

YTTRANDE

2020-12-11 Ärendenr:
NV-

Infrastrukturdepartementet
i.remissvar@regeringskansliet.se

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

Sammanfattning

Naturvårdsverket är positiv till lagstiftarens intention att öka tillhandahållande och vidareutnyttjande av information och tillstyrker utredningens förslag. Naturvårdsverket har samtidigt några synpunkter på formuleringar och definitioner i författningarna som riskerar att skapa osäkerheter vid tillämpningen av lagstiftningen vilket vi bedömer kan motverka lagstiftningens intention.

- Transparens bör finnas med i beskrivningen av lagens syfte.
- Tillämpningsområdet för den nya lagen bör tydliggöras och förslagsvis vara information som myndigheter och offentliga företag ”ansvarar för” istället för ”innehar”.
- Definitionen av begreppet ”information” föreslås finnas med i lagen.
- Kravet om ”särskilt intresse för vidareutnyttjande” i 2 kap. 2 § bör tas bort eftersom det kan leda till färre publicerade datamängder.
- I 2 kap. 2 § anser Naturvårdsverket att begreppet ”information” ska ersättas med ”informationsmängd”.
- Naturvårdsverket anser att lagförslaget generellt kan bli mer lättillgängligt och pedagogiskt så att det inte leder till olika tolkningar.

Naturvårdsverkets ställningstagande

Naturvårdsverket är positiv till lagstiftarens intention att öka tillhandahållande och vidareutnyttjande av information. Naturvårdsverket tillstyrker utredningens förslag men har några synpunkter på formuleringar i författningarna som riskerar att skapa osäkerheter vid tillämpningen av lagstiftningen.

Skäl

Naturvårdsverket är positiv till lagstiftarens intention att öka tillhandahållande och vidareutnyttjande av information. Detta går i linje med den myndighetsövergripande Strategi för miljödatahantering¹ som slår fast att det är först vid användande som miljöinformation kommer till nytta och gör skillnad för miljön. En av riktlinjerna i strategin är att tillhandahålla miljödata och tjänster avgiftsfritt med villkor som uppmuntrar till vidareutnyttjande. Lagen är också ett steg mot den öppenhet som standard som rekommenderas av DIGG².

Naturvårdsverket anser att lagförslaget kan bli mer lättillgängligt och pedagogiskt så att det inte leder till olika tolkningar. Ett exempel på en bestämmelse som är svår att förstå hur den ska tolkas och tillämpas är 1 kap. 4 § 11. Ett annat exempel är 5 kap. 1 § där Naturvårdsverket bedömer att rubriken ”villkor” kan tolkas som att det ska finnas villkor för användningen av informationen. Naturvårdsverket anser att det inte ska råda några tvivel om att öppna data ska tillgängliggöras utan villkor som hindrar eller inskränker vidareutnyttjande.

1 kap. 1 §

Naturvårdsverket anser att ”transparens” bör finnas med i beskrivningen av lagens syfte eftersom det är en grundpelare³ för öppna data-direktivet⁴.

I Sverige finns offentlighetsprincipen som regleras i tryckfrihetsförordningen (TF), men skyldigheten att lämna ut allmän handling innefattar endast utlämnande i pappersform. Den nya öppna data-lagen bidrar därför, även om det inte är huvudsyftet, till transparens när det gäller digital information.

Utredningen anser att transparens innefattas i det ”överordnade” syftet att stödja utvecklingen av informationsmarknaden och stimulera innovation vilket vi inte tycker är tillräckligt tydligt. Naturvårdsverket anser med anledning av det anförda att den nya lagen ska peka både på huvudsyftet att stödja utvecklingen av informationsmarknaden och stimulera innovation samt på att lagen bidrar till transparens.

¹ <http://www.naturvardsverket.se/strategi-for-miljodatahantering>

² <https://www.digg.se/utveckling-av-digital-forvaltning/sveriges-dataportal/principer>

³ “The Directive on open data and the re-use of public sector information provides a common legal framework for a European market for government-held data (public sector information). It is built around two key pillars of the internal market: transparency and fair competition.”
<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/european-legislation-reuse-public-sector-information>

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1024 av den 20 juni 2019 om öppna data och vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn (omarbetning).

Naturvårdsverket föreslår följande ändring av 1 kap. 1 §:

| Utredningens förslag | Naturvårdsverkets förslag |
|---|--|
| Syftet med denna lag är att stödja utvecklingen av informationsmarknaden och stimulera innovation genom att öka tillgängliggörande och vidareutnyttjande av information från myndigheter och offentliga företag, särskilt i form av öppna data. | Syftet med denna lag är att 1. stödja utvecklingen av informationsmarknaden och stimulera innovation genom att öka tillgängliggörande och vidareutnyttjande av information från myndigheter och offentliga företag, särskilt i form av öppna data och 2. bidra till transparens och en öppen förvaltning av digital information. |

1 kap. 3 §

Tillämpningsområdet för den nya lagen om öppna data gäller för information som ”innehas” av myndigheter. Naturvårdsverket anser att begreppet ”innehas” i detta sammanhang är problematiskt eftersom samma information samtidigt kan finnas hos en mängd olika organisationer, myndigheter och offentliga företag. Det innebär att alla dessa organisationer omfattas av lagstiftningen för samma information.

Det leder till en otydlighet kring ansvar och roller och kan i motsats till lagens intention att öka tillgängliggörande och tillhandahållande och vidareutnyttjande istället leda till:

- att samma information beskrivs av flera organisationer på flera olika sätt på dataportal.se vilket skulle vara ineffektivt och otydligt.
- att information som förvaras av universitet på uppdrag av myndighet inte faller inom lagens tillämpningsområde (1 kap. 4 § 6).

Inom en myndighet finns det informationsägare som ansvarar för strukturerad informationshantering ur flera olika aspekter (e-plikt, informations säkerhet enligt MSB:s föreskrifter m.m). Naturvårdsverket anser att informationsansvar är en vanlig term mellan myndigheter, även om det inte finns någon legal definition av begreppet. Naturvårdsverket anser att begreppet vanligen avser information framtagen inom eller på uppdrag av den egna verksamheten. Det är bara en myndighet som levererar e-plikt (den som ”låtit framställa”) även om samma rapport innehas av många myndigheter och myndigheter informations säkerhetsklassar ”sin” information.

Naturvårdsverket anser att begreppet ”ansvarar för” är mer lämpligt att använda än ”innehas”. En myndighet ansvarar för den information som har tagits fram inom verksamheten eller på uppdrag av myndigheten. Oavsett vilket begrepp som används bör innebörden av begreppet närmare förklaras i en kommande proposition kopplat till en konsekvensanalys.

1 kap. 5 §

Naturvårdsverket anser att definitionen av begreppet ”information” som finns i författningskommentaren (8.2.7. sid. 124) bör läggas in i lagen eftersom begreppet är centralt för lagen.

Det står i författningskommentaren att definitionen inte anses tillföra något materiellt, men Naturvårdsverket bedömer att den är viktig eftersom en informationsmängd för tillgängliggörande vanligen är en delmängd av en informationsmängd i en bredare betydelse⁵. Genom att ta med definitionen så undviks missförstånd och lagen blir lättare att förstå och följa.

2 kap. 2 § - Kravet om särskilt intresse för vidareutnyttjande

Naturvårdsverket anser att kravet på förteckning för information ”av särskilt intresse för vidareutnyttjande” är begränsande jämfört med det tidigare kravet på PSI-förteckning. Naturvårdsverket bedömer att det kan leda till färre publicerade datamängder vilket motverkar utredningens intention att öka publiceringen (se vidare Synpunkter på 3 §). Idag omfattar PSI-förteckningen de typer av handlingar som vanligen tillhandahålls elektroniskt för vidareutnyttjande. Det finns inte någon skrivning om att de ska vara av ”särskilt intresse”.

Naturvårdsverket anser att det kan vara svårt för en organisation att veta vad som är av särskilt intresse för vidareutnyttjande eftersom det ska vara upp till den som vill använda informationen att avgöra om och hur informationen kan vidareutnyttjas.

I utredningen används begreppet ”särskilt intresse för vidareutnyttjande” för att tydliggöra för den ansvariga organisationen vad som ska publiceras och tydligare balansera ökade arbetsinsatser med nyttan för vidareutnyttjare. Naturvårdsverket anser att användandet av ordet informationsmängd (se nästa avsnitt nedan) istället för information skulle bidra till detta tydliggörande av avgränsande utan att begreppet ”av särskilt intresse för vidareutnyttjande” behöver användas. Vad gäller att balansera ökade arbetsinsatser med nyttan för vidareutnyttjare ser vi det som en del av ordinarie verksamhetsutveckling, se vidare resonemanget under 2 kap. 1 § samt nästa avsnitt.

2 kap. 2 § - Begreppet information bör ersättas med informationsmängd

Naturvårdsverket anser att begreppet ”information” bör ersättas med ”informationsmängd” för att tydliggöra för den ansvariga organisationen vad som ska publiceras.

Det är skillnad på detaljeringsnivå i det exempel om en myndighets öppettider som utredningen använder. Öppetid för en myndighet under en specifik dag är information motsvarande ett enskilt dataelement i en datamängd. Det som förs upp i en förteckning för vidare tillhandahållande via till exempel dataportal.se är beskrivning av information på detaljeringsnivån datamängder/informationsmängder.

⁵ Som t.ex. den information som en process skapar, nyttjar eller bearbetar.

Benämningen informationsmängd skulle förtydliga vad som ska förtecknas.⁶ Mycket information som är av administrativ karaktär är av stort intresse för vidareutnyttjande som till exempel leverantörsreskontra (vilket nämns i utredningen på sid. 282). Flera kommuner arbetar med att tillgängliggöra denna information i projektet Nationell skalning öppna data, NSÖD⁷.

Informationsmängd definieras som information som är avgränsad för ett visst ändamål i MSB:s föreskrifter om statliga myndigheters informationssäkerhet (MSBFS 2016:1). En informationsmängd kan vara av tre olika typer:

1. En datamängd - visas upp på dataportal.se
2. En myndighetspublikation - regleras av e-plikten och visas upp i Swepub/Libris
3. En övrig informationsmängd som vare sig är datamängd eller myndighetspublikation – det är mindre vanligt att dessa tillgängliggörs annat än i interna verksamhetsstödssystem eller arkiv. Då krävs antagligen en begäran om utlämnande för vidareutnyttjande.

Naturvårdsverket avser att leverera information till dessa förteckningar som en del av verksamhetens informationshantering (se även 2 kap. 1 §) och anser inte att en bedömning av vad som utgör information av särskilt intresse och därför ska förtecknas skulle minska arbetsinsatsen med mindre än att resultatet blir ofullständigt och otydligt. Att det sedan i praktiken blir en prioritering av vilka beskrivningar av informationsmängder som levereras först är ett naturligt steg vid införandet av den nya lagen.

Mot bakgrund av ovanstående synpunkter om ”särskilt intresse” och begreppen ”information / informationsmängd” föreslår Naturvårdsverket följande ändring av 2 kap. 2 §:

| Utredningens förslag | Naturvårdsverkets förslag |
|---|---|
| När information av särskilt intresse för vidareutnyttjande görs tillgänglig utan en begäran ska myndigheten eller det offentliga företaget digitalt publicera en beskrivning av informationen i en centralt åtkomlig förteckning, tillsammans med tillhörande metadata. | När informationsmängder av särskilt intresse för vidareutnyttjande görs tillgängliga för vidareutnyttjande utan en begäran ska myndigheten eller det offentliga företaget digitalt publicera en beskrivning av informationen i en centralt åtkomlig förteckning, tillsammans med tillhörande metadata. |

Samverkan kring informationssäkerhet

Det nya lagförslaget ställer krav på förmågan att bedriva ett systematiskt informationssäkerhetsarbete, särskilt vad gäller myndighetsövergripande

⁶ Utredningen sid sid 330: ”Tanken är att utomstående i större utsträckning ska kunna orientera sig i den offentliga sektorns informationsmängder för att kunna identifiera och efterfråga information utan föregående kännedom om dess existens.”

⁷ <https://www.ri.se/sv/vad-vi-gor/projekt/nationell-skalning-oppna-data>

samverkan avseende aggregerade informationsmängder. Naturvårdsverket ser positivt på det identifierade behovet av att utreda en formaliserad struktur för samverkan kring förvaltningsgemensamma informationssäkerhetsfrågor.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Björn Risinger.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit avdelningschefen Martin Eriksson, föredragande, handläggaren Ulrika Domellöf Mattsson, förvaltningsjuristen Helena Forselius samt handläggaren Sebastian Dahlgren Axelsson.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

För Naturvårdsverket

Björn Risinger

Martin Eriksson

Kopia till:
i.df.remiss@regeringskansliet.se