ut samt krav att avslag på begäran om information ska motiveras med ett myndighetsbeslut.

Stockholms stad har fått ärendet på remiss för yttrande.

### Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret.

*Stadsledningskontoret* ser positivt på att utredningen belyser värdet av öppna data och innovation, men ser behov av förtydliganden kring den föreslagna lagstiftningens gränsdragningar.

### Mina synpunkter

Den öppna data-utredningens huvudbetänkande presenterar flera förslag vars bakomliggande intention jag ser väldigt positivt på. Öppna data befrämjar innovation och näringslivsutveckling. I ett demokratiskt perspektiv spelar därtill öppenhet och tillgänglighet av det slag, som utredningens förslag söker premiera, en väldigt betydelsefull roll. Liksom stadsledningskontoret skriver i sitt tjänsteutlåtande, behöver emellertid den föreslagna lagstiftningen kompletteras i flera bemärkelser, till exempel kring gränsdragningarna av densamma, för att lagen ska ge avsedd effekt.

Härvid vill jag lyfta fram ett antal exempel. Om staden, enligt den föreslagna lagstiftningen, måste lämna avslagsbeslut för information som inte kan lämnas ut i ett visst format – till exempel på grund av att det inte vore förenligt med skyddet för personuppgifter – trots att informationen kan lämnas ut i ett annat format, skulle detta riskera att öka stadens arbetsbörda i stor utsträckning.

Precis som utredningen framför, är informationssäkerhetsarbetet en förutsättning för att framställa öppna data. Jag vill därför lyfta vikten av arbetet med riskbedömningar i förhållande till känsliga uppgifter rörande individers personliga och sociala omständigheter. Härvid delar jag stadsledningskontorets uppfattning om behovet av ökad enhetlighet i styrningen av informationssäkerhetsarbetet.

Avslutningsvis vill jag nämna utredningens förslag om att tillgängliggöra stora mängder öppna data utan avgift. I dessa fall bör finansieringsprincipen gälla och staten ersätta kommunerna för ökade kostnader som skulle uppstå om lagstiftningen implementeras.

I övrigt hänvisar jag till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Stockholm den 16 december 2020

ANNA KÖNIG JERLMYR

Bilaga

Öppna data-utredningens huvudbetänkande – Innovation genom information

**Borgarrådsberedningen** tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

## Remissammanställning

### Ärendet

Europeiska unionen har antagit öppna data-direktivet, ett direktiv om öppna data och vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn. Med öppna data avses digital information i öppna format som kan vidareutnyttjas och delas fritt för valfritt ändamål.

Öppna data-direktivet är omarbetat utifrån det tidigare PSI-direktivet.

Europaparlamentet instiftade PSI-direktivet 2003 med syfte att ge ökad tillgång till PSI (Public Sector Information), det vill säga offentlig information. I svensk rätt inrättades PSI-lagen (Lag 2010:566) utifrån direktivet. Det nya öppna data-direktivet har utfärdats efter en översyn och utvärdering framförallt med hänsyn till den omfattande digitala utveckling som har skett.

Öppna data-direktivets övergripande mål är att stärka EU:s dataekonomi genom att öka mängden data från den offentliga sektorn och förbättra gränsöverskridande innovation som bygger på digital information samtidigt som en rättvis konkurrens upprätthålls. Det potentiella värdet i öppna data beräknas för EU till hundratals miljarder kronor årligen.

Öppna data-direktivets mest övergripande förändringar gentemot PSI-direktivet är:

- ökat fokus på öppna data,
- vidareutnyttjande ska som huvudregel vara avgiftsfritt,
- nya bestämmelser om så kallade särskilda värdefulla datamängder<sup>1</sup>

och dynamiska data<sup>2</sup>

- vissa möjligheter till avtal om exklusiva rättigheter till

vidareutnyttjande

Regeringen gav i maj 2019 ett uppdrag om att lämna förslag på ett genomförande av det tillkomna öppna data-direktivet. Öppna data-utredningen tillsattes och genomfördes i samarbete med utsedda experter och huvudbetänkandet, ”Innovation genom information” SOU 2020:55, lämnades till Näringsdepartementet i september 2020.

### Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret.

---

<sup>1</sup> Särskilda värdefulla datamängder är information som av Europaparlamentet har bedöms ha stora socioekonomiska värden. Dessa kan bl.a. omfatta postnummer, kartor, energiförbrukning, satellitbilder, väderprognoser, statistik och företagsregister. Inom de tematiska kategorierna avser kommissionen att senare, i särskilda genomförandeakter, fastställa förteckningar över särskilda värdefulla datamängder.

<sup>2</sup> Dynamiska data definieras som digitala handlingar som typiskt sett uppdateras regelbundet, ofta i realtid, exempelvis från sensorer.

## Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 12 november 2020 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret ser generellt positivt på att den nya öppna data-lagen ger utökat mandat för myndigheter i det offentliga Sverige att bedriva arbete med öppna data. Stockholms stad driver sedan länge ett arbete med att tillgängliggöra öppna data och har de senaste åren intensifierat arbetet, både internt och genom regionala samarbeten. Arbetet med öppna data bidrar till måluppfyllelsen av kommunfullmäktiges mål 2.1 *Stockholm har Sveriges bästa företagsklimat och ett internationellt konkurrenskraftigt näringsliv* och mål 3.2 *Stockholm använder skattemedlen effektivt till största nytta för stockholmarna*.

I dagsläget tillgängliggör Stockholms stad stora mängder öppna data via digitala plattformar och planerar att tillgängliggöra mer. Stockholm stad arbetar strategiskt för att effektivt tillgängliggöra värdefull information som kan ge samhällsnytta och arbetet är en viktig del i stadens arbete med att utveckla öppenhet, service och effektivitet. Öppna data möjliggör en allt mer kunskapsdriven innovation och näringslivsutveckling. Stadsledningskontoret ser positivt på att den nya lagen belyser värdet av öppna-data, som ger samhällsnytta och förutsättningar för innovation.

Stadsledningskontoret har dock uppmärksammat ett flertal aspekter i den föreslagna lagstiftningen vilka bör tydliggöras för att lagen ska kunna implementeras och ge avsedd effekt; det vill säga en ökad mängd med öppna data av hög kvalitet från offentligheten med bibehållen säkerhet för individer, affärsverksamhet och andra skyddsintressen.

### **Öppna data med kvalitet kräver arbete**

Stadsledningskontorets erfarenhet och omvärldsbevakning har visat att det krävs strategiska arbetsinsatser för att säkra att öppna data håller en kvalitet som borgar för att innovation kan möjliggöras. Information som tillhandahålls i hast eller inte aktivt uppdateras kan bli felaktig eller missledande. Sådan information kan i värsta fall göra mer skada än nytta.

Öppna data måste göras begripliga, säkra och tillhandahållas via servrar och plattformar som kräver förvaltning. Det är också viktigt att ajourhålla informationen för att säkerställa att den är tillförlitlig och rättvisande. Information inom en myndighet är ofta anpassad för de interna verksamhetssystemen och behöver inte sällan behandlas för att vara användbar i en offentlig kontext. Arbetsmoment kan bestå av sekretessprövningar, informationssäkerhetsbedömningar, informationsklassningar och grundläggande informationsförvaltning. Det kräver alltid en större eller mindre arbetsinsats. Stadsledningskontoret bedömer att dessa kostnader för att tillgängliggöra öppna data ofta underskattas.

### **Otydlig i gränsdragning mot annan lagstiftning**

För att offentlig information enkelt ska kunna tillgängliggöras och tillhandahållas måste det vara tydligt vilka lagrum som gäller. Vad gäller gränsdragningen mot offentlighetsprincipen skriver utredningen att avsikten inte är att inrätta två parallella system för att hantera en förfrågan om viss information. Stadsledningskontorets uppfattning är dock att gränsen mellan regelverken om handlingsoffentlighet och den nya lagens tillämpningsområde är otydlig vilket kan skapa oklarheter i hur en begäran av information ska hanteras.

I dagsläget inkommer en begäran om att få ut information som regel digitalt och det är inte ovanligt att begäran även innehåller krav på att få ut informationen i ett visst format. Om staden inte kan tillmötesgå önskemålet om utlämnade i ett visst format så måste staden meddela ett avslagsbeslut enligt den nya lagen trots att informationen lämnas ut i annan form. Anledningen till att staden inte lämnar ut informationen i ett visst format kan exempelvis vara för att staden inte själv har tillgång till informationen i det efterfrågade formatet, eller att det inte är förenligt med skyddet för personuppgifter. Om staden i dessa fall ändå är tvungen att

meddela avslagsbeslut enligt den nya lagen bedömer stadsledningskontoret att stadens arbetsbörda kommer att öka markant.

Vidare framgår det i förslaget att begäran om vidareutnyttjande förfaller i de delar som den efterfrågade informationen inte görs tillgänglig. I praktiken skulle det innebära att när information inte kan lämnas ut enligt begäran så behöver heller inget beslut om avslag för att få ut informationen i ett visst format fattas. Men det är inte ovanligt att en begäran om information till viss dels görs tillgänglig men inte i sin helhet. Stadsledningskontoret uppfattar inte att begäran om vidareutnyttjande förfaller i de delar som görs tillgängliga och staden blir då tvungen att meddela två avslagsbeslut. Dels ett enligt tryckfrihetsförordningen avseende de delar som inte görs tillgängliga alls, dels ett enligt den nya lagen för det fall delar av informationen görs tillgänglig men inte i det format som begärts.

Stadsledningskontoret bedömer att det finns en risk att detta, förutom en ökad arbetsbörda för staden, kommer innebära att den som har begärt informationen kan få hantera två parallella rättsliga processer kring samma begäran. Ett dubbelt regelverk för samma informationsmängd grundlägger för längre och snårigare beslutsvägar vid utlämnande av information.

Det är även otydligt vilken lagstiftning som ytterst styr avgifterna för information. I den nya lagen sätts en begränsning för till vilka nivåer avgifter för information får tas ut. Om en offentlig aktör har rätt att ta ut avgift ska den beräknas i överensstämmelse med nivåerna i lagen. I utredningen anges att förslagen inte inskränker en kommuns rätt i sig att ta ut en avgift för information som ska vidareutnyttjas men sätter i vissa fall ett tak som avgiften i det enskilda fallet inte får överskrida. Däremot anger inte utredningen hur lagbestämmelserna om att avgift får tas ut enligt marginalkostnadsprincipen förhåller sig till vilka kostnader en avgift för utlämnande av information enligt offentlighetsprincipen får täcka. Exempelvis får en avgift enligt tryckfrihetsförordningen inte avse kostnaden för framtagandet av handlingen men i den nya lagen kan en sådan kostnad täckas av avgiften.

### **Säkerhetsrisker med ökade mängder öppna data**

Utredningen understryker tydligt att informationssäkerhetsarbetet är en förutsättning för att framställa öppen data. För att kunna tillgängliggöra information behöver varje enskild offentlig aktör arbeta systematiskt med personuppgiftsskydd, säkerhetsskydd och informationssäkerhet. Stadsledningskontoret ser behov av gemensam vägledning, till exempel genom möjlighet till stödjande samråd i dessa frågor.

Stockholm stad har informationsmängder som var för sig inte är känsliga för rikets säkerhet, men när de aggregeras med andra data kan nya informationsmängder uppstå som skulle kunna vara känsliga. Detsamma gäller bedömningar gällande möjligheter att röja individers personliga och sociala omständigheter inte vid samkörning med annan information. Stadsledningskontoret efterfrågar ökad enhetlighet i styrningen av informationssäkerhetsarbetet, för att uppnå den fulla potentialen med utredningens förslag.

Att bedöma risken för röjande av sekretess vid potentiella samkörningar och analyser kräver särskild kompetens. Vad som ter sig omöjligt att räkna fram för vissa kan vara möjligt för dem med mer kunskap. Komplexiteten ökar ytterligare när mängden öppna data ökar. Statistiska centralbyrån (SCB) uppger att det normalt inte går att helt eliminera röjanderisken, utan endast hålla den på en acceptabelt låg nivå<sup>3</sup>. För hur dessa bedömningar ska göras inom kommunal verksamhet krävs en tydlig vägledning, annars riskerar arbetet med att tillgängliggöra öppna data fastna vid osäkra riskbedömningar.

Utredningen nämner att behovet av en formaliserad struktur för samverkan kring förvaltningsgemensamma informationssäkerhetsfrågor bör utredas ytterligare för att hantera de risker som kan uppkomma när information aggregeras. Stadsledningskontoret välkomnar en sådan utredning.

### **Stöd för tillämpning och implementering**

---

<sup>3</sup> SCB 2015 Handbok i statistisk röjandekontroll

I tidigare avsnitt beskrevs säkerhetsrisker som ökade mängder öppna data medför. Stadsledningskontoret ser ett behov av extra stöd från aktörer som Sveriges kommuner och regioner (SKR), och eventuellt expertmyndigheter för att hjälpa kommunerna att implementera lagen, till exempel utbildningsinsatser, handledningar med tydliga exempel och flödesscheman.

Det finns också stora samhällsvinster av samordning för att säkerställa att informationen håller en sådan kvalitet som möjliggör de analyser och samkörningar som avses. Enligt utredningen är det är upp till varje myndighet av själv avgöra om datamängden är av så kallat särskilt intresse. Stadsledningskontoret ser en risk här att samma sorts datamängd som tas fram av olika aktörer (kommuner) bedöms på olika sätt, och ser därför behov av vägledning kring vilka datamängder som kan bedömas vara särskilt intressanta.

Det bör också tydliggöras vilka myndigheter som är informationsägare i de fall som information kan innehas och förvaltas av flera myndigheter. Om information publiceras av olika myndigheter men med likalydande rubriksättning och metadata utan att uppgifter överensstämmer kan det skapa otydlighet och undergräva myndigheters trovärdighet. Därtill är det ineffektivt användande av samhällsresurser när olika myndigheter riskerar att arbeta med att tillgängliggöra samma information.

### **Behov av finansiering**

Det är i dagsläget inte preciserat exakt vilka datamängder som kommer att klassas som särskilda värdefulla och därför måste tillhandahållas avgiftsfritt. En av de föreslagna datamängderna är geodata. Stockholms stads stadsbyggnadskontor har idag en hög efterfrågan på geodata. Verksamheten som tillhandahåller de föreslagna datamängderna finansieras i dagsläget med avgifter, vilka uppgår till ungefär 14 miljoner kronor årligen.

Stadsledningskontoret ser positivt på att tillgängliggöra särskilda värdefulla datamängder som öppna data utan avgift men efterfrågar finansiella förutsättningar för att säkra kvalitet och täcka kostnader för tillgängliggörandet. I fall som detta, när vissa särskilt värdefulla datamängder och eventuella tekniska lösningar föreslås göras obligatoriska att tillhandahålla, är stadens hållning att finansieringsprincipen bör gälla. Stockholms stad anser därför att staten bör ersätta kommunerna för de ökade kostnader det utökade uppdraget innebär.

Utredningen beskriver att en utvärdering av lagens finansiella konsekvenser för olika aktörer bör genomföras då lagen varit i kraft en tid. Stadsledningskontoret vill uppmantra till en sådan utredning.

### **Liknande begrepp men olika betydelse**

Lagen benämner två liknande begrepp: särskilt värdefulla datamängder och information av särskilt intresse. Särskilt värdefulla datamängder definieras enligt öppna data-direktivets förteckning medan information av särskilt intresse definieras av varje enskild myndighet. De är behäftade med olika krav i lagen. Stadsledningskontoret ser att det finns risk för sammanblandning och det kan därför finnas skäl till att dessa bör särskiljas tydligare.

Stadsledningskontoret föreslår att remissen *Öppna data-utredningens huvudbetänkande Innovation genom information* anses besvarad med vad som sägs i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.