

Sanna Andersson
Handläggare
033 353072

Finansdepartementet

Borås Stads remissyttrande över Remiss: Betänkandet Ökad och rättvis tillgång till data - kompletterande bestämmelser till EU:s dataförordning, SOU 2025:118

Fi2025/02353

Beslut

Borås Stad tillstyrker de delar av förslaget som avser tillsynsmyndighet, sanktionsbestämmelserna samt certifieringen av tvistlösningsorgan. Borås Stad lämnar därutöver ett flertal synpunkter på de föreslagna förändringarna.

Sammanfattning

Utredningens uppdrag har varit att lämna förslag på de kompletterande författningsbestämmelser till EU:s dataförordning som behövs för att Sverige ska uppfylla de krav som ställs på medlemsstaterna för att säkerställa att förordningen efterlevs, samt lämna förslag på övriga åtgärder.

Borås stad saknar i betänkandet ett tydligt resonemang kring när ett offentligt organ, såsom en kommun, kan vara att betrakta som datahållare.

Borås stad anser att utredningen saknar analys kring när en kommun agerar som "offentligt organ" respektive "offentligt företag". Enligt dataförordningens skäl 25 och 63 omfattar begreppet datahållare i allmänhet inte offentliga organ, men det kan omfatta offentliga företag.

Artikel 4.1 i dataförordningen ställer preciserade tekniska krav på hur data ska tillgängliggöras. Dessa krav förutsätter att datahållaren har teknisk infrastruktur på plats för att faktiskt leverera data på detta sätt. Enligt artikel 5 ska dessa data också kunna strömmas till tredje part. Borås stad är frågande till om den tekniska infrastruktur som krävs för att uppfylla dessa finns brett i kommunsektorn. Om kommuner skulle anses vara datahållare och behöva uppfylla förordningens krav mot användare, behöver kommunsektorn stöd för att genomföra den förändringen.

Borås Stad tillstyrker de delar av förslaget som avser tillsynsmyndighet, sanktionsbestämmelserna samt certifieringen av tvistlösningsorgan. Borås Stad lämnar därutöver ett flertal synpunkter på de föreslagna förändringarna.

Ärendet i sin helhet

Förtydligande kring offentliga aktörers eventuella roll som datahållare

Enligt EU:s data förordning är en datahållare "en fysisk eller juridisk person som har en rätt eller skyldighet, i enlighet med denna förordning, tillämplig unionsrätt eller nationell lagstiftning som antagits i enlighet med unionsrätten, att använda och tillgängliggöra data, inbegripet produktdata eller data från tillhörande tjänster som denne har hämtat eller genererat under tillhandahållandet av en tillhörande tjänst, om detta avtalats". Vidare går det i förordningen att läsa att begreppet datahållare omfattar i allmänhet inte offentliga organ, men det kan omfatta offentliga företag".

Borås stad saknar i betänkandet ett tydligt resonemang kring när ett offentligt organ, såsom en kommun, kan vara att betrakta som datahållare.

Offentliga organ och Offentliga företag

Borås stad anser att utredningen saknar analys kring när en kommun agerar som "offentligt organ" respektive "offentligt företag". Enligt dataförordningens skäl 25 och 63 omfattar begreppet datahållare i allmänhet inte offentliga organ, men det kan omfatta offentliga företag. Utredningen drar paralleller till definitionen av "offentligt styrda organ" i LOU, vilket inkluderar många kommunala bolag. Borås stad efterlyser ett klargörande om huruvida en kommunal förvaltning som tillhandahåller tjänster i egen regi (t.ex. VA eller avfall) ska bedömas annorlunda än om samma tjänst utförs av ett kommunalt bolag, givet att båda verksamheterna kontrollerar identiska datamängder från uppkopplade produkter.

Tolkningen av avtalsrekvisitet vid tvingande taxekollektiv

Definitionen av datahållare i artikel 2.13 betonar att skyldigheten att tillgängliggöra data från tillhörande tjänster gäller "om detta avtalats". Borås stad saknar i utredningen ett resonemang kring huruvida de tvingande taxekollektiven inom VA- och avfallsområdet juridiskt ska jämföras med ett avtal i förordningens mening. Även om tjänsten vilar på ett myndighetsbeslut eller en taxa, kan det ändå uppfattas som ett kontraktliknande förhållande där produkter som abonnenten betalar för genom taxa genererar produktdata som abonnenten sedan har rätt att erhålla enligt förordningen?

Kommunens verksamhetsnyttjares roll som användare

Enligt artikel 2.12 är en användare någon som har en tillfällig rättighet att använda en produkt genom ett avtal. Även i andra verksamhetsgrenar än VA och avfall kan kommuner ge elever, brukare och andra som nyttjar kommunala verksamheter rättighet att använda digitala produkter. Detta kan exempelvis ske när en kommun tillhandahåller laptops till elever eller smarta lås och falldetektorer inom hemtjänsten. Borås stad anser att utredningen hade behövt resonera huruvida kommunen i dessa fall inträder i rollen som datahållare för de lättåtkomliga data som genereras. Utredningens, och förordningens, påpekande om att offentliga aktörer i allmänhet inte är datahållare skulle behöva förtydligas. Kommunala verksamheter inom exempelvis skolområdet

och omsorgen digitaliseras snabbt med bland annat IoT-produkter. Att klargöra om tillhandahållandet av dessa produkter faller inom förordningen eller inte är av stor vikt.

Om kommunen exempelvis använder tekniska hjälpmedel på personnivå för elever, där individdata används till bättre studier, torde det då inte vara i förordningens intention att data som genereras av dessa hjälpmedel kan kontrolleras av den person som genom sitt användande skapade den? Ska en elev kunna ta ut sin användardata och flytta den till en egen studieringstjänst som personanpassar utifrån just användardata?

Utredningen konstaterar att förordningen ställer stora krav på administrativa rutiner och tekniska gränssnitt. Om kommuner anses vara datahållare för viss data i exempelvis skola och omsorg, innebär det en betydande administrativ börda som utredningen i nuläget bedömer som obefintlig för kommunal sektor. Borås stad föreslår att Post- och telestyrelsen (PTS), inom ramen för sitt främjandeuppdrag och den föreslagna regulatoriska testverksamheten, ges i uppdrag att specifikt utforska datahållarrollen för offentliga aktörer för att undvika rättsosäkerhet.

Svårighet att uppfylla kraven på interoperabilitet

Artikel 4.1 i dataförordningen ställer preciserade tekniska krav på hur data ska tillgängliggöras: utan oskäligt dröjsmål, av samma kvalitet som datahållaren själv har tillgång till, på ett enkelt, säkert och kostnadsfritt sätt, i ett heltäckande, strukturerat, allmänt använt och maskinläsbart format, samt i tillämpliga fall kontinuerligt och i realtid. Dessa krav förutsätter att datahållaren har teknisk infrastruktur på plats för att faktiskt leverera data på detta sätt. Enligt artikel 5 ska dessa data också kunna strömmas till tredje part.

Borås stad är frågande till om den tekniska infrastruktur som krävs för att uppfylla dessa finns brett i kommunsektorn. Om kommuner skulle anses vara datahållare och behöva uppfylla förordningens krav mot användare, behöver kommunsektorn stöd för att genomföra den förändringen.

Borås stad föreslår att ge Post- och telestyrelsen i uppdrag att utfärda vägledning om dataförordningens tillämpning för kommuner och regioner och andra offentliga aktörer som datahållare samt hur organisationsform (kommun eller bolag) spelar roll i tolkningen,

Även att Post- och telestyrelsen får i uppdrag att tolka huruvida tvingande taxor inom VA och avfall juridiskt ska jämföras med avtal i förordningens mening

Borås Stad föreslår att Digg och SKR i samverkan se över nationella upphandlingsstandarder och kravprofiler för kommunala verksamhetssystem i syfte att säkerställa teknisk förmåga att uppfylla kraven i artikel 5,

Semantisk interoperabilitet kräver en nationell mellannivå som betänkandet inte beaktar

Betänkandet konstaterar i avsnitt 8.6 att arbetet med semantiska standarder för interoperabilitet bör bedrivas på EU-nivå, och att Sverige bör avvakta och

förhålla sig till det arbete som sker där. Borås stad anser att denna slutsats vilar på en ofullständig analys av hur semantisk interoperabilitet faktiskt uppnås, och att den riskerar att lämna ett nationellt ansvar oidentifierat.

Vad dataförordningen faktiskt kräver av semantiken

Artikel 33.1 b i dataförordningen kräver att deltagare i dataområden beskriver sina datastrukturer, vokabulärer, klassificeringssystem, taxonomier och kodförteckningar på ett allmänt tillgängligt och konsekvent sätt. Artikel 35.2 a kräver att öppna interoperabilitetsspecifikationer hanterar semantisk datainteroperabilitet, inte enbart transportinteroperabilitet eller syntaktisk interoperabilitet. Förordningen nöjer sig alltså inte med att data kan överföras tekniskt mellan system; den kräver att mottagaren också kan förstå vad datan betyder.

Förordningen delegerar till kommissionen att specificera dessa krav vidare genom harmoniserade standarder och genomförandeakter. Det är rätt och rimligt. EU-nivån är den korrekta arenan för att fastställa vad semantisk interoperabilitet innebär inom gemensamma europeiska dataområden. Men delegationen till kommissionen löser inte allt. Den skapar ett ramverk som nationella aktörer måste kunna ansluta sig till och den anslutningen kräver ett nationellt förarbete som ingen annan kan göra åt Sverige.

Tre nivåer av semantiskt arbete

Semantisk interoperabilitet uppnås inte på en enda nivå. Det krävs ett sammanhängande arbete på tre distinkta nivåer som är beroenden av varandra:

NIVÅ 1 · EU

Harmoniserade specifikationer och europeiska ramverk

Kommissionen fastställer vad semantisk interoperabilitet innebär inom europeiska dataområden. Befintliga W3C-standarder som RDF, SKOS och DCAT utgör grunden. EU:s ansvar är att peka ut vilka standarder som gäller och hur de hänger ihop, inte att uppfinna nya parallella scheman. Detta arbete pågår och är kommissionens ansvar.

NIVÅ 2 · NATIONELL

Svenska profiler och nationella anpassningar

EU:s ramverk behöver anpassas till svenska förhållanden: svensk lagstiftning, svenska klassifikationssystem, kommunalrättsliga strukturer och den svenska förvaltningsmodellen. Precis som DCAT-AP-SE är en nationell profil av den europeiska DCAT-AP-standarderna behövs motsvarande nationella profilering för de semantiska modeller som dataförordningen kräver. Det arbetet kan ingen annan göra åt Sverige, utan förutsätter kunskap om svenska begrepp och svenska institutioner. Om Sverige inte gör det kan svenska aktörer inte delta meningsfullt i det europeiska arbetet, och artikel 33 och 35 blir i praktiken omöjliga att efterleva för svensk offentlig sektor.

NIVÅ 3 · DOMÄN

Begreppsarbete inom respektive förvaltningsdomän

Inom domäner som offentlig ekonomi, statistik, hälsa, juridik och samhällsplanering måste begrepp formaliseras av de aktörer som har domänkunskapen. Detta kan varken EU eller staten lagstifta fram. Men staten kan skapa förutsättningar.

Exempelvis publicerar SCB redan API:er för att hämta statistikdata, vilket är ett viktigt steg. Men att fylla dessa kanaler med begripligt innehåll kräver att de begrepp och klassifikationer som datan bygger på är formaliserade med beständiga identifierare och publicerade i maskinläsbara format som andra aktörer kan länka sina egna termer till.

Myndigheter som SCB bör ges ett tydligt uppdrag att publicera sina definitioner och klassifikationer med beständiga identifierare i maskinläsbara format som kommuner och andra domänaktörer kan länka sina egna begrepp till. Utan denna semantiska infrastruktur riskerar artikel 4.1 att uppfyllas formellt men inte funktionellt: data levereras i ett strukturerat format som ingen kan använda utan manuell tolkning, vilket motverkar förordningens syfte.

Betänkandets slutsats — att Sverige ska avvakta EU:s arbete — är korrekt vad gäller nivå 1, men lämnar nivå 2 och 3 utan nationellt ansvar eller aktör. Det är en lucka som riskerar att bli kostsam. När kommissionen väl har fastställt harmoniserade specifikationer för semantisk interoperabilitet behöver Sverige snabbt kunna producera nationella profiler och ha en mogen intern infrastruktur att profilera mot. Om det arbetet inte påbörjas nu kommer Sverige att befinna sig i ett reaktivt läge utan den nationella grund som krävs.

Nationella profiler är ett etablerat mönster, inte ett nytt åtagande

Det nationella profileringsarbetet är inte ett oprövat koncept. Sverige har redan DCAT-AP-SE som nationell profil för datakatalogisering, och arbete med nationella anpassningar av europeiska ramverk sker inom flera sektorer. Det som saknas är ett sammanhållande nationellt mandat och en aktör med ansvar för att systematiskt producera sådana profiler inom dataförordningens tillämpningsområde. Digg är den naturliga aktören, men behöver ett tydligare uppdrag och tillräckliga resurser för att kunna ta det ansvaret.

Borås Stad föreslår att ge Myndigheten för digital förvaltning (Digg) i uppdrag att, i samverkan med berörda sektorsmyndigheter, utveckla svenska profiler av de semantiska interoperabilitetsspecifikationer som fastställs med stöd av dataförordningens artikel 33 och 35, i syfte att säkerställa att svenska aktörer kan delta i och efterleva kraven inom gemensamma europeiska dataområden, samt identifiera och ge uppdrag till de statliga myndigheter som förvaltar auktoritativa definitioner och klassifikationer — däribland Statistiska centralbyrån, Bolagsverket och Lantmäteriet — att publicera dessa med beständiga identifierare (URI:er) i maskinläsbara format enligt RDF, som en länkbar nationell semantisk grund för offentlig sektors informationshantering.

Kommuners beredskap för krisdata – dialog, kompetens och rättslig konflikt

Dataförordningens kapitel V ger offentliga organ rätt att under exceptionella omständigheter begära tillgång till data från privata aktörer. Borås stad vill lyfta tre frågor som betänkandet inte tillräckligt belyser: hur kommuner ska bygga beredskap för detta redan i fredstid, om kommuner har kapacitet att faktiskt hantera den data de kan komma att få, och hur krisdatahanteringen förhåller sig till svenska arkivrättsliga krav.

Dialog med näringslivet måste förberedas i fredstid

Förordningens konstruktion förutsätter att offentliga organ i en krissituation snabbt kan identifiera vilka privata aktörer som har relevant data och begära tillgång till den. I praktiken kräver detta att relationer, förståelse för vilken data som finns och tekniska gränssnitt är etablerade långt innan krisen uppstår. Borås stad anser att staten bör ta ett aktivt ansvar för att stimulera och strukturera denna dialog mellan kommuner och lokalt näringsliv. Det handlar inte enbart om att kommuner ska veta vart de ska vända sig, utan om att företag redan på förhand vet vilken data de kan förväntas dela, i vilket format och under vilka villkor. I bästa fall kan detta leda till att viss data delas löpande och proaktivt, så att kommunen vid en akut kris inte börjar från noll.

Kompetensbristen är ett reellt hinder

En rätt att begära data är bara meningsfull om mottagaren kan hantera den. Data från privata aktörer vid en samhällskris kan röra sig om stora volymer i varierande format och med skiftande kvalitet. Borås stad ifrågasätter om kommunsektorn i dag har den tekniska och analytiska kompetens som krävs för att ta emot, bearbeta och faktiskt använda sådan data i ett akut skede. Betänkandet berör inte denna kapacitetsfråga. MSB ges visserligen i uppdrag att ta fram vägledning för hantering av krisdata, men stödmaterial kan inte hjälpa hela vägen. Det krävs en mer grundläggande omställning i kommuners förmåga att hantera och nyttja data.

Förordningen är också tydlig med att data som är inhämtad med anledning av nödläge inte får användas för andra ändamål än den kris för vilken den begärdes. Borås stad vill vara öppen med att denna ändamålsbegränsning ställer krav på styrning, dokumentation och teknisk åtskillnad mellan datamängder som kommunsektorn generellt sett inte uppfyller i dag. Det finns sanktionsavgifter kopplade till överträdelser, men sanktioner botar inte en strukturell mognadsbrist. Det är en fråga som betänkandet borde ha adresserat mer konkret.

Konflikten med arkivlagen och offentlighetsprincipen är olöst

Borås Stad välkomnar att utredningen uppmärksammar spänningen mellan dataförordningens raderingsskyldighet i artikel 19.1 och den svenska arkivlagstiftningens bevarandehuvudregel. Utredningen konstaterar att offentliga organ själva måste bedöma om mottagen data ska bevaras eller gallras, och att ett bevarandebeslut är förenligt med förordningen. Borås Stad delar denna tolkning men vill framhålla att denna bedömning kommer att vara svår att göra. Utan konkret vägledning riskerar kommunerna antingen att gallra

data i strid med arkivlagen eller att reflexmässigt bevara allt i strid med förordningens raderingslogik. Borås Stad anser därför att lämplig myndighet bör ges ett uppdrag att ta fram vägledning för hur kommuner och andra offentliga organ ska hantera denna avvägning i praktiken.

Borås stad anser att lämplig myndighet bör ges uppdrag att ta fram vägledning för avvägningen mellan dataförordningens raderingsskyldighet och arkivlagens bevaranderegler.

Borås Stad tillstyrker de delar av förslaget som avser tillsynsmyndighet, sanktionsbestämmelserna samt certifieringen av tvistlösningsorgan. Borås Stad lämnar därutöver ett flertal synpunkter på de föreslagna förändringarna.

KOMMUNSTYRELSEN

Ulf Olsson
Kommunstyrelsens ordförande

Svante Stomberg
Stadsdirektör