

2020-12-17

Infrastrukturdepartementet
i.remissvar@regeringskansliet.sekopia till: i.df.remissor@regeringskansliet.se

Öppna data-utredningens huvudbetänkande Innovation genom information, SOU 2020:55 (I2020/02346)

Inledning

Bolagsverket är positiva till Öppna data-utredningens huvudbetänkande. Bolagsverkets vision är ett näringsliv där företagsinformation flödar fritt och skapar värde för samhället. De förslag som läggs och den analys som utredningen gör ligger helt i linje både med visionen och med den strategiska verksamhetsinriktning som Bolagsverket har. Verket har som ambition att vara en pådrivande kraft via fortsatt genomgripande digitalisering där ett av de viktigaste slutmålen för Bolagsverket är att tillhandahålla öppen, fri data och på så sätt skapa mervärden för näringslivet och samhället i stort.

Det är även viktigt att se syftet med den nya öppna data-lagen i ett bredare sammanhang i form av EU:s övergripande målsättning att etablera den digitala inre marknaden. Viktiga delar av EU-kommissionens strategier för att uppnå detta mål är att styra medlemsstaterna dels mot att underlätta företagens gränsöverskridande rörlighet genom att viktigt data kan flöda fritt och användas direkt från källregistren, dels mot att tillgängliggöra data för avancerad dataanalys med stöd av Artificiell Intelligens (AI). Mot bakgrund av denna pågående övergripande utveckling ser Bolagsverket därför öppna data-lagen och jämförbara regleringar som Single digital gateway regulation som viktiga styrmedel för att uppnå gemensamma nationella och europeiska målsättningar.

Med utgångspunkt från detta bredare perspektiv har Bolagsverket under lång tid varit aktiva i olika insatser som syftar till ett effektivt gränsöverskridande utbyte av företagsinformation. Här kan nämnas verkets tidigare och pågående arbeten i anpassning och utveckling av EU-direktivet Business Register Interconnection System (BRIS). Arbetet i BRIS ligger i linje med EU:s öppna data-direktiv genom att systemet är baserat på näringslivets och offentlig sektors behov av ett effektivt gränsöverskridande utbyte av företagsdata. Även om volymen av det data som utbyts via BRIS endast är en bråkdel i jämförelse med det nationella utbytet av företagsinformation, så kan innehållet i det data som utbyts jämföras med det data som är definierat som särskilt viktiga datamängder. Bolagsverkets deltar även i det nordiska samverkansprojektet Nordic Smart Government (NSG) där fokus i ett första skede ligger på samordning av företagens finansiella information mellan myndigheter, programproducenter och leverantörer av affärssystem. Tanken är där att det data som uppstår i delar av ekosystemet, i realtid, ska kunna utbytas på ett säkert och avgiftsfritt sätt mellan ekosystemets aktörer.

Verket är redan nu i en omställningsfas där fokus ligger på att fånga och dela affärsinformation via API:er och maskin till maskinkommunikation. Ett av målen för denna omställning är att optimera och förenkla processerna för registrering och användning av företagsdata så att det om möjligt kan ske i det ekosystem där informationen uppstår. För att möjliggöra omställningen behöver Bolagsverkets finansieringsmodell ses över samtidigt som uppgraderingar av systemstöd och förändringar av supportorganisation behöver göras. Vi ser inga möjligheter att slutföra denna stora omställning tidigare än juli 2023. Verket anser därför att det tvååriga undantaget från avgiftsfrihet bör ges till Bolagsverket.

Ur ett nationellt perspektiv ser Bolagsverket samband och beroenden mellan den nya öppna data-lagen och den pågående utvecklingen av den förvaltningsgemensamma infrastrukturen (FDII) som DIGG leder i samverkan med ett flertal myndigheter, bland andra Bolagsverket. Utvecklingen inkluderar ett nationellt ramverk och etablering av grunddata. Här är verket positiva till föreslagen anslagsfinansiering för anslutning, etablering, drift och förvaltning av FDII. Dock vill vi tydligt framhålla att förslagen om finansiering i rapporterna skiljer sig åt när det gäller en framtida finansieringslösning för spridningen av informationen (data). Spridningen och nyttjandet av data behöver utredas i samverkan med öppna data-utredningen och tillsammans med PSI-direktivet.

Bolagsverket är en avgiftsfinansierad myndighet med full kostnadstäckning som ekonomiskt mål. Att tillgängliggöra företagsinformation avgiftsfritt kommer därför att få omfattande ekonomisk påverkan för Bolagsverket. Den ekonomiska påverkan utgörs främst av minskade intäkter men vi ser även konsekvenser i form av utökade implementerings- och investeringskostnader för att möjliggöra tillgången till data i maskinläsbart format. Denna omställning kommer även att innebära utökade drifts- och supportkostnader. Våra planer inbegriper redan delar av dessa investeringar och vi har också för avsikt att använda vårt myndighetskapital för delar av investeringarna. Bolagsverkets intäkter för uppdragsverksamheten är cirka 100 mkr och utgör 17 % av Bolagsverkets totala omsättning (2019). Hur stort intäktsbortfallet blir beror på vilka datamängder som ska tillgängliggöras och hur det avgiftsfria tillhandahållandet av dessa datamängder i maskinläsbara format påverkar efterfrågan på samma datamängder i andra format under en övergångsperiod.

För Bolagsverket, som finansierar dessa kostnader med avgifter beräknade för att ge full kostnadstäckning, blir konsekvenserna att minskade intäkter och utökade kostnaderna måste finansieras på annat sätt. För att möjliggöra detta behöver dock Bolagsverkets finansieringsmodell ses över eftersom den idag bygger på intäkter per hanterat enskilt registreringsärende samt intäkter från enskilt sålda transaktioner och produkter. En framtida verksamhet där Bolagsverket tillhandahåller öppen och fri data kommer inte att fungera ihop med en finansieringsmodell som bygger på intäkter per registreringsärende, produkt eller transaktion. Vår långsiktiga finansiering är beroende av en ny finansieringsmodell som möjliggör både registrering av ärenden samt tillgängliggörande av samhällsviktigt data som är anpassad till näringslivets behov och den tekniska utvecklingen.

Avsikten med Bolagsverkets insamling av information är att skapa ett företagsregister vars huvudsyfte är att vara en informationskälla. En alternativ avgiftsfinansiering skulle kunna vara en fast årlig avgift exempelvis en registerhållningsavgift liknande den avgift som tas ut

med stöd av Trafiklagstiftningen. Ett annat exempel är Storbritanniens företagsregister Companies House, som tar ut en årlig licensbaserad avgift för bekräftelser av företagsinformation som garanterar att den information om företaget som finns i registren är korrekt. Licensavgiften täcker kostnaderna för utförandet av myndighetens uppgift, något som skulle kunna vara en alternativ finansieringslösning även för Bolagsverket där fri tillgång till registerdata skulle kunna inkluderas i avgiften.

Bolagsverket ser finansieringsfrågan som central och vill, för att bidra till en hållbar och framtidssäkrad finansieringsmodell för verket, vara involverad i arbetet med att utforma en finansieringsmodell som kan vara en möjliggörare för öppna data.

Med allt ovan i beaktande välkomnar Bolagsverket utredningens förslag då det precis som Bolagsverket egna målsättningar samt övrig nationell och europeisk styrning förutsätter fri tillgång till samhällsviktigt data. Sammantaget ser Bolagsverket att det pågående legala och tekniska utvecklingsarbetet kommer att skapa förutsättningar för det generella vidareutnyttjande och skapandet av den informationsmarknad som öppna data-direktivet och öppna data-lagen syftar till.

Bolagsverkets kommentarer på vissa delar i utredningen

Tjänster för intygande av handlingars äkthet och riktighet

Som exempel på tjänster med koppling till särskilt värdefulla datamängder som myndigheten får ta ut avgift för att tillhandahålla nämns i [skäl 69](#) tjänster för intygande av handlingars äkthet och riktighet.

Genom direktiv [2019/1151](#) har det införts ett nytt krav i [artikel 16a.4](#) i det s.k. bolagsrättsdirektivet 2017/1132 som ska vara införlivat i svensk rätt senast den 1 augusti 2021. Av kravet följer att Bolagsverket ska se till att elektroniska kopior och utdrag ur handlingar och information från aktiebolagsregistret har autentiserats genom betrodda tjänster enligt förordning (EU) nr [910/2014](#), eIDAS, i syfte att garantera att de elektroniska utdragen kommer från registret och att deras innehåll är en bestyrkt kopia av den handling som finns i registret eller att det överensstämmer med den information som förvaras i registret.

Kravet på autentisering av tillhandahållen information genom betrodd tjänst kommer även att gälla när information/handlingar ur aktiebolagsregistret som utgör särskilt värdefulla datamängder tillhandahålls i maskinläsbart format via API och som bulknedladdning enligt artikel 14.1 och föreslagna 4 kap. 3 §. Trots vad som anges i artiklarna 6.6 och 14.1 och 14.3-5, kan skäl 69 i öppna data-direktivet tolkas så att det direktivet medger att en myndighet som avgiftsfritt tillhandahåller själva informationen som utgör särskilt värdefulla datamängder enligt kraven i artikel 14.1 andra stycket till en vidareutnyttjare, ändå av samme vidareutnyttjare tar ut en avgift för den betrodda tjänsten för intygande av informationens äkthet och riktighet (autentisering) i syfte att täcka myndighetens kostnader för autentiseringstjänsten. Det skulle dock förstås kraftigt förta effekten av avgiftsfriheten för själva informationen. Åtminstone när väl kravet på avgiftsfrihet för särskilt värdefulla datamängder blir undantagslöst bör därför Bolagsverkets kostnader för de betrodda tjänster som används för den enligt bolagsrätten obligatoriska autentiseringen av datamängderna finansieras på ett annat sätt än genom avgifter från vidareutnyttjarna. Ett alternativ av finansiering kan vara ett anslag som täcker verkets kostnader för utveckling av specifik

infrastruktur för autentiseringen. I alla hänseenden bör förhållandet till avgifter för tjänster enligt eIDAS-förordningen förtydligas i kommande lag eller förarbeten.

Autentisering genom betrodda tjänster

Det obligatoriska kravet på autentisering genom betrodda tjänster har konsekvenser för vidareutnyttjare som möjligen inte har uppmärksamats tidigare. Många kommersiella vidareutnyttjare som förmedlar informationen vidare kommer att efterfråga en betrodd tjänst som möjliggör att autentiseringen är överförbar i andra hand. De betrodda tjänster som i dag kan användas för detta ändamål (elektroniska stämplat/sigill) kräver dock förändringar av dataformatet för den tillhandahållna informationen hos vidareutnyttjaren. Det skulle tvinga Bolagsverkets befintliga kunder i tjänster för maskinläsbar information att bygga om sina system. Den betrodda tjänst som idag inte kräver förändringar av dataformatet (webbplatsautentisering), möjliggör inte att autentiseringen blir överförbar mellan parter i nästa led.

En främjandefunktion bör inrättas

Bolagsverket instämmer i utredningens förslag om att DIGG får i uppdrag att främja tillämpningen av den nya lagen och att det bör därför införas en ny bestämmelse i myndighetens instruktion som tydliggör denna uppgift.

Synpunkter på författningsförslagets utformning

Förslaget till lag (2021:000) om öppna data och vidareutnyttjande av information från myndigheter och offentliga företag

1 kap. 5 §

dynamiska data

Definitionen av begreppet dynamiska data är ”digital information som uppdateras ofta eller i realtid”. Företagsinformation uppdateras i realtid men i många fall med långa intervaller. I en del fall ett fåtal gånger under ett företags livstid. I andra fall som exempelvis förändringar av aktiekapital i publika aktieföretag sker uppdatering med täta intervaller. Frågan är om företagsdata är eller inte är dynamiska data eller om endast delar av informationen kan betraktas som dynamiska data.

tillgängliggöra

Som vi tidigare skrivit avser Bolagsverket att tillgängliggöra företagsinformation som öppna data via de kanaler som bäst gynnar effektiv användning av öppna data. Precis som utredningen föreslår vill vi göra detta via en för offentlig sektor gemensam kanal. I dagsläget är denna kanal Sveriges dataportal – dataportal.se. För att göra detta på bästa sätt vill verket betona att definitionen av begreppet tillgängliggöra är viktig för Bolagsverket. Definitionen är liksom den om begäran om vidareutnyttjande och 1 kap. 1 § andra stycket värdefull för att tydliggöra den föreslagna lagens förhållande till de nuvarande bestämmelserna om tillgång.

I detalj menar Bolagsverket att eftersom direktivet inte påverkar nationella bestämmelser om tillgång kan inte direktivet ställa krav på att en prövning av frågan om tillgång inte får eller behöver göras när en enskild begär vidareutnyttjande av en handling som denne de facto redan har tagit del av i ett annat format. De svenska bestämmelserna om tillgång

torde få uppfattas så att även om en handling har gjorts tillgänglig i ett format så måste myndigheten ändå göra en formell prövning innan handlingen görs tillgänglig i ett annat format, eller till och med i samma format. I utredningen finns både uttalanden som ger uttryck för detta synsätt (s. 131 och [s. 183](#)) och uttalanden som kan uppfattas ifrågasätta det (s. 135 och s. 138). Det är angeläget att förhållandet mellan tillgång och vidareutnyttjande görs så tydliga som möjligt i kommande förarbeten.

När det särskilt gäller information/handling som för utomstående görs tillgänglig på det sätt som avses 2 kap. 6 § första stycket TF, det som kallas genom direktåtkomst, vilket enligt registerförfattning också kan ges till enskilda och i praktiken avser överföring via nätverk får följande noteras. Direktåtkomst avser fria sök- och nedladdningsmöjligheter och frågan om tillgång prövas därför innan direktåtkomst ges. För information som publiceras på myndighetens hemsida får direktåtkomst anses ges till ett obegränsat antal okända personer. Direktåtkomst kan dock också ges till någon som begär att ansluta sig till en online-tjänst som ger tillgång till en viss databas eller register. Frågan om tillgång prövas då innan anslutning medges. Det förhållandet att någon enligt TF skulle ha rätt att få eller till och med erhållit informationen i tjänsten i form av utskrifter av alla tänkbara uppgiftssammanställningar ur databasen, innebär inte att myndigheten kan undgå att göra en formell prövning av frågan om huruvida vederbörande på begäran ska ges tillgång till tjänsten och därmed tillgång till informationen i databasen. En e-tjänst kan för övrigt också utformas utan direktåtkomst som en tjänst för fråga/svar där det för varje sökfråga om nedladdning/informationsvisning sker en automatiserad prövning av och beslut om förutsättningarna för utlämnande/tillgängliggörande.

Den prövning av frågan om tillgång som måste göras avser bland annat sekretessprövning, t.ex. enligt 21 kap. 7 § OSL och om det finns någon sekretessbrytande bestämmelse. Det är en prövning som måste göras i varje enskilt fall av begärd direktåtkomst eller utlämnande av handling på medium för automatiserad behandling. Att en prövning måste göras i varje enskilt fall följer om inte annat av att informationen kan ha gjorts tillgänglig i strid med gällande bestämmelser om tillgång.

2 kap. 1 §

Bolagsverket anser att införandet av den nya lagen bör vila mer på ett tidsatt obligatoriskt införande än vad utredningen föreslår. Exempelvis kan en starkare formulering än ”bör” användas i 2 kap. 1 §. Om vissa datamängder inte tillgängliggörs kan frånvaron av denna information innebära ett ”brott” i den informationskedja som krävs såväl för effektiv informationsförmedling som för AI-baserad dataanalys. Exempelvis hålls officiell företagsinformation i flera myndighetsregister. Vidare kan ett utdraget införande av detta försvåra Bolagsverkets och andra aktörers arbeten med att identifiera och förhindra ekonomisk brottslighet. I detta sammanhang är allt data viktigt, även data som inte är definierat som en ”särskilt värdefull datamängd”. Bolagsverkets slutsats av detta är att begreppet ”bör” är för svagt och behöver ersättas av ett starkare begrepp som styr myndigheter mot att tillgängliggöra data utifrån behov och inte utifrån det utrymme för undantag som öppna data-lagen ger.

4 kap. 1 och 6 §§ samt 8 kap. 1 §

Av förarbetena till 2 kap 16 § TF framgår att den paragrafen ger möjlighet att i lag uttryckligen peka ut *särskilda kategorier* av allmänna handlingar som ska lämnas ut i

elektronisk form om den enskilde begär det¹. Möjligheten har hittills utnyttjats utifrån avgränsade kategorier av allmänna handlingar, jfr t.ex. handlingar i bankregistret. Utredningens förslag gäller samtliga allmänna handlingar hos samtliga myndigheter. Såväl befintliga som eventuella framtida skyldigheter i fråga om särskilda kategorier av allmänna handlingar blir därmed överflödiga. Bestämmelsen innebär således i praktiken, menar Bolagsverket, att utskriftsundantaget upphävs.

Av ordalydelsen liksom av förarbetena till 2 kap. 16 § TF får dock anses framgå att kopierätten enligt en i lag införd skyldighet inte har sin grund i TF utan i den vanliga lagen.² Om rätten enligt den föreslagna paragrafen således inte kan ledas tillbaka till TF kommer dataskyddsförordningen även i fortsättningen att tillämpas fullt ut vid begäran om utlämnande av elektronisk allmän handling i annan form än utskrift³. Skyldigheten att lämna ut allmänna handlingar i pappersform enligt offentlighetsprincipen i 2 kap. TF med de begränsningar som följer av OSL är avsedd att utgöra en sådan nationell anpassning av bestämmelserna i dataskyddsförordningen som avses i artikel 6.2 och 6.3 (och som då fråga är om sådan situation då uppgifterna behandlas i enlighet med artikel 86 i kapitel IX) kan innebära att skyddet för personuppgifter enligt artikel 5.1b inte ska tillämpas om det strider mot den nationella rätten att ta del av allmänna handlingar⁴. Även de svenska så kallade registerförfattningarna är avsedda att utgöra nationella anpassningar av dataskyddsförordningen enligt artikel 6.2 och 6.3 men anses inte kunna innebära att dataskyddsförordningens bestämmelser kringskärs.⁵ Om lagen genom 4 kap. 1 och 6 §§ inte är avsedd att utgöra en generell registerförfattning, utan avsedd att vara en nationell anpassning som enligt artikel 86 kan jämka skyddet enligt artikel 5.1b, så bör lagen läggas till i uppräknningen i 1 kap. 7 § dataskyddslagen.

Det synes enligt vad som följer av rättsfallet RÅ 2008 not 72⁶ föreligga en möjlighet att få frågan om tillhandahållande enligt en begäran om vidareutnyttjande överprövad i annan ordning än den som följer av 8 kap. i nu föreslagna lag. Förhållandet till överklagandereglererna i 6 kap. OSL och till rättsfallet RÅ 2008 not 72 kan mot den angivna bakgrunden med fördel tydliggöras ytterligare.

Den föreslagna lagen, särskilt 4 kap. 1 §, har tillsammans med 8 kap. den fördelen jämfört med dagens rättsläge enligt [RÅ 2008 not 72](#), att en myndighets bedömning enligt artikel 5.1 b dataskyddsförordningen att en allmän handling inte kan lämnas ut i elektronisk form kommer kunna bli föremål för domstolsprövning. Mot bakgrund av omfattningen av myndigheternas utlämnande av allmänna handlingar i elektronisk form på begäran som framgår av bland annat SOU2010:4 s. 254 är det inte heller otänkbart att det idag förekommer utlämnanden av personuppgifter i allmänna handlingar i elektronisk form i strid med principen om ändamålsbegränsning i artikel 5.1 b dataskyddsförordningen. Till följd av den förhärskande tolkningen av artikel [14.5 c](#) jämförd med [14.4](#)

¹ prop. 2001/02:70 s. 33

² prop. 2001/02:70 s. 33 och 39

³ jfr Sören Öman, Dataskyddsförordningen (GDPR) m.m., Zeteo, kommentaren till 1 kap. 7 § dataskyddslagen

⁴ jfr prop. 2017/18:105 s. 42 f. och prop. 1997/98:44 s. 43 ff.

⁵ jfr [prop.2017/18:105 s. 27](#) och SOU 2017:66 s. 204

⁶ I rättsfallet tog Högsta förvaltningsdomstolen först ställning till om det fanns någon i lag införd skyldighet att lämna ut de i målet aktuella handlingarna i annan form än utskrift. Rättsfallet kan uppfattas så att om sådan skyldighet hade funnits så hade hade överklagandet bifallits efter prövning i sak.

dataskyddsförordningen informeras inte den registrerade om dessa utlämnanden. De föreslagna bestämmelserna i 4 kap. 1 § och 8 kap. 1 § bör mot denna bakgrund kunna leda till att integritetsskyddsfrågor träder mer i förgrunden hos myndigheterna.

4 kap. 2 och 3 §§

Bolagsverket tolkar skrivningarna som att vi redan uppfyller kraven i nuvarande verksamhet. Kravet på att särskilda värdefulla datamängder ska tillhandahållas i befintliga format som är öppna och maskinläsbara innebär inte nya kanaler eller nya format då verket under många år levererat data i maskinläsbart format. Skillnaden jämfört med framtida leveranser utifrån den nya lagen blir för Bolagsverkets del att datat blir avgiftsfritt. När det gäller formatet är det givet för Bolagsverket att vi fortsätter att följa internationell standard genom att leverera maskinläsbart data i XML-format. För framtida leveranser av finansiell information från företagens årsredovisningar krävs att vi följer standard genom att leverera datat i XBRL-format.

6 kap. 1 §

Andra stycket i föreslagna 6 kap. 1 § bör ändras med följande tillägg: ”Särskilt värdefulla datamängder ska *kunna* tillhandahållas avgiftsfritt *i de format som anges i 4 kap. 3 §*, om inte annat följer av 3 eller 4§”.

6 kap. 4 §

Som påpekats ovan bör paragrafen inte antyda att särskilt värdefulla datamängder inte får tillhandahållas i andra format än dem som avses i 4 kap. 3 § även om den enskilde begär det. Första stycket första meningen bör således förslagsvis förtydligas enligt följande: ”Regeringen får besluta att en myndighet som upptas på den förteckning som anges i 5 § får *beräkna* en avgift för särskilt värdefulla datamängder *som tillhandahålls i de format som anges i 4 kap. 3 enligt 2§.*”

6 kap. 5 §

I författningskommentaren anges att regeringen eller den ansvariga myndigheten inte ska göra en självständig prövning av om en viss myndighet uppfyller förutsättningarna för att tas upp på förteckningen utan denna bedömning görs i annan ordning. Bolagsverket efterlyser ett förtydligande av vilken ordning som avses. Eftersom det enligt 2 § sista stycket är en förutsättning att myndigheten finns upptagen på sådan förteckning för att kunna ta ut avgift vill Bolagsverket framföra vikten av att Bolagsverket, som är en avgiftsfinansierad myndighet med full kostnadstäckning som ekonomisk mål, måste stå med på denna förteckning den dag ändringen träder ikraft i alla fall till dess att man löst finansieringen av att göra det avgiftsfritt.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Annika Stenberg. Föredragande har varit strategen Hans Ekstål. I den slutliga handläggningen har även direktören Inga Otmalm, ställföreträdande chefsjuristen Lena Göransson Norrsjö, stabschefen Monica Lundqvist och verksjuristen Anders Eriksson deltagit.

Annika Stenberg

Hans Ekstål