

Infrastrukturdepartementet
Enheten för digital förvaltning

Vår referens/dnr:
2020-163

i.remissvar@regeringskansliet.se
i.df.remisser@regeringskansliet.se

Er referens/dnr:
I2020/02346

20201214

Remissvar

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

Föreningen Svenskt Näringsliv har tagit del av Infrastrukturdepartementets remiss av SOU 2020:55 och lämnar synpunkter i detta yttrande.

Svenskt Näringslivs anser att:

- Begreppen *information* och *data* bör förtydligas.
- Incitamentsparagrafen 2:1 bör förstärkas.
- Lagens portalparagraf 1:1 bör justeras så att även transparens, demokrati och insyn anges som övergripande syften.
- Ansvarsrollerna, när flera myndigheter och offentliga företag innehar samma information, bör förtydligas.
- Skriftlig motivering ska lämnas då begäran inte medges i sin helhet.
- Information bör så långt möjligt tillgängliggöras även i annat än befintligt format.
- Att vidareutnyttjande av handlingar, däribland forskningsdata och särskilda värdefulla datamängd, som huvudregel ska vara kostnadsfritt välkomnas.

Tillgång till data genererad av offentliga organ om exempelvis statistik, demografi, kollektivtrafik, meteorologi och geografiska data kan öppna upp för vidareutveckling av befintliga verksamheter och användas till att framställa nya lösningar på samhällsliga problem. Att öka mängden publicerad offentliga data kan således leda till innovationsmässiga framsteg, medföra effektiviseringar inom branscher och på så sätt generera ekonomisk tillväxt. Datadelning från det offentliga till det privata leder även till ett mer transparent samhälle med mer upplysta medborgare vilket gynnar demokratin.

Att främja öppna data och datadriven innovation är ett område där Sverige hittills har presterat relativt dåligt¹. Lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen (i det följande "PSI-lagen") har fått begränsat genomslag. Svenskt Näringsliv välkomnar därför förslaget att införa en ny lag (i det följande "Öppna datalagen") som ska genomföra EU-direktiv 2019/1024 om öppna data och vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn (i det följande "Öppna datadirektivet"). En ny lag kan leda till ett effektivare genomförande av direktivet istället för att genomföra förändringarna i den nu gällande PSI-lagen.

Sverige måste bli bättre, mycket bättre, för att svenska företag inte ska förlora konkurrenskraft i ett internationellt perspektiv. Det bör därför i lagtexten eller i dess förarbeten i relevanta delar införas skärpta skrivningarna med målsättning att ännu effektivare och tydligare möjliggöra för näringslivet och enskilda att på bästa sätt kunna tillvarata värdet i data genererad av offentliga organ.

Data och information

Det är ett genomgående problem att utredningen sammanblandar begreppen data och information, trots att det i så väl svensk som utländsk rätt görs tydlig skillnad på dem². Utredningen tycks snarast använda dem som synonymer.³ Som exempel på att de inte är synonymer kan nämnas att lagen om företagshemligheter uttryckligen omfattar information, inte uppgifter.⁴ Lagen om offentlighet och sekretess samt dataskyddsförordningen omfattar dock uppgifter, inte information. I EU:s datastrategi har särskilt påpekats att gränsdragningen mellan data och information kan behöva ses över, inte minst i ljuset av hur skyddet för företagshemligheter är konstruerat.

Förstärk incitamentsparagrafen

Svenskt Näringsliv föreslår att incitamentsparagrafen i 2:1, som avser att uppmuntra myndigheter och offentliga företag att bedriva ett kontinuerligt arbete att tillgängliggöra offentlig data på eget initiativ, förstärks genom att *bör* byts ut med *ska*. Den inledande meningen i 2:1 skulle med denna ändring lyda; "Myndigheter och offentliga företag ska på eget initiativ göra information tillgänglig [...]".

För att inte begränsa de vinster som Öppna datalagen kan erbjuda, är det av största vikt att myndigheter och offentliga företag prioriterar det arbete som Öppna datalagen kommer att innebära. Tydligare information om vilken samhällsnytta öppna data ger, vilka

¹ I OECDs, Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling, rapport Government at a glance jämförs medlemslänternas offentliga förvaltning årligen. Sverige rankas genomgående högt i rapporten, men i avsnittet som rör öppna data ligger Sverige på plats 32 av 33 länder. Även i Digital Economy and Society Index (DESI) 2020 kommer Sverige först på tionde plats inom EU.

² Se bland annat diskussionen om data som kunskapsbaserad tillgång i EU:s datastrategi samt diskussionen i Wainikka, Information som självständigt objekt, SvJT 2003 s. 578 ff.

³ Detta märks redan i titeln eftersom det trots att det handlar om genomförande av ett direktiv om öppna data används uttrycket "information".

⁴ Se 2 § lag om företagshemligheter och direktiv 2016/943/EU.

effektiviseringsmöjligheter som finns och vilka ekonomiska besparingar som kan göras kan stärka de offentliga aktörernas i detta arbete.

Ett ökat tillgängliggörande av data kan medföra risker ur ett säkerhets- och integritetsskyddsperspektiv. De offentliga aktörernas löpande arbete med att upprätthålla skyddet för Sveriges säkerhet, informationssäkerhet och enskildas personliga integritet blir därför mycket betydelsefullt och det kommer att kräva ett förebyggande och strukturerat säkerhetsarbete.

Svenskt Näringsliv håller inte med om beskrivningen (i avsnitt 4.7.1) om hur upphovsrätten kan innebära hinder mot tillgängliggörande av offentliga data. Upphovsrätten uppkommer hos den fysiska person som skapar verket, vilket är reglerat i 2:16 regeringsformen. Beskrivningen av att upphovsrätt normalt innehas av myndigheten är inte korrekt. Mycket av de upphovsrättsligt skyddade prestationer som tas fram hos myndigheter omfattas endast av den så kallade tumregeln. Den innebär att upphovsrätten ligger kvar hos arbetstagaren och att arbetsgivaren enbart får en nyttjande rätt inom ramen för sin normala verksamhet. En mer långtgående rättighetsöverlåtelse kan ske i såväl kollektivavtal som anställningsavtal, men inte ens i upphovsrättstata branscher som exempelvis dagstidningsbranschen överlåts hela upphovsrätten till arbetsgivaren. Själva upphovsrätten ligger kvar hos de anställda, i de fall när upphovsrätt uppkommer. Begränsningen i 9 § upphovsrättslagen undantar ju mycket av det som skapas hos myndigheter.

I utredningen erinras om att vikten att utreda vem som innehar eventuell upphovsrätt eller närstående rättigheter till den ifrågavarande datamängden. Delning av en sådan skyddad datamängd kan utgöra intrång i en innehavares ensamrätt till datamängden.

Upphovsrätten kan därför inte väntas hindra tillgången till data genererad av offentliga organ. Upphovsrätten skyddar inte idéer eller data i sig, utan den gestaltning av dem som gjorts. Det blir inte en ensamrätt till enstaka data, inte ens genom databasskyddet.

Utvidga syftet

Svenskt Näringsliv föreslår att syftet med Öppna datalagen, att stödja utvecklingen av informationsmarknaden och stimulera innovation, bör kompletteras. Även transparens, demokrati och insyn bör anges som övergripande syftet med lagen eftersom öppna data till stor del handlar om öppenhet av den offentliga förvaltningen och om insyn för medborgarna hur deras skattepengar spenderas.

Förtydliga ansvarsrollerna

Lagen ska enligt 1:3 tillämpas på *information som innehas* av myndigheter och offentliga företag. Svenskt Näringsliv befärar att "innehas" kan leda till en otydlig fördelning av ansvar, särskilt när den läses tillsammans med 2:1.

Flera myndigheter och offentliga företag kan inneha samma information. Det finns därför risk att flera aktörer tillhandahåller olika beskrivningar eller flera uppsättningar beskrivning av samma information på den centralt åtkomliga förteckningen som åsyftas i 2:2. Det kan också innebära en ökad risk ur säkerhetssynpunkt och ett slöseri med resurser att flera offentliga

aktörerna förväntas att var för sig göra komplexa säkerhetsbedömningar av vilken information som kan göras tillgänglig.

Ansvarsrollerna, när flera myndigheter och offentliga företag innehar samma information, bör därför förtydligas.

Skriftlig motivering när en begäran avslås

Om en begäran om vidareutnyttjande avslås ska det beslutet enligt 3:3 motiveras skriftligt. På sidan 240 i SOU 2020:55 står: "Det ska inte finnas något krav på att begäran har avslagits i sin helhet, utan det som är avgörande är att den information som omfattas av begäran tillhandahålls på ett sätt som inte stämmer överens med vad som angetts i begäran." Svenskt Näringsliv anser att samtliga beslut som avviker från ställd begäran ska motiveras för att säkerställa möjligheten till överklagan.

Format

Den data myndigheterna tillhandahåller är sällan strukturerad och det kan saknas API eller liknande tjänster, vilket begränsar möjligheten att vidareutnyttja datan. Den föreslagna lagtexten i 4:2 att information om det är möjligt och lämpligt ska tillhandahållas i format som är öppna, maskinläsbara, tillgängliga och sökbara bör förstärkas. Vikten av att tillgängliggöra informationen som öppna data bör förtydligas i lagtexten eller i dess förarbeten, med risk att vinsten för Öppna datalagen annars kommer vara begränsad.

Avgiftsfritt i första hand

Särskilt värdefulla datamängder och forskningsdata ska som huvudregel tillhandahållas avgiftsfritt. Detta är bra och kommer stimulera innovation och utveckling av nya tjänster, särskilt för mindre och nystartade företag som är mer priskänsliga.

Forskningsdata omfattas av lagen endast om den helt eller delvis har tagits fram med offentlig finansiering och gjorts tillgänglig genom ett institutionellt eller ämnesbaserat register. Lagen får, vad gäller sådan forskningsdata som samfinansieras av offentliga och privata företag, inte minska incitamenten för forskningssamverkan eller på annat sätt påverka samverkan mellan näringslivet och akademien negativt.

FÖRENINGEN SVENSKT NÄRINGSLIV

Johan Britz

Carola Ekblad