



Promemoria genomförande av EU:s dataförvaltningsförordning

Remiss från Finansdepartementet
Remisstid den 6 november 2023

Förslag till beslut

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

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

Föredragande borgarrådet Karin Wanngård

Sammanfattning av ärendet

Regeringskansliet gav i oktober 2022 ett uppdrag om att lämna förslag på ett genomförande av EU:s dataförvaltningsförordning. I juli 2023 lämnades promemorian *Genomförande av EU:s dataförvaltningsförordning, Ds 2023:24*, till Finansdepartementet.

I promemorian föreslås att förordningen ska genomföras genom en ny lag samt genom tillägg till öppna datalagen. Lagförslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2024. Förordningen och lagförslagen reglerar främst vilka villkor som får ställas upp när myndigheter tillgängliggör skyddade data för vidareutnyttjande, samt vilka skyddsåtgärder som måste vidtas.

Stockholms stad har fått promemorian på remiss från Finansdepartementet.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret ser generellt positivt på att dataförvaltningsförordningen och lagförslagen belyser värdet av att tillgängliggöra data för vidareutnyttjande, vilket kan leda till innovation och samhällsekonomiska vinster. Stadsledningskontoret ser dock behov av förtydliganden och ytterligare vägledning för att lagarna ska kunna implementeras och ge avsedd effekt. Stadsledningskontoret har även vissa invändningar och principiella synpunkter rörande lagförslagen, huvudsakligen om att det kommer att krävas betydande arbetsinsatser och resurser för att göra skyddad data

tillgänglig samt att det är av principiell vikt att lagstiftningens intentioner är möjliga att följa och praktiskt genomföra.

Föredragande borgarrådets synpunkter

Stockholms stad har under en längre tid arbetat för att tillgängliggöra data och har under de senaste åren utvecklat och stärkt samordningen inom staden med ett fokus på öppna data med kvalitet över tid. Det är inte bara en viktig samhällsnytta, det är också viktigt för stadens kvalitetsarbete och för stockholmarnas demokratiska insyn. Därför ser jag positivt på att dataförvaltningsförordningen och lagförslagen belyser värdet av att tillgängliggöra data för vidareutnyttjande.

I övrigt hänvisar jag till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Stockholm den 1 november 2023

Karin Wanngård

Bilaga

Remiss - Promemoria genomförande av EU:s dataförvaltningsförordning, dnr KS 202/831-1.1

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Ärendet

I promemorian föreslås att förordningen ska genomföras genom en ny lag samt genom tillägg till öppna datalagen. Lagförslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2024.

Enligt dataförvaltningsförordningen ska en eller flera myndigheter utses till behöriga organ. Dessa ska bistå andra myndigheter som ska bevilja eller vägra tillgång till vissa kategorier av skyddade data för vidareutnyttjande. I promemorian föreslås att Myndigheten för digital förvaltning (Digg) och Statistiska centralbyrån (SCB) ska bli behöriga organ. Digg föreslås bli huvudansvariga för uppgiften och också ha till uppgift att främja tillgängliggörande av skyddade data.

De myndigheter som träffas och berörs av dataförvaltningsförordningen är statliga, regionala och lokala myndigheter vilket innefattar svenska kommuner. Förordningens bestämmelser ska dock inte tillämpas på offentliga företag, public service-bolag, kulturinstitutioner och utbildningsinstitutioner.

De huvudsakliga delarna av dataförvaltningsförordningen och lagförslagen som bedömts påverka den kommunala verksamheten beskrivs i följande avsnitt.

Tillgängliggörande av skyddade data

I och med dataförvaltningsförordningen föreslås att begreppet skyddade data införs i befintlig lagstiftning. Det innefattar data som myndigheter innehar som är skyddade på grund av:

- insynsskydd för kommersiella uppgifter inklusive affärs-, yrkes- och företagshemligheter,
- insynsskydd för statistiska uppgifter,
- skydd för tredje parts immateriella rättigheter, eller
- skydd av personuppgifter, om sådana data inte omfattas av tillämpningsområdet för öppna data-direktivet.

Förordningen reglerar inte data som är skyddade av skäl som rör allmän säkerhet, försvar eller nationell säkerhet.

Förordningen reglerar vilka villkor som får ställas upp när myndigheter tillgängliggör skyddade data för vidareutnyttjande och vilka skyddsåtgärder som måste vidtas. Villkoren ska vara icke-diskriminerande, transparenta, proportionerliga och objektivt motiverade med hänsyn till kategorierna av data, vidareutnyttjandets syfte och typerna av data. Villkoren får inte begränsa konkurrensen. Offentliga myndigheter som tillåter ett vidareutnyttjande av skyddade data får ta ut en avgift. Avgifterna ska vara transparenta, icke-diskriminerande, proportionella och objektivt motiverade. Avgifterna får dock inte begränsa konkurrensen.

Kommuner som innehar skyddade data som kan vidareutnyttjas ska vid tillgängliggörande således följa de villkor och skyddsåtgärder som anges i dataförvaltningsförordningen och i föreslagen lagstiftning.

Hantering av begäran om vidareutnyttjande

I och med öppna datalagen infördes ett nytt slags ärende som heter ”begäran om tillgängliggörande av data för vidareutnyttjande”.

Enligt promemorian ska en begäran om vidareutnyttjande av skyddade data hanteras på samma sätt som enligt nuvarande lagstiftning, dock med vissa skillnader. Ärenden om tillgängliggörande av skyddade data ska avgöras genom beslut inom åtta veckor från det att begäran mottogs, dvs. längre tid än ärenden enligt dagens öppna datalag. Om sökanden begär det ska ett skriftligt och motiverat beslut lämnas. Beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol och vidare till kammarrätten efter prövningstillstånd.

För att kunna bevilja tillgång till skyddade data ska olika typer av skyddsåtgärder vidtas inför att data görs tillgängligt. Två skyddsåtgärder som nämns i dataförvaltningsförordningen är anonymisering och pseudonymisering.

Vid begäran om vidareutnyttjande av skyddade data behöver kommuner handlägga denna typ av ärenden inom angiven tidsangivelse samt erbjuda skriftligt motiverade beslut om det efterfrågas. Kommuner behöver även utföra skyddsåtgärder som upprätthåller datans aktuella skydd vid ett eventuellt tillgängliggörande.

Gemensam informationspunkt

Enligt dataförvaltningsförordningen ska en gemensam informationspunkt etableras med en sökbar tillgångsförteckning över skyddade data och dess villkor för vidareutnyttjande.

Den gemensamma informationspunkten ska också kunna ta emot förfrågningar eller ansökningar om vidareutnyttjande av skyddade data och vidareförmedla dessa till de myndigheter som innehar aktuella data.

I promemorian föreslås att Digg ska tillhandahålla den gemensamma informationspunkten. Vidare föreslås att de myndigheter som tillgängliggör skyddade data ska underrätta Digg om data som gjorts tillgängliga för vidareutnyttjande på begäran, eller sådana data som myndigheten på eget initiativ identifierat och satt upp villkor för vidareutnyttjande för. Kommuner som tillgängliggör skyddade data kommer således att behöva informera Digg om dessa.

Konsekvensbedömning

I promemorian konsekvensanalys framgår att dataförvaltningsförordningen och utredningens förslag inte bedöms påverka den kommunala självstyrelsen. Sett till

konsekvenser av nya myndighetsuppgifter bedömer Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) att regelverket inte kommer att påverka kommuner och regioner i någon större utsträckning eftersom förordningen och lagförslagen inte innefattar krav på att tillgängliggöra skyddade data för vidareutnyttjande.

Utredningen bedömer även att förslagen inte får ekonomiska konsekvenser för myndigheter som ska hantera begäran om tillgång till skyddade data för vidareutnyttjande, detta då myndigheternas behandling av sådana begäran bör hanteras inom befintliga budgetramar.

Remissammanställningen

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 25 september 2023 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret ser generellt positivt på att dataförvaltningsförordningen och lagförslagen belyser värdet av att tillgängliggöra data för vidareutnyttjande. Stockholms stad driver sedan länge ett arbete med att tillgängliggöra data och har de senaste åren utvecklat arbetet, stärkt samordningen inom staden och fokuserat på öppna data med kvalitet över tid. Stockholms stad arbetar strategiskt för att effektivt tillgängliggöra värdefull information som kan ge samhällsnytta, och arbetet är en viktig del i stadens kvalitetsarbete.

Stadsledningskontoret ser positivt på förslaget att införa kompletterande bestämmelser i öppna datalagen istället för att ta fram en ny lag som särskilt reglerar tillgängliggörande av skyddade data. Genom att integrera kompletterande bestämmelser i den befintliga öppna datalagen undviks onödig komplexitet och överlappning med andra lagar. Detta underlättar tillämpningen och överskådligheten, vilket är av stor vikt för lagstiftningens efterlevnad och för att säkerställa rättssäkerheten.

Stadsledningskontoret har dock uppmärksammat delar av lagstiftningsförslagen där förtydliganden och ytterligare vägledning kommer att krävas för att lagarna ska kunna implementeras och ge avsedd effekt. Dessutom har stadsledningskontoret invändningar och synpunkter av principiell karaktär som beskrivs nedan.

Tillgängliggjord data med kvalitet kräver arbete och resurser

Stadsledningskontorets erfarenheter har visat att det krävs strategiska arbetsinsatser för att tillgängliggöra data som håller god kvalitet och som borgar för att innovation kan möjliggöras. Tillgängliggjord data måste göras begripliga, säkra och tillhandahållas via servrar och plattformar som kräver förvaltning. 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. Momenten som berör informationssäkerhet blir av extra vikt då det kommer till hantering av skyddade data för att upprätthålla datans aktuella skydd. Det krävs således alltid en arbetsinsats vid tillgängliggörande av data, och speciellt vid hantering av skyddade data. Stadsledningskontoret bedömer att dessa insatser och kostnader för att tillgängliggöra data ofta underskattas.

De kategorier av skyddade data som ingår i dataförvaltningsförordningen kan vara av integritetskänslig karaktär. Förordningen och lagförslagen bygger på att skyddade och integritetskänslig data bland annat kan anonymiseras eller pseudonymiseras. Stadsledningskontoret vill poängtera att detta inte kan göras genom enkla automatiserade metoder. Idag finns inte lösningar för pseudonymisering allmänt tillgängliga, och anonymisering är en komplex process. Ju fler nivåer ett datamaterial kan brytas ned till, desto större risker för röjande av personuppgifter finns.

Stadsledningskontoret vill understryka att förordningen och lagförslagen tillsammans med andra förslag som handlar om datahantering och datadelning kräver omfattande resurser i form av tid, kompetens och pengar för berörda organisationer på olika nivåer. Lagförslagen väntas innebära fler, komplexa bedömningar om utlämnande av skyddad data. Staden behöver säkerställa att korrekta beslut fattas eftersom skyddsvärdena är så stora. Stadsledningskontoret anser att alla förslag inom området därför bör vara väl avvägda, med noggrann hänsyn till berörda organisationers förutsättningar och i förhållande till den önskade nyttan.

Stadsledningskontoret vill även lyfta behovet av diskussion om konsekvenserna av förslaget tillsammans med konsekvenserna av andra EU-förslag inom dataområdet (till exempel European Health Data Space, Data Act och Artificial Intelligence Act). Stockholms stad följer utvecklingen av EU:s förslag och initiativ inom dataområdet, och ser att det är positivt med regler och strukturer som underlättar för ökad dataanvändning och datadelning över nationsgränserna. Samtidigt vill stadsledningskontoret poängtera att många av förslagen bygger på ökad tillgänglighet till data från offentliga aktörer, och därmed ställer höga krav på kommuner och andra offentliga aktörer.

Inte sällan upplevs lagstiftningen som motstridig, där staden som kommun å ena sidan får allt högre ansvar för informationssäkerhet och skydd av personuppgifter, och å andra sidan får allt högre krav på att dela och tillgängliggöra data. I praktiken innebär det komplexa juridiska bedömningar som kräver ingående kunskap både om de juridiska förutsättningarna och om datans innehåll och innebörd. Stadsledningskontoret ser att detta är ett mycket resurs- och kompetenskrävande arbete. Utöver den juridiska komplexiteten, vill stadsledningskontoret lyfta behovet av att synliggöra även de svårigheter som beror på begränsningar i teknik och befintliga system, samt datakvalitet och struktur. För att EU:s ambitioner och önskade resultat inom dataområdet ska kunna uppnås, bedömer stadsledningskontoret att

lagförslagen i högre grad behöver utgå från offentliga aktörers möjligheter och förutsättningar att bidra i rollen som datainnehavare utifrån ovanstående perspektiv.

Hantering av begäran om vidareutnyttjande av skyddade data

Promemorian bedömer att lagförslagen inte får några ekonomiska konsekvenser för myndigheter som ska hantera begäran om tillgång till skyddade data för vidareutnyttjande, eftersom dessa behandlingar bör kunna hanteras inom befintliga budgetramar. Stadsledningskontoret delar dock inte hela promemorians bedömning, utan anser att förslagen kommer att medföra konsekvenser för staden och kommuner generellt. Även om kommuner har rätt att ta ut avgifter och föreslås att få stöd från behöriga myndigheter vid hantering tillgängliggörande av skyddad data för vidareutnyttjande, bör det förväntas att handläggningen av sådana ärenden kräver mer resurser.

Skyddad data omfattar viss data som är föremål för särskild lagstiftning som kräver särskild hantering. En begäran om vidareutnyttjande av skyddade data är till sin natur mer komplex än en begäran om utnyttjande av andra data eftersom skyddsåtgärder alltid måste vidtas och villkor för vidareutnyttjandet ställas upp. Detta innebär att hanteringen av sådana ärenden kommer att kräva betydande resurser, med tanke på de komplexa bedömningar och specialiserad kompetens som behövs för att säkerställa efterlevnaden av lagstiftningen.

Stöd för tillämpning och implementering

Enligt promemorian föreslås att Digg och SCB ska bli behöriga organ och bistå andra myndigheter som ska bevilja eller vägra tillgång till vissa kategorier av skyddade data för vidareutnyttjande. Digg föreslås bli huvudansvariga för uppgiften och också ha till uppgift att främja tillgängliggörande av skyddade data. Stadsledningskontoret ser positivt på dessa nya myndighetsuppgifter då det finns ett behov av extra stöd från aktörer som Digg och SCB, men även SKR, för att hjälpa kommunerna att implementera lagen.

Stadsledningskontoret vill påpeka att detta stöd inte bör begränsas till att enbart hjälpa myndigheterna att hantera begäran om vidareutnyttjande av skyddade data. Stadsledningskontoret ser ett bredare behov av stöd i form av utbildningsinsatser och handledningar som inriktar sig på dataförvaltningsförordningen och den nya lagstiftningen i sin helhet.

Vidare vill stadsledningskontoret också betona vikten av att erbjuda stöd och vägledning som tar hänsyn till det kommunala perspektivet. Behoven och förutsättningarna kan variera betydligt mellan kommunala aktörer och statliga myndigheter. Därför bör stödet vara anpassat för att vara effektivt och relevant för alla berörda parter.

Lagstiftningens intentioner måste vara möjliga att följa

Stadsledningskontoret vill avslutningsvis understryka den grundläggande principen om att lagstiftningens intentioner måste vara möjliga att följa. Det vill säga att lagstiftningen ska vara genomförbar och praktiskt möjlig att efterleva för berörda offentliga myndigheter. Stadsledningskontoret har identifierat specifika delar av lagförslagen, som exempelvis att bistå vidareutnyttjare och hantera anmälningsplikten vid tredjelandsoverföringar, som kan visa sig vara särskilt utmanande att genomföra i praktiken. Rent konkret förfogar Stockholms stad över personuppgifter för hundratusentals invånare samt uppgifter om ett stort antal företag. Det vore i praktiken omöjligt för staden att efterfråga det samtycke som krävs från dessa individer och aktörer. Det är avgörande att dessa aspekter noggrant utvärderas och att stödåtgärder utformas för att underlätta efterlevnaden av lagstiftningen och samtidigt uppfylla dess syften och mål.

Stadsledningskontoret föreslår att remissen Promemoria genomförande av EU:s dataförvaltningsförordning (Ds 2023:24) anses besvarad med vad som sägs i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.