

Innovation genom information

Huvudbetänkande av Öppna data-utredningen

Stockholm 2020



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2020:55

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2020

ISBN 978-91-38-25094-5

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Anders Ygeman

Regeringen beslutade den 2 maj 2019 att ge en särskild utredare i uppdrag att lämna de förslag som ett genomförande av öppna data-direktivet, dvs. omarbetningen av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/98/EG av den 17 november 2003 om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn (PSI-direktivet), ger anledning till (dir. 2019:20).

Kammarrättslagmannen Peder Liljeqvist förordnades till särskild utredare den 1 september 2019. Som utredningssekreterare anställdes hovrättsassessorn Anja Nordfeldt den 5 augusti 2019, rådmannen Alexander Warnolf den 19 augusti 2019 och kammarrättsassessorn Cecilia Holmdahl mellan den 1 september 2019 och den 17 augusti 2020.

Departementssekreteraren Ingela Alverfors, Infrastrukturdepartementet, förordnades som sakkunnig i utredningen den 17 september 2019. Som experter att biträda utredningen förordnades samma dag juristen Malgorzata Drewniak, Lantmäteriet, departementssekreteraren Sumbat Daniel Sarkis, Infrastrukturdepartementet, departementssekreteraren Beate Eellend, Utbildningsdepartementet, seniora rådgivaren Anders Fredriksson, Energiföretagen, chefsrådmannen Ulrika Geijer, Förvaltningsrätten i Malmö, kanslirådet Karl Gutberg, Finansdepartementet, digitaliseringsstrategen Peter Krantz, Sveriges Kommuner och Regioner, rättssakkunnige Felisa Krzyzanski, Infrastrukturdepartementet, verksjuristen Gunilla Nordlén, Sveriges geologiska undersökning, handläggaren Jörgen Samuelsson, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, juristen Mattias Sandström, Datainspektionen och strategen Kristine Ulander, Myndigheten för digital förvaltning. Jörgen Samuelsson entledigades den 10 mars 2020 och handläggaren Andreas Häll, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, förordnades samtidigt att vara expert i utredningen. Felisa Krzyzanski entledigades från sitt uppdrag den 20 april 2020.

Utredningen redogör för uppdraget med användande av vi-form även om det inte funnits fullständig samsyn i alla delar.

Utredningen har antagit namnet Öppna data-utredningen och överlämnar härmed huvudbetänkandet *Innovation genom information* (SOU 2020:55).

Arbetet fortsätter i enlighet med direktiven.

Stockholm i september 2020

Peder Liljeqvist

/Anja Nordfeldt
Alexander Warnolf
Cecilia Holmdahl

Innehåll

Vissa förkortningar	17
Sammanfattning	21
Summary	33
1 Författningsförslag.....	43
1.1 Förslag till lag (2021:000) om öppna data och vidareutnyttjande av information från myndigheter och offentliga företag.....	43
1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2018:1486) med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning.....	52
1.3 Förslag till förordning om ändring i arkivförordningen (1991:446).....	54
2 Utredningens uppdrag och arbete	55
2.1 Utredningens uppdrag.....	55
2.2 Utredningens arbete	56
3 PSI-lagstiftningen.....	57
3.1 Inledning.....	57
3.2 PSI-direktivet	57
3.3 Ändringsdirektivet.....	59
3.4 PSI-lagen.....	60

3.5	Öppna data-direktivet	63
3.5.1	Ökat fokus på öppna data.....	63
3.5.2	Tillämpningsområdet utvidgas	64
3.5.3	Vidareutnyttjande ska som huvudregel vara avgiftsfritt	64
3.5.4	Särskilda värdefulla datamängder och dynamiska data	64
3.5.5	Avtal om exklusiva rättigheter	65
4	Förhållandet till vissa andra rättsområden	67
4.1	Inledning	67
4.2	Rätt till information	68
4.2.1	Regeringsformen.....	68
4.2.2	Europakonventionen och rättighetsstadgan.....	69
4.3	Rätt till tillgång till handlingar.....	69
4.3.1	Vad som utgör en allmän handling	69
4.3.2	Utlämnande av allmänna handlingar	70
4.3.3	Utlämnande av uppgifter	71
4.3.4	Sekretess	72
4.3.5	Förbehåll.....	73
4.4	Integritetsskydd.....	74
4.4.1	Regeringsformen.....	74
4.4.2	FN:s allmänna förklaring och konvention	74
4.4.3	Europakonventionen och rättighetsstadgan.....	74
4.5	Dataskydd	75
4.5.1	EU:s dataskyddsreform	75
4.5.2	Grundläggande principer för personuppgiftsbehandling	77
4.6	Säkerhetsskydd	78
4.6.1	Säkerhetsskyddslagen	78
4.6.2	Informationssäkerhet.....	80
4.7	Immateriella rättigheter	80
4.7.1	Upphovsrätt	80
4.7.2	Andra immateriella rättigheter	82

5	Arbetet med digital information från den offentliga sektorn.....	83
5.1	Inledning.....	83
5.2	Nyttan med tillgängliggörande och vidareutnyttjande.....	83
5.3	Risker med ökad tillgång till information	85
5.4	Den digitala inre marknaden	85
5.4.1	En europeisk dataekonomi.....	86
5.4.2	Direktiv inom området datadriven ekonomi	87
5.5	Riksdagens och regeringens arbete	88
5.5.1	Riksdagens tillkännagivanden.....	88
5.5.2	Regeringens digitaliseringsarbete	90
5.5.3	Digitaliseringsrättsutredningen	93
5.6	Den offentliga förvaltningens arbete	94
5.6.1	Tillgång till information	94
5.6.2	Myndigheten för digital förvaltning.....	95
5.6.3	Oppnadata.se och dataportal.se	95
5.6.4	Regeringsuppdrag.....	97
6	Behovet av en översyn av PSI-lagen.....	101
6.1	Inledning.....	101
6.2	Erfarenheter av PSI-lagen.....	102
6.3	Hinder mot att tillgängliggöra information från den offentliga sektorn	103
6.4	Behov av bättre rättsliga förutsättningar	105
6.4.1	Förhållandet mellan handlingsoffentligheten och vidareutnyttjande enligt PSI-lagen	105
6.4.2	Tillgängliggörande av öppna data	106
6.4.3	Tillgång till information i digitalt format.....	106
6.4.4	Avgiftsregleringen	107
6.4.5	Handlingsdirigerande åtgärder	107

7	En ny lag om öppna data	109
7.1	En ny lag bör införas	109
7.1.1	Det behövs en ny reglering.....	109
7.1.2	Lagens benämning.....	110
7.2	Lagens syfte	111
7.2.1	Innehållet i direktivet och tidigare reglering	111
7.2.2	Den nya lagen.....	112
7.2.3	Säkerhetsintressen.....	113
8	Handlingsoffentligheten i förhållande till den nya lagen.....	115
8.1	Inledning.....	115
8.2	Information som begrepp i stället för handling	116
8.2.1	Direktivets syfte är i första hand inte att främja en insyn i förvaltningen	117
8.2.2	Gränsdragningen mot handlingsoffentligheten i artikel 1.3 i öppna data-direktivet	117
8.2.3	Fixering vid ett visst medium.....	119
8.2.4	Upptagningar och potentiella handlingar.....	121
8.2.5	Sammanfattande överväganden	122
8.2.6	Informationsinnehåll som kan omfattas.....	123
8.2.7	Ett nytt begrepp för att avgränsa innehåll	124
8.3	Tillgängliggörande och tillhandahållande av information..	129
8.3.1	Tillgängliggörande av information.....	129
8.3.2	Tillhandahållande av information.....	133
8.3.3	Lagen ger inte rätt att få tillgång till information	134
8.4	Begäran om vidareutnyttjande.....	135
8.5	Några exempelsituationer	138
9	Definitioner.....	141
9.1	Vissa uttryck bör definieras särskilt	141
9.1.1	Offentliga företag	141
9.1.2	Data.....	144
9.1.3	Maskinläsbart format och metadata.....	145

9.1.4	Dynamiska data	147
9.1.5	Särskilda värdefulla datamängder.....	148
9.1.6	Vidareutnyttja.....	149
9.1.7	Öppet format.....	152
9.1.8	Bulknedladdning och gränssnitt	152
9.1.9	Öppna data.....	154
9.1.10	Forskningsdata	157
10	Den nya lagens tillämpningsområde	159
10.1	Inledning.....	159
10.2	Vissa utgångspunkter avseende förhållandet till nationell rätt.....	159
10.2.1	Rätten att vidareutnyttja information och begränsningar i denna följer av svensk rätt ...	159
10.2.2	Information som görs tillgänglig med stöd av tryckfrihetsförordningen.....	161
10.3	Vissa begränsningar i tillämpningsområdet på grund av avtal om immateriella rättigheter.....	162
10.4	Information som omfattas av lagen	164
10.4.1	Information som innehas av myndigheter och offentliga företag	164
10.4.2	Forskningsdata	169
10.5	Undantag från tillämpningsområdet.....	171
10.5.1	Datorprogram.....	172
10.5.2	Tredje mans upphovsrätt	172
10.5.3	Logotyper, heraldiska vapen och insignier.....	173
10.5.4	Kulturinstitutioner	174
10.5.5	Utbildnings- och forskningsinstitutioner.....	174
10.5.6	Information som tillgängliggörs i det enskilda fallet.....	176
10.5.7	Public service-företag.....	178
10.5.8	Myndigheters information från konkurrensutsatt verksamhet	179
10.5.9	Informationsutbyte mellan aktörer i verksamhet som inte är konkurrensutsatt.....	180

10.5.10	Viss information från offentliga företag.....	181
10.5.11	Information som inte får göras tillgänglig.....	182
10.5.12	Särskilda skyddsintressen	183
11	Tillgängliggörande på eget initiativ och krav på visst format	187
11.1	Inledning.....	187
11.2	Något om legalitetsprincipen i svensk rätt	188
11.3	Tillgängliggörande på eget initiativ	189
11.3.1	Krav i öppna data-direktivet.....	189
11.3.2	Offentliga aktörer bör göra information tillgänglig på eget initiativ.....	192
11.3.3	Faktorer att beakta när information görs tillgänglig.....	196
11.4	Hur information ska tillhandahållas.....	198
11.4.1	En övergripande princip om öppenhet	198
11.4.2	Utgångspunkter för när formatkraven ska tillämpas	199
11.4.3	Befintliga format och språkversioner.....	202
11.4.4	Maskinläsbarhet och andra särskilda krav på format.....	204
11.4.5	Dynamiska data.....	206
11.4.6	Särskilda värdefulla datamängder	207
11.4.7	Föreskrifter om teknisk reglering.....	208
11.5	Dynamiska data ska tillhandahållas omedelbart efter en begäran	212
11.5.1	Utgångspunkter.....	212
11.5.2	Närmare om innebörden av kravet på omedelbarhet	213
11.5.3	En bestämmelse ska införas i den nya lagen.....	214
11.6	Effekter av de föreslagna formatkraven	215

12	Handläggning av en begäran om vidareutnyttjande	217
12.1	Inledning.....	217
12.2	Undantag för vissa offentliga aktörer	217
12.2.1	Offentliga företag.....	218
12.2.2	Utbildnings- och forskningsinstitutioner.....	218
12.3	Hur en begäran om vidareutnyttjande ska handläggas	219
12.3.1	Något om förhållandet mellan en begäran om vidareutnyttjande och en begäran om tillgång	220
12.3.2	Krav på att handlägga en begäran inom viss tid...	221
12.3.3	Krav på att handlägga en begäran om vidareutnyttjande digitalt.....	225
12.3.4	Sekretess vid en begäran om vidareutnyttjande...	231
12.3.5	Förvaltningslagens tillämplighet för vissa organ.....	232
12.4	Beslut enligt den nya lagen	236
12.4.1	En myndighet ska meddela ett beslut när en begäran om vidareutnyttjande avslås	237
12.4.2	Krav på vissa särskilda upplysningar.....	242
12.4.3	Krav på underrättelse och överklagandehänvisning	243
12.5	Några praktiska frågeställningar kring handläggningen	245
13	Överklagande av beslut	247
13.1	Inledning.....	247
13.2	Vilka beslut som kan överklagas	248
13.2.1	Utgångspunkter avseende besluts överklagbarhet	248
13.2.2	Överklagbara beslut.....	248

13.3	Handläggningen av ett överklagande	250
13.3.1	Överprövningen ska göras av allmän förvaltningsdomstol	251
13.3.2	Överprövning av beslut av organ som i den nya lagen jämsställs med myndigheter	253
13.3.3	Med myndigheter jämsställda organs ställning som motpart	257
14	Avgifter.....	259
14.1	Inledning	259
14.2	Vilka avgifter som avses	260
14.3	Rättsligt stöd för att ta ut avgifter	261
14.3.1	Statliga myndigheter	262
14.3.2	Kommunala myndigheter	265
14.3.3	Offentligt styrda organ och offentliga företag....	266
14.3.4	Rätten att ta ut avgifter bör inte följa av den nya lagen	268
14.4	Avgifter enligt PSI-lagen.....	270
14.4.1	Avgiftsprinciper enligt 7 § PSI-lagen	270
14.4.2	Förhållandet mellan PSI-lagen och avgiftsförordningen	272
14.5	Bör den nya lagen gå längre än direktivet?	274
14.5.1	Utgångspunkter	274
14.5.2	Avgiftsprinciperna enligt öppna data-direktivet.....	275
14.5.3	Avgifternas betydelse för myndigheter	276
14.5.4	Avgifternas betydelse för offentliga företag.....	279
14.5.5	Avgifternas betydelse för vidareutnyttjare.....	280
14.5.6	Särskilt om värdet av öppna data.....	281
14.5.7	Sammanfattande bedömning	283
14.6	Avgiftsprinciper enligt öppna data-direktivet	285
14.6.1	När avgiftsprinciperna ska tillämpas.....	285
14.6.2	Utgångspunkten är avgiftsfrihet	286
14.6.3	Forskningsdata som omfattas av den nya lagen ska tillhandahållas avgiftsfritt	287
14.6.4	Avgifter enligt marginalkostnadsprincipen	287

14.6.5	Avgifter enligt principen om full kostnadstäckning	291
14.6.6	Begreppet rimlig avkastning på investeringar	294
14.6.7	Allmänt om avgifter för särskilda värdefulla datamängder	295
14.6.8	Särskilda värdefulla datamängder som tillhandahålls av offentliga företag	296
14.6.9	Särskilda värdefulla datamängder som tillhandahålls av bibliotek, museer och arkiv	297
14.6.10	Särskilda värdefulla datamängder som tillhandahålls av avgiftsfinansierade myndigheter	298
14.6.11	En särskild förteckning över avgiftsfinansierade myndigheter ska publiceras digitalt	300
15	Villkor och avtal om exklusiva rättigheter	303
15.1	Inledning	303
15.2	Grundläggande principer	304
15.3	Krav på villkor	305
15.3.1	Villkor får inte begränsa konkurrensen	305
15.3.2	Villkor ska vara motiverade av ett allmänt intresse	306
15.3.3	Villkor ska vara icke-diskriminerande	307
15.4	Licenser	310
15.5	Avtal om exklusiva rättigheter	312
15.5.1	Utgångspunkter	312
15.5.2	Avtal om exklusiva rättigheter i svensk kontext	313
15.5.3	Förbud mot avtal om exklusiva rättigheter	314
15.5.4	Tjänst av allmänt intresse	316
15.5.5	Digitalisering av kulturresurser	319
15.5.6	Andra avtal som begränsar vidareutnyttjande	322
15.5.7	Giltighet av existerande avtal	323

16	Åtgärder för att underlätta vidareutnyttjande.....	325
16.1	Inledning.....	325
16.2	Tillgångsförteckningar över information.....	325
16.2.1	Nuvarande ordning bör förändras	326
16.2.2	Ett begränsat krav på förteckning bör införas i den nya lagen	330
16.2.3	Samordnande och uppföljande åtgärder	333
16.2.4	Behov av föreskrifter.....	335
16.3	Bevarande av information	338
16.4	Förenklad tillgång till datamängder.....	340
16.5	Redovisning av avgifter	341
16.5.1	Redovisningsskyldighet när en avgift är fastställd i förväg	341
16.5.2	Redovisningsskyldighet när en avgift inte är fastställd i förväg	343
16.6	Tillsyn.....	344
16.6.1	Behovet av tillsyn i den nya lagen	344
16.6.2	En tillsynsfunktion bör inte inrättas.....	345
16.6.3	En främjandefunktion bör inrättas	347
17	Skydd för information.....	349
17.1	Inledning.....	349
17.2	Särskilda skyddsintressen.....	350
17.3	Översikt av den rättsliga regleringen.....	350
17.4	Vikten av löpande och systematiskt säkerhets- och integritetsskyddsarbete	351
17.5	Risker när information görs tillgänglig.....	353
17.5.1	Personuppgifter.....	353
17.5.2	Sveriges säkerhet	355
17.5.3	Kritisk infrastruktur.....	355
17.5.4	Informationssäkerhet.....	356

17.6	Vissa särskilda begränsningar ska införas i den nya lagen ..	358
17.6.1	Formatkrav i förhållande till skydd av personuppgifter	358
17.6.2	Formatkrav i förhållande till skydd av säkerhet ..	360
17.6.3	Tillgängliggörande på eget initiativ i förhållande till skydd av personuppgifter och säkerhet	361
17.7	Samråd när information görs tillgänglig	362
18	Konsekvenser	365
18.1	Inledning.....	365
18.2	Finansiella konsekvenser	366
18.2.1	Utvärdering av lagens finansiella konsekvenser ..	366
18.2.2	Offentliga företag	367
18.2.3	Ändrade avgiftsnivåer.....	368
18.2.4	Tillgängliggörande på eget initiativ och formatkrav	372
18.2.5	Handläggningen av en begäran om vidareutnyttjande och överprövning av beslut	373
18.2.6	Redovisning av avgifter och tillgångsförteckningar	375
18.2.7	Utökade uppgifter för Myndigheten för digital förvaltning	376
18.2.8	Översyn av registerförfattningar	378
18.2.9	Förslag på finansiering	379
18.3	Säkerhetsmässiga konsekvenser	381
18.4	Samhällsekonomiska konsekvenser och effekter för vidareutnyttjare	382
18.5	Den kommunala självstyrelsen.....	384
18.6	Övriga konsekvenser	385
19	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	387
19.1	Ikraftträdande	387
19.2	Övergångsbestämmelser.....	387

20 Författningskommentar 389

20.1 Förslaget till lag (2021:000) om öppna data och vidareutnyttjande av information från myndigheter och offentliga företag	389
---	-----

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2019:20.....	431
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2019:88.....	445
Bilaga 3	Kommittédirektiv 2020:37.....	447
Bilaga 4	Öppna data-direktivet.....	449
Bilaga 5	Genomförandenyckel.....	477
Bilaga 6	Aktörer som inkommit med synpunkter	483

Vissa förkortningar

EU-rättsakter

cabotageförordningen	Rådets förordning (EEG) nr 3577/92 av den 7 december 1992 om tillämpning av principen om frihet att tillhandahålla tjänster på sjötransportområdet inom medlemsstaterna (cabotage)
dataskyddsdirektivet	Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF
1995 års dataskyddsdirektiv	Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter

dataskyddsförordningen (GDPR)	Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG
försörjningsdirektivet	Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/25/EU av den 26 februari 2014 om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och om upphävande av direktiv 2004/17/EG
Inspire-direktivet	Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/2/EG av den 14 mars 2007 om upprättande av en infrastruktur för rumslig information i Europeiska gemenskapen (Inspire)
kollektivtrafikförordningen	Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1370/2007 av den 23 oktober 2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg och om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 1191/69 och (EEG) nr 1107/70
lufttrafikförordningen	Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1008/2008 av den 24 september 2008 om gemensamma regler för tillhandahållande av lufttrafik i gemenskapen
PSI-direktivet	Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/98/EG av den 17 november 2003 om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn

upphandlingsdirektivet	Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG
webbtillgänglighetsdirektivet	Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/2102 av den 26 oktober 2016 om tillgänglighet avseende offentliga myndigheters webbplatser och mobila applikationer
ändringsdirektivet	Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/37/EU av den 26 juni 2013 om ändring av direktiv 2003/98/EG om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn
öppna data-direktivet	Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1024 av den 20 juni 2019 om öppna data och vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn (omarbetning)

Övriga förkortningar

API	applikationsprogrammeringsgränssnitt
Digg	Myndigheten för digital förvaltning
dir.	direktiv
Ds	Departementsserien
EU	Europeiska unionen
f./ff.	följande sida/sidor
FL	förvaltningslagen (2017:900)
FN	Förenta Nationerna

LOU	lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna
LUF	lagen (2016:1145) om offentlig upphandling
NJA	Nytt Juridiskt Arkiv
Offentlig aktör	Myndighet eller offentligt företag
Offentliga uppgifter	Uppgifter enligt 6 kap. 4 och 5 §§ OSL
OSL	offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
Prop.	regeringens proposition
PSI	Public Sector Information
PSI-lagen	lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen
RF	Regeringsformen
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SOU	Statens offentliga utredningar
TF	tryckfrihetsförordningen
URL	lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk

Sammanfattning

Inledning

Informationssamhället får en allt större betydelse och den digitala revolution som inleddes i början av 1990-talet satte effektivt ljuset på potentialen i utökad tillgång till information från det offentliga. Tillgång till PSI (Public Sector Information), särskilt i digital form, har ett stort socioekonomiskt värde och är en betydelsefull källa för innovation och teknisk utveckling. Öppna data-direktivet syftar till att stärka EU:s dataekonomi genom att öka mängden data från den offentliga sektorn och förbättra gränsöverskridande innovation som bygger på digital information samtidigt som en rättvis konkurrens upprätthålls. Det potentiella värdet i öppna data beräknas för EU till hundratals miljarder kronor årligen.

Samtidigt som det finns stora värden i en ökad tillgång till information, särskilt i form av öppna data, kan risker för den personliga integriteten och andra skyddsintressen uppstå när information tillhandahålls i digitala format i större omfattning, vilket ger utökade möjligheter till samkörning, bearbetning och förädling. Dessa risker måste på ett lämpligt sätt motverkas. I vårt arbete med betänkandet och utformningen av förslaget till en ny lag om öppna data, som genomför öppna data-direktivet, har dessa två aspekter varit tongivande. Den inverkan som förslagen kan få på myndigheternas möjlighet att bedriva sin kärnverksamhet har också beaktats vid vårt arbete och vid utarbetningen av de förslag som tematiskt sammanfattas nedan.

En ny lag om öppna data och vidareutnyttjande av information

Vi anser att en ny lag är det mest ändamålsenliga sättet att genomföra öppna data-direktivet i svensk rätt. Direktivet breddar den krets av aktörer som omfattas till att förutom myndigheter även avse offentliga företag. Nytt är också att forskningsdata omfattas.

Direktivet ställer särskilda krav på format och avgiftsnivåer för information som utgör särskilda värdefulla datamängder. Att genomföra förändringarna i den nu gällande lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen (PSI-lagen), som i sig har haft ett begränsat genomslag, skulle kunna leda till en svårbegriplig författning som riskerar att fortsatt ha en begränsad effekt. En ny struktur möjliggör ett förtydligande av såväl lagens syfte och tillämpningsområde som förhållandet till nationella bestämmelser om tillgång till information. Vi föreslår därför att det införs en ny lag – lagen om öppna data och vidareutnyttjande av information från myndigheter och offentliga företag – som vi genomgående i detta arbete benämner öppna data-lagen.

Lagen genomför öppna data-direktivet i svensk rätt och har som syfte att öka tillgänglighetsförhållanden och vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn, särskilt i form av öppna data, och på så vis stödja utvecklingen av informationsmarknaden och stimulera innovation.

För att främja lagens tillämpning föreslår vi vissa förändringar i förordningen (2018:1486) med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning.

En tydligare begreppsapparat

Öppna data-lagen innehåller, jämfört med PSI-lagen, ett förhållandevis stort antal definitioner av olika begrepp.

Vissa av begreppen som används i lagen – bl.a. *offentligt företag*, *dynamiska data* och *särskilda värdefulla datamängder* – härrör direkt från öppna data-direktivet och är nödvändiga för att genomföra direktivet på ett korrekt sätt, medan andra har införts för att förtydliga vissa viktiga skiljelinjer i lagen.

Till den senare kategorin hör i första hand begreppen *begäran om vidareutnyttjande*, *tillgängliggöra* och *tillhandahålla*. När det gäller *information* är detta uttryck av central betydelse och förekommer

också i lagens namn. Det har emellertid inte definierats särskilt i lagen, med hänsyn till att det inte skulle tillföra något materiellt. Uttrycket har valts som samlingsbegrepp i stället för *handling*, bl.a. för att undvika en sammanblandning av hur detta begrepp används i 2 kap. TF och för att undvika en situation där svensk grundlag kan komma att bli föremål för bedömning av EU-domstolen. Att använda uttrycket *information* bidrar enligt vår bedömning till en lag med en modern, teknikneutral och fristående begreppsapparat.

Gränsdragningar mot offentlighetsprincipen

Erfarenheter av PSI-lagen visar att de som ska tillämpa lagen och de som vill vidareutnyttja information upplever gränsdragningen mot offentlighetsprincipen och tillgång till allmänna handlingar som svår. Det har bekräftats i arbetet med detta betänkande att det är långt ifrån oproblematiskt att förena offentlighetsprincipen med EU:s regelverk om vidareutnyttjande. Vi har av den anledningen eftersträvat att tydliggöra dessa gränsdragningar i öppna data-lagen. Ett sätt är genom att *information* används i stället för *handling* för att markera att gränserna för vad som kan omfattas av den nya lagen inte sätts av vad som utgör en handling enligt 2 kap. TF.

En annan central skiljelinje utgörs av frågan om information kan *tillgängliggöras* och, i så fall, på vilket sätt den ska *tillhandahållas*.

Frågan om viss information kan göras tillgänglig regleras inte av öppna data-lagen utan av de bestämmelser om tillgång som finns i annan författning. Denna skiljelinje följer direkt av artikel 1.3 i öppna data-direktivet. Vanligtvis görs information tillgänglig efter en begäran om utlämnande av allmän handling. Lagen kan således inte åberopas som stöd för att få tillgång till information. Det som regleras i lagen är tillhandahållandet, dvs. i vilket format och med vilka avgifter eller andra villkor som den som ställt begäran kan ta del av informationen. Att särskilt definiera vad som avses med *tillgängliggöra* respektive *tillhandahålla* i den nya lagen bidrar enligt vår bedömning till att bättre tydliggöra var befintliga bestämmelser om tillgång slutar och var den nya lagen tar vid.

En *begäran om vidareutnyttjande* är det sätt på vilket den som begär att få tillgång till information kan precisera sina krav på hur informationen ska tillhandahållas. Bestämmelsen om att en sådan begäran

förfaller i de delar som den efterfrågade informationen inte görs tillgänglig kan enligt vår mening ytterligare bidra till att tydliggöra gränsen mellan öppna data-lagen och bestämmelser om tillgång till information i annan författning. En begäran om vidareutnyttjande är således inte ett fristående sätt att få tillgång till information i större utsträckning än vad som följer av nationell rätt i övrigt.

Vår avsikt med att i den nya lagen definiera vad som avses med en begäran om vidareutnyttjande är inte att myndigheter och offentliga företag ska inrätta två parallella system för att hantera en förfrågan om viss information. I stället bör det uppfattas som ett sätt att tydliggöra att prövningen av de krav vad gäller format, avgifter eller andra villkor som har framställts av den som begär att få tillgång till information ska handläggas skyndsamt och, om det inte är olämpligt, digitalt. I många fall kommer dessa krav emellertid att vara uppfyllda redan genom de krav på skyndsamhet och kommunikation som följer av annan författning.

Myndigheter och offentliga företag bör göra information tillgänglig på eget initiativ

Vi har i uppdrag att bl.a. analysera behovet av författningsändringar i syfte att ur ett rättsligt perspektiv främja myndigheters arbete med att tillgängliggöra öppna data och annan information. Som pekats på ovan görs information vanligtvis tillgänglig som svar på en begäran, ofta enligt 2 kap. TF. Öppna data-direktivet syftar emellertid till att uppmuntra myndigheter och offentliga företag att göra information tillgänglig på eget initiativ för att på så sätt främja ett ökat vidareutnyttjande.

Även om vissa myndigheter och offentliga företag har ett stöd i rättsordningen för att frivilligt – eller som ett led i att fullgöra en författningsreglerad skyldighet – göra information tillgänglig utan en föregående begäran, har det under vårt arbete efterfrågats ett tydligare och bredare stöd för sådana åtgärder. Vi föreslår därför att det införs en handlingsdirigerande bestämmelse som uppmuntrar myndigheter och offentliga företag att bedriva ett kontinuerligt arbete med att göra information tillgänglig på eget initiativ. Vi menar att ett sådant tydligt rättsligt stöd kan bidra till att de ambitioner kring ökad tillgång till information från den offentliga sektorn som framgår av regeringens digitaliseringsstrategi uppnås, genom att den rättsliga

och politiska målbilden bättre harmoniserar. PSI-lagen innehåller inte någon motsvarande bestämmelse.

Det är viktigt att information som görs tillgänglig lätt kan hittas av de som vill vidareutnyttja den. Öppna data-lagen innehåller därför en skyldighet att publicera en beskrivning av information som görs tillgänglig utan en begäran och som är av särskilt intresse för vidareutnyttjande. Beskrivningen ska publiceras digitalt i en centralt åtkomlig förteckning, exempelvis Sveriges dataportal¹.

Information ska tillhandahållas i vissa format

Utöver den bestämmelse om tillgängliggörande på eget initiativ som införs reglerar öppna data-lagen i all väsentlighet frågan om *hur* viss information ska tillhandahållas. En betydande förändring jämfört med PSI-lagen är att lagen innehåller ett flertal skyldigheter kring format. Kraven gäller både för myndigheter och för offentliga företag.

Information som görs tillgänglig utan en föregående begäran ska alltid tillhandahållas i enlighet med de krav som anges i lagen. För att inte myndigheter ska behöva lägga ner arbete som inte efterfrågas krävs, när information görs tillgänglig efter en begäran, att kraven på format på något sätt görs gällande. En sådan precisering av begäran om tillgång utgör en begäran om vidareutnyttjande i lagens mening.

Kraven på format är av vikt för att värdet av information ska kunna tas tillvara på bästa sätt. I första hand ska information tillhandahållas i befintliga format. Detta innebär t.ex. att information som finns hos en myndighet som en pdf-fil ska tillhandahållas på det sättet. Syftet är att minimera arbete med att digitalisera information. Vidare ska offentliga aktörer sträva efter att information tillhandahålls i format som är öppna och maskinläsbara, i den utsträckning det inte inverkar på kärnverksamheten. Att minimera behovet hos mottagaren av att digitalisera eller på annat sätt formatera information har vidare en särskild betydelse för dynamiska data, vars värde ofta är knutet till dess aktualitet då de uppdateras löpande, och för särskilda värdefulla datamängder som i många fall kan innehålla stora mängder information. Lagen innehåller därför särskilda krav på digitalt tillhandahållande av sådan information, via lämpliga gränssnitt och för bulknedladdning.

¹ www.dataportal.se/sv/.

Formatkraven i öppna data-lagen genomför de krav som anges i öppna data-direktivet. De innebär för svensk del vad som närmast kan betecknas som ett paradigmskifte avseende möjligheten att begära tillgång till information i ett visst format, i synnerhet ett digitalt sådant. Våra förslag innebär sammanfattningsvis två betydelsefulla konsekvenser när information görs tillgänglig efter en begäran i ett enskilt fall:

- Formatkraven i lagen utgör en sådan särskild reglering i lag som anges i det s.k. utskriftsundantaget i 2 kap. 16 § TF. Utrymmet för en myndighet att bestämma att information inte ska tillhandahållas i digitala format inskränks således starkt.
- Om en begäran om att information ska tillhandahållas i visst format avslås ska myndigheten fatta ett skriftligt och motiverat beslut som kan överklagas.

En inskränkning av utskriftsundantaget innebär inte en inskränkning i offentlighetsprincipen. Tvärtom är vår bedömning att den snarare stärks genom en ökad insyn och transparens för den som efterfrågar information i digitalt format. Skyddet för den personliga integriteten stärks samtidigt genom att det i en särskild bestämmelse kodifieras att formatkraven inte får tillämpas om det är olämpligt med hänsyn till skyddet av personuppgifter.

En tydlig reglering av nivån på de avgifter som får tas ut

Höga avgifter kan utgöra hinder för att genom vidareutnyttjande av information främja utvecklingen av nya tjänster, ekonomisk tillväxt och socialt engagemang.

I syfte att minimera sådana hinder innehåller öppna data-lagen bestämmelser som anger till vilken högsta nivå som en avgift får beräknas för olika typer av information och olika offentliga aktörer. Det ankommer på den offentliga aktören att se till att avgiftsnivåerna följs, oavsett på vilken rättslig grund som informationen görs tillgänglig. Genom en begäran om vidareutnyttjande kan en användare i efterhand få till stånd en prövning av om för höga avgifter har tagits ut i ett enskilt fall. Detta utgör ett incitament för myndigheter att ta ut korrekta avgifter även för information som görs tillgänglig på eget initiativ.

En avgift kan vara avsedd att täcka kostnader för att framställa, tillgängliggöra eller tillhandahålla information. Lagen reglerar endast avgiftsnivåerna och ger inte en myndighet eller ett offentligt företag rätt att ta ut en avgift. En sådan rätt måste härledas från bestämmelser i annan ordning, i första hand avgiftsförordningen.

Även om det finns en möjlighet att i svensk lagstiftning gå längre än direktivet kräver måste en balans bibehållas mellan samhällsekonomiska fördelar av minskade avgifter och vilken effekt detta kan ha för, i första hand, sådana myndigheter som är skyldiga att generera intäkter för att täcka en väsentlig del av sina kostnader. Vår bedömning är att öppna data-lagen inte bör gå längre än de nivåer som anges i direktivet.

Principiellt tillämpas tre olika avgiftsnivåer i öppna data-lagen: avgiftsfrihet, täckning av marginalkostnader och full kostnadstäckning. I praktiken tillåts i de flesta fall täckning av marginalkostnaderna. Avgifter får emellertid aldrig tas ut för sådan forskningsdata som omfattas av den nya lagen. Även särskilda värdefulla datamängder som tillhandahålls av andra än bibliotek, museum eller arkiv ska som huvudregel vara avgiftsfria. Vissa undantag medges dock i lagen för sådan information.

Öppenhet och information om avgifter

För att information ska kunna vidareutnyttjas i så hög utsträckning som möjligt är öppna data-lagens utgångspunkt att villkor, däribland avgifter, ska användas restriktivt. Eventuella villkor ska följa grundläggande krav på objektivitet, proportionalitet och icke-diskriminering. De ska vidare motiveras av ett allmänt intresse och får inte begränsa konkurrensen.

Som ett komplement till dessa övergripande principer innehåller lagen särskilda bestämmelser som syftar till att motverka att någon ges en exklusiv rättighet att vidareutnyttja information eller att en offentlig aktör på annat sätt begränsar möjligheten att vidareutnyttja information. En exklusiv rättighet får beviljas endast under vissa särskilda förutsättningar. Om en sådan rättighet beviljas ska avtalet publiceras digitalt innan det träder i kraft och omprövas med vissa tidsintervaller. Kravet på publicering i förväg är nytt i förhållande till

PSI-lagen. På så sätt främjas insyn och öppenhet för potentiella vidareutnyttjare.

Av allmänna principer i svensk rätt följer att information som gjorts tillgänglig också fritt får vidareutnyttjas. Vi bedömer därför att bestämmelserna om exklusiva rättigheter inte kommer att leda till några ingripande konsekvenser i praktiken för merparten av de aktörer som omfattas av lagen.

För att ytterligare öka insynen och förutsebarheten för användare innehåller öppna data-lagen vissa skyldigheter för myndigheter och offentliga företag att publicera respektive ange beräkningsgrunderna för en avgift och, om den har bestämts på förhand, avgiftsbeloppet. Syftet är att en användare på förhand ska få en uppfattning om vad tillhandahållande av viss information kommer att kosta.

Sätt att möta ökade risker med digital information

Vårt uppdrag omfattar att beakta de risker som kan uppkomma när information tillhandahålls i digitalt format. Risker kan enligt vår bedömning uppstå vid tre olika tidpunkter: i det löpande arbetet (dvs. när en myndighet eller ett offentligt företag framställer och behandlar viss information), när informationen görs tillgänglig och när den tillhandahålls.

Öppna data-lagen varken reglerar eller påverkar det löpande säkerhetsarbete eller arbete med att skydda enskildas personliga integritet som offentliga aktörer är ålagda att bedriva. Det är dock av vikt att myndigheter och offentliga företag fortsatt följer de krav som ställs i dessa avseenden i olika regelverk.

Lagen påverkar inte heller om information får göras tillgänglig efter en begäran. Detta regleras exklusivt av bestämmelser om tillgång i annan författning, i första hand offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Även med hänsyn till att bestämmelsen om tillgängliggörande av information på eget initiativ innehåller ett handlingsdirigerande moment får det förutsättas att en myndighet eller ett offentligt företag inte på eget initiativ gör information som kan omfattas av sekretess tillgänglig. Under förutsättning att relevanta bestämmelser om tillgång tillämpas på ett korrekt sett är det därför inte sannolikt att lagen leder till väsentligt ökade risker i samband med att information görs tillgänglig, jämfört med vad som gäller

i dag. För att erinra om relevanta skyddsintressen och i möjligaste mån motverka eventuella risker, särskilt genom att information läggs samman, är bestämmelsen om tillgängliggörande på eget initiativ dock begränsad så att den inte får tillämpas om det skulle vara olämpligt med hänsyn till skyddet av personuppgifter eller kritisk infrastruktur eller med hänsyn till Sveriges säkerhet eller informationssäkerhet i övrigt.

Till skillnad från vad som sagts ovan kan de krav som vi föreslår om att information som görs tillgänglig också ska tillhandahållas i vissa digitala format emellertid innebära vissa risker, särskilt för den personliga integriteten. Av det skälet anges det i lagen att formatkraven inte får tillämpas om det skulle vara olämpligt med hänsyn till skyddet av personuppgifter eller om det i annan författning anges att information inte får tillhandahållas i visst format.

Möjlighet till överprövning av beslut om vidareutnyttjande

Öppna data-lagen ger en möjlighet för användare att få till stånd en överprövning av hur information tillhandahålls i ett visst fall. I syfte att uppnå en rimlig arbetsbörda för myndigheterna är de skyldiga att fatta ett skriftligt och motiverat beslut endast när en begäran om vidareutnyttjande har avslagits. Endast dessa beslut kan överklagas enligt öppna data-lagen. Detta är en förändring i förhållande till PSI-lagen, som i stället knyter rätten till överprövning till att någon framställer en särskild begäran om beslut. Den föreslagna ordningen balanserar enligt vår bedömning en ökad arbetsbörda för myndigheterna och rätten till överprövning på ett ändamålsenligt, förutsebart och effektivt sätt.

Konsekvenser

Vår sammantagna bedömning är att lagen kommer att främja en ökad tillgång till information för vidareutnyttjande, särskilt i format som är lätta att bearbeta och förädla. Detta kan förväntas medföra positiva samhällsekonomiska effekter.

Öppna data-lagen förväntas inte medföra kostnadsökningar för andra aktörer än de som omfattas av tillämpningsområdet eller för de som vill vidareutnyttja information. För merparten av de myndig-

heter och offentliga företag som omfattas av lagen kommer de finansiella konsekvenser som följer av förslagen i lagen att kunna rymmas inom befintliga anslag.

För de aktörer som i dag finansierar en stor del av sin verksamhet genom avgifter kan regleringen av särskilda värdefulla datamängder medföra betydande finansiella konsekvenser genom minskade intäkter för sådan information. Detta intäktsbortfall kan delvis täckas genom en omfördelning av medel mellan myndigheter. Resterande intäktsbortfall bör täckas genom ökade anslag för vissa myndigheter. Ytterligare utredning och uppföljning av vilka aktörer som får inkomstbortfall och vilka som får minskade utgifter behövs.

Förslagen om tak för avgiftsnivåer och förbud mot avtal om exklusiva rättigheter utgör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Inskränkningarna är emellertid en förutsättning för att genomföra öppna data-direktivet och bedöms i praktiken få en förhållandevis marginell påverkan.

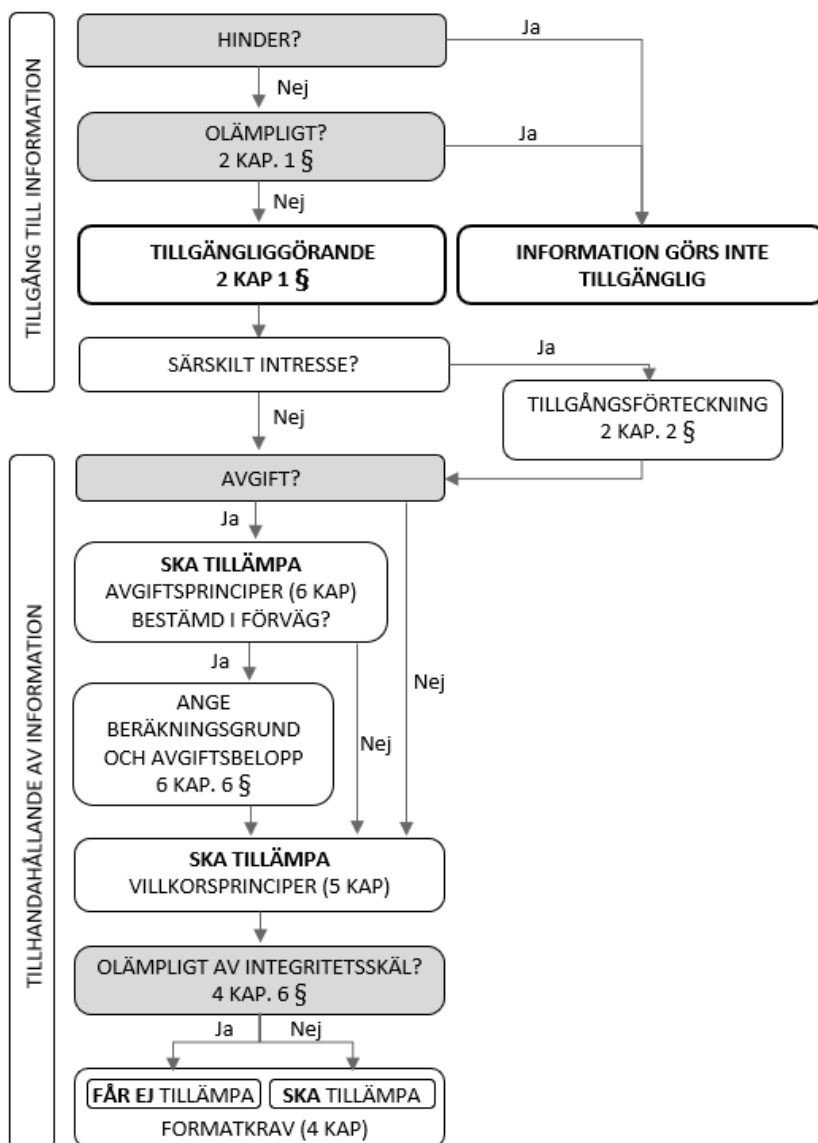
Myndigheten för digital förvaltning får ett utökat uppdrag genom att myndigheten ska främja lagens tillämpning. Om uppdraget ska kunna uppfyllas till fullo är en anslagsökning sannolikt nödvändig.

Översikt av öppna data-lagens tillämpning

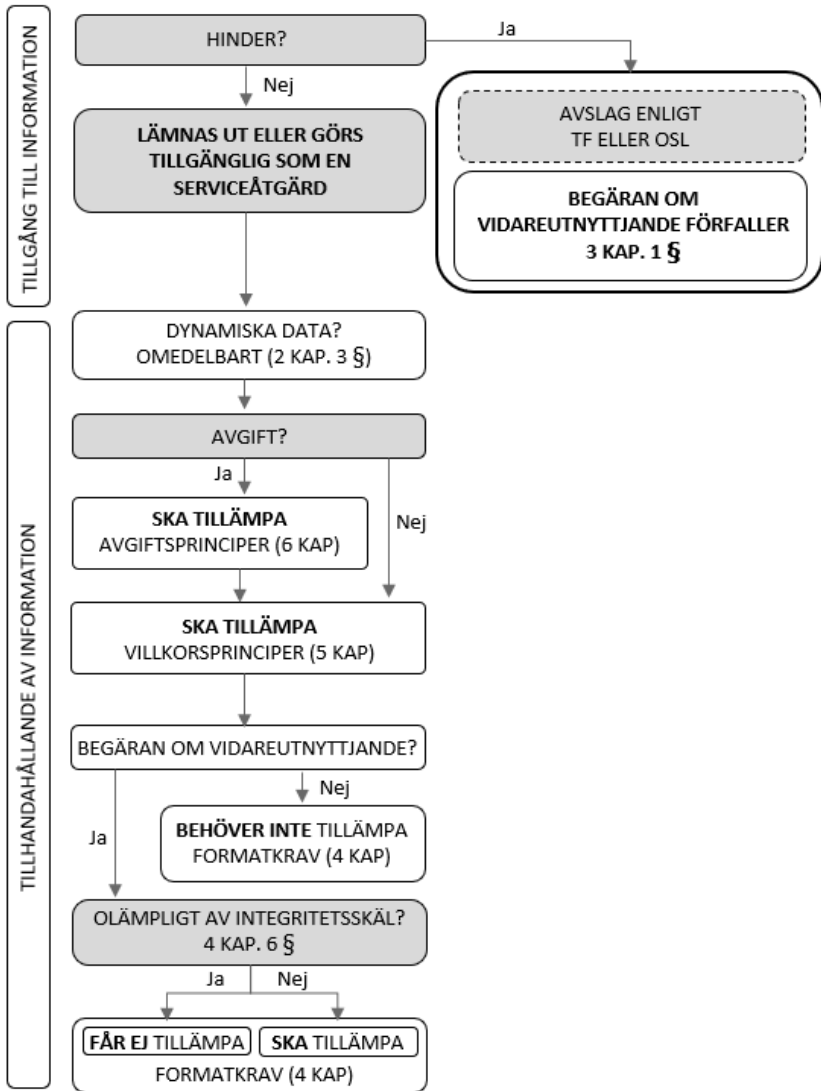
Tillämpningen av lagen kan schematiskt illustreras av nedanstående figurer. Gråfärgade rutor innefattar en tillämpning av nationella regler i form av bestämmelser om tillgång och andra bestämmelser som reglerar vissa skyddsintressen – t.ex. den personliga integriteten – samt föreskrifter som ger rätt att ta ut en avgift.

De paragrafer som anges i figuren avser bestämmelser i öppna data-lagen.

Figur 1 Tillgängliggörande av information på eget initiativ



Figur 2 Tillgängliggörande av information efter en begäran



Summary

Introduction

The information society is becoming increasingly important, and the digital revolution that began in the early 1990s effectively highlighted the potential of increased access to information held by the public sector. Access to public sector information, particularly in digital form, has high socioeconomic value and is a significant source of innovation and technological development. The Open Data Directive aims to strengthen the EU's data economy by increasing the volume of public sector data available and improving cross-border innovation based on digital information, while also ensuring fair competition. The potential value of open data for the EU is estimated to be hundreds of billions of SEK annually.

While there is great value in increased access to information, particularly in the form of open data, risks to privacy and other interests worthy of protection may arise when large volumes of information are made available in digital form, providing greater opportunities for matching, processing and adding value. Such risks must be mitigated in an appropriate manner. These two perspectives have led our work on this report and the formulation of our proposal for a new open data act that implements the Open Data Directive. The potential impact of our proposals on the ability of public authorities to conduct their core activities has also been considered in our work and in drawing up the proposals summarised thematically below.

A new act on open data and re-use of information

We consider that a new act is the most appropriate way to implement the Open Data Directive in Swedish law. The Directive widens the range of actors covered to include public enterprises, in addition to public authorities. Another new feature is the inclusion of research data.

The Directive sets particular requirements in terms of format and fees for information that represents specific high-value datasets. Implementing the amendments in the current Act on the re-use of public administration documents (the PSI Act, 2010:566) which, in itself, has had limited impact, could lead to statutes that are difficult to understand and that risk continuing to have a limited effect. A new structure would make it possible to clarify the act's purpose and scope of application, and its relationship to national provisions on access to information. Consequently, we propose the introduction of a new act – the Act on open data and re-use of information held by public authorities and public enterprises – which we call the Open Data Act throughout this report.

The Act implements the Open Data Directive in Swedish law and aims to increase access to public sector information, particularly in the form of open data, in order to support the development of the information market and stimulate innovation.

To promote the application of the Act, we propose certain amendments to the Ordinance containing instructions for the Agency for Digital Government (2018:1486).

Clearer terminology

Compared with the PSI Act, the Open Data Act contains a relatively large number of definitions of various terms.

Certain terms used in the Act – such as *public enterprises*, *dynamic data* and *specific high-value datasets* – originate directly from the Open Data Directive and are necessary to correctly implement the Directive, while other terms have been introduced to clarify certain important dividing lines in the Act.

The latter category primarily includes the terms *request for re-use*, *make available* and *provide*. The word *information* is of crucial importance and is also found in the name of the Act. However, it

has not been specifically defined in the Act, as such a definition would not contribute anything substantive. Rather, the word was chosen as an umbrella term instead of *document*, in part to avoid confusion over how the latter term is used in Chapter 2 of the Freedom of the Press Act and to avoid a situation arising whereby the Swedish Constitution could become the subject of assessment by the Court of Justice of the European Union. In our view, using the word *information* contributes to an act with modern, technology-neutral and independent terminology.

Boundaries to the principle of public access to official information

Experience of the PSI Act shows that those applying the Act and those wanting to re-use information encounter difficulties drawing a line between the Act and the principle of public access to official information and access to official documents. Our work on this report has confirmed that reconciling the principle of public access to official information with EU regulations on re-use is far from unproblematic. For this reason, we have endeavoured to clarify these boundaries in the Open Data Act. One way is by using the word *information* instead of *document* to indicate that the boundaries of what is covered by the new Act are not determined by what constitutes a document under Chapter 2 of the Freedom of the Press Act.

Another key dividing line is the question of whether information can be *made available* and, in that case, how it will be *provided*.

The question of whether certain information can be made available is not regulated by the Open Data Act but by the provisions on access found in other statutes. This dividing line follows directly from Article 1.3 of the Open Data Directive. Information is usually made available following a request for the release of official documents. Accordingly, the Act cannot be cited in support of gaining access to information. What is regulated in the Act is the provision, i.e. the format and the fees or other conditions under which the individual who made the request can have access to the information. In our assessment, specific definitions of what is meant in the new Act by *making available* and *providing* help to clarify where existing provisions on access cease to apply and where the new Act takes effect.

A *request for re-use* allows anyone requesting access to information to specify their requirements regarding how the information is to be provided. The provision stating that such a request becomes void with regard to the parts of the requested information are not made available can, in our view, further contribute to clarifying the boundary between the Open Data Act and provisions on access to information in other statutes. Accordingly, requests for re-use are not a separate way of gaining access to information to a greater extent than otherwise follows from national law.

Our aim in defining what is meant by a request for re-use in the new Act is not for public authorities and public enterprises to establish two parallel systems for managing requests for certain information. Rather it should be understood as a way of clarifying that the examination of any requirements concerning format, fees or other conditions stated in the request to gain access to information must be processed promptly and, if not inappropriate, by digital means. In many cases, however, these requirements will have already been met through the requirements concerning promptness and communication that follow from other statutes.

Public authorities and public enterprises should make information available at their own initiative

Our remit included analysing the need for legislative amendments in order, from a legal perspective, to promote public authorities' efforts to make open data and other information available. As noted above, information is normally made available in response to a request, often pursuant to Chapter 2 of the Freedom of the Press Act. However, the Open Data Directive aims to encourage public authorities and public enterprises to make information available at their own initiative in order to promote increased re-use.

Although the legal system provides support for some public authorities and public enterprises to make information available voluntarily – or as part of carrying out a statutory obligation – without any prior request, clearer and broader support for such measures has been requested during the course of our work. We therefore propose introducing a provision that includes a directive encouraging public authorities and public enterprises to pursue continuous efforts to publish information at their own initiative. In our view, this type of

clear legal support may help to achieve the ambition in the Government's Digital Strategy to increase access to public sector information through better harmonisation of legal and policy objectives.

The PSI Act contains no corresponding provision.

It is important that information made available can be easily found by those wanting to re-use it. The Open Data Act therefore contains an obligation to publish a description of the information that is made available without a request and that is of particular interest for re-use. This description must be published online in a centrally accessible register, such as the Agency for Digital Government's data portal, Sveriges dataportal¹.

Information to be provided in certain formats

In addition to the provision introduced on public authorities and public enterprises making information available at their own initiative, the Open Data Act essentially regulates the question of *how* certain information will be provided. An important change compared with the PSI Act is that this Act will contain a number of obligations concerning format. These requirements will apply to both public authorities and public enterprises.

Information that is made available without a prior request must always be provided in accordance with the requirements stated in the Act. To prevent public authorities from performing work that is not requested, it is essential that any format requirements are asserted in some way when information is made available on request. This type of specification of a request for access constitutes a request for re-use within the meaning of the Act.

Format requirements are important to ensure that the best possible use is made of the value of information. Information should primarily be provided in its existing format. This means, for example, that information held at a public authority as a PDF file should be provided in this format. The aim is to minimise the work of digitising information. Furthermore, public sector actors should strive to ensure that information is provided in open and machine-readable formats to the extent that doing so has no impact on their core activities. Minimising the recipient's need to digitise or format

¹ www.dataportal.se/en.

information in some other way is also of particular importance for dynamic data, the value of which is often linked to how up-to-date it is, as it is updated continuously, and for specific high-value datasets that in many cases contain a significant amount of information. The Act therefore contains special requirements on the digital provision of such information via an appropriate interface and for bulk downloading.

The format requirements in the Open Data Act implement the requirements in the Open Data Directive. For Sweden, this represents almost a paradigm shift regarding the opportunity to request that information is provided in a certain format, especially digital formats. In summary, our proposal has two important implications when information is made available on request in a specific case:

- The format requirements in the Act are the type of specific legal regulation referred to in the ‘transcript exception’ (utskriftsundantaget) in Chapter 2, Article 16 of the Freedom of the Press Act. Any scope for a public authority to decide that information will not be provided digitally is thus strongly restricted.
- If a request for information to be provided in a certain format is refused, the public authority must provide a written and reasoned decision that can be appealed.

A restriction of the transcript exception does not entail a restriction of the principle of public access to official information. On the contrary, our assessment is rather that it is strengthened through greater insight and transparency for the person requesting information in digital form. At the same time, privacy protection is strengthened as it is codified in a specific provision that the format requirements *cannot* be applied if doing so would be inappropriate with respect to the protection of personal data.

Clear regulations on fee levels that may be charged

High fees may constitute an obstacle to promoting the development of new services, economic growth and social engagement through the re-use of information.

In order to minimise such obstacles, the Open Data Act contains provisions outlining the highest level to which fees may be calculated

for different types of information and different public sector actors. Each public sector actor is responsible for ensuring its compliance with the fee levels, regardless of the legal basis for making the information available. Through a request for re-use, a user can subsequently obtain an examination of whether excessive fees were charged in a specific case. This constitutes an incentive for public authorities to charge correct fees even for information they make available at their own initiative.

A fee may aim to cover costs for producing, making available or providing information. The Act regulates only the fee levels and does not give public authorities or public enterprises the right to charge fees. Such a right must arise from provisions in other regulations, primarily the Fees Ordinance.

Although it is possible to exceed the requirements of the Directive in Swedish legislation, a balance must be maintained between the economic advantage of reduced fees and the impact this may have particularly for public authorities that are required to generate revenue to cover a substantial part of their costs. In our assessment, the Open Data Act should not exceed the levels stated in the Directive.

In principle, the Open Data Act applies three different fee levels: free of charge, coverage of marginal costs and full coverage of costs. In practice, coverage of marginal costs is allowed in most cases. However, fees may never be charged for research data which is covered by the new Act. Specific high-value datasets provided by public bodies other than libraries, museums or archives should also, as a main rule, be free of charge. However, certain exemptions may be granted in the Act for such information.

Transparency and information on fees

To enable the greatest possible re-use of information, the starting point of the Open Data Act is a restrictive use of conditions, including fees. Any conditions must be objective, proportional and non-discriminatory. They must also be justified on grounds of public interest and must not restrict competition.

As a complement to these overarching principles, the Act contains special provisions aimed at preventing an exclusive right to re-use information being granted or a public authority otherwise restricting

the opportunity to re-use information. An exclusive right may be granted only under certain special conditions. If such a right is granted, the arrangement must be published online before it comes into force and be subject to review at regular intervals. The requirement for prior publication of arrangements online is new in relation to the PSI Act. This will promote insight and transparency for potential re-users.

It follows from general principles in Swedish law that information that has been made available may also be freely re-used. Consequently, in our assessment, the provisions on exclusive rights will not lead to any major implications in practice for most actors covered by the Act.

To further increase transparency and predictability for users, the Open Data Act contains certain obligations for public authorities and public enterprises to publish or state the calculation basis for any fees and, if this has been pre-established, the amount of the fees. The aim is for users to know in advance the cost of providing certain information.

Ways to counter increased risks associated with digital information

Our remit includes considering the risks that may arise when information is provided in digital form. In our assessment, risks may arise at three different stages: in day-to-day work (i.e. when a public authority or public enterprise produces and processes certain information), when the information is made available and when it is provided.

The Open Data Act neither regulates nor impacts day-to-day security work or the work of protecting the privacy of individuals that public sector actors are required to carry out. However, it is important that public authorities and public enterprises continue to comply with the requirements in this respect that are set out in various regulatory frameworks.

Nor does the Act influence whether information may be made available on request. This is regulated exclusively by provisions on access in other statutes, primarily the Public Access to Information and Secrecy Act (2009:400). Even taking into account the fact that the provision on public authorities and public enterprises making

information available at their own initiative contains a directive, it can be assumed that in doing so they will not make available information that may be subject to secrecy. Given the correct application of the relevant provisions on access, it is therefore unlikely that the Act will result in any substantial increase in risks in connection with information being made available than is currently the case. However, in order to recall relevant interests worthy of protection and, as far as possible, counter any potential risks, particularly when information is pooled, the provision on public authorities and public enterprises making information available at their own initiative is limited, meaning it cannot be applied if doing so would be inappropriate with respect to the protection of personal data or critical infrastructure, or considering Sweden's security or information security in general.

Contrary to what has been stated above, the requirements we propose – that information that is made available must also be provided in certain digital formats – does entail certain risks, however, especially to privacy. For this reason, the Act states that the format requirements cannot be applied if doing so would be inappropriate with respect to the protection of personal data or if it is stated in another statute that information may not be provided in a certain format.

Possibility of reviewing decisions on re-use

The Open Data Act provides the possibility for users to obtain a review of how information is provided in a specific case. In order to ensure a reasonable workload for public authorities, they are required to provide a written and reasoned decision only when a request for re-use has been refused. Only these decisions can be appealed under the Open Data Act. This represents a change with respect to the PSI Act, which instead links the right to a review with someone submitting a special request for a decision. In our view, the proposed arrangement strikes a balance between the increased workload for public authorities and the right to a review in an appropriate, predictable and effective way.

Impact

Our overall assessment is that the Act will promote greater access to information for re-use, particularly in formats that facilitate processing and adding value. This can be expected to lead to positive socio-economic effects.

The Open Data Act is not expected to result in any increase in costs for actors other than for those covered by its scope of application or for those wanting to re-use information. For most public authorities and public enterprises covered by the Act, it will be possible to accommodate the financial impact resulting from the proposals within existing appropriations.

For actors currently financing a major part of their activities through fees, the regulation of specific high-value datasets may have a significant financial impact by reducing revenues for such information. This loss of revenue may be covered in part through the redistribution of funds between public authorities. The remaining loss of revenue should be covered through increased appropriations for certain public authorities. Further investigation and follow-up are required concerning which actors will lose revenue and which will have reduced expenditures.

The proposals on capping fee levels and banning arrangements providing exclusive rights represent restrictions to local self-government. However, these restrictions are required to implement the Open Data Directive and are considered to have a relatively marginal effect in practice.

The Agency for Digital Government will receive an expanded mandate as the Agency will promote the application of the Act. An appropriation increase is likely necessary to fully carry out this mandate.

1 Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs följande.

1 kap. Allmänna bestämmelser

Lagens syfte

1 § 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. Detta får inte inverka negativt på Sveriges säkerhet eller informationssäkerhet i övrigt.

Denna lag ger inte rätt att få tillgång till information.

2 § Genom denna lag genomförs Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1024 av den 20 juni 2019 om öppna data och vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn (öppna data-direktivet).

Lagens tillämpningsområde

3 § Denna lag gäller för information som innehas av myndigheter och offentliga företag. Vid tillämpningen av denna lag ska med myndigheter jämföras sådana organ som anges i 1 kap. 22 § andra stycket lagen (2016:1145) om offentlig upphandling.

Forskningsdata omfattas av denna lag endast om den helt eller delvis har tagits fram med offentlig finansiering och gjorts tillgänglig genom ett institutionellt eller ämnesbaserat register.

Denna lag ska inte tillämpas om det är oförenligt med internationella avtal om skyddet av immateriella rättigheter.

4 § Denna lag gäller inte för information som

1. utgör datorprogram,
2. tredje man har rätt till enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk,
3. utgör logotyper, heraldiska vapen och insignier,
4. innehas av en annan kulturinstitution än ett bibliotek, museum eller arkiv,
5. innehas av en sådan utbildningsverksamhet som anges i 1 kap. 1 § skollagen (2010:800),
6. innehas av ett universitet eller en högskola och som inte utgör forskningsdata som omfattas av denna lag,
7. innehas av en organisation som bedriver eller finansierar forskning och som inte utgör forskningsdata som omfattas av denna lag,
8. görs tillgänglig på grund av omständigheter som endast är hänförliga till den som har begärt tillgång,
9. innehas av ett radio- eller tv-företag vars sändningsverksamhet finansieras med public service-avgift enligt lagen (2018:1893) om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst,
10. görs tillgänglig av en myndighet i dess konkurrensutsatta verksamhet,
11. görs tillgänglig för att användas i en myndighets eller ett offentligt företags verksamhet som inte är konkurrensutsatt, eller
12. innehas av ett offentligt företag och som inte har samband med en tjänst av allmänt intresse eller som har anknytning till företagets direkt konkurrensutsatta verksamhet.

Definitioner

5 § I denna lag avses med

begäran om vidareutnyttjande: en begäran om att information tillhandahålls med återopande av något av de villkor eller format som anges i denna lag,

bestämmande inflytande: ett bestämmande inflytande så som det definieras i 1 kap. 22 § andra stycket lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna,

bulknedladdning: tillgång till en avgränsad informationsmängd genom elektronisk uppkoppling,

dynamiska data: digital information som uppdateras ofta eller i realtid,

forskningsdata: digital information som samlats in eller framställts inom ramen för vetenskaplig forskningsverksamhet,

gränssnitt: en regeluppsättning för dynamiskt informationsutbyte mellan programvaror,

maskinläsbart format: ett filformat som är strukturerat på ett sådant sätt att det enkelt kan läsas av ett datorprogram,

offentligt företag: ett företag som en eller flera myndigheter har ett bestämmande inflytande över och som är verksamt

– inom de sektorer som framgår av 2 kap. 1–8 §§ lagen om upphandling inom försörjningssektorerna,

– som ett kollektivtrafikföretag enligt artikel 2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1370/2007 av den 23 oktober 2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg och om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 1191/69 och (EEG) nr 1107/70,

– som ett lufttrafikföretag som har allmän trafikplikt enligt artikel 16 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1008/2008 av den 24 september 2008 om gemensamma regler för tillhandahållande av lufttrafik i gemenskapen, eller

– som ett rederi inom gemenskapen som uppfyller förpliktelser vid allmän trafik enligt artikel 4 i Rådets förordning (EEG) nr 3577/92 av den 7 december 1992 om tillämpning av principen om frihet att tillhandahålla tjänster på sjötransportområdet inom medlemsstaterna (cabotage),

särskilda värdefulla datamängder: information som framgår av den förteckning över värdefulla dataset som har meddelats med stöd av artikel 14.1 i öppna data-direktivet,

tillgängliggöra: ge tillgång till information, oavsett om det görs frivilligt eller på grund av en skyldighet i annan författning,

tillhandahålla: tillgängliggöra information i visst format eller med vissa villkor,

vidareutnyttja: använda information för ett annat ändamål än det för vilket den framställdes av en myndighet eller ett offentligt företag,

öppna data: digital information i öppna format som kan vidareutnyttjas och delas fritt för valfritt ändamål.

2 kap. Tillgängliggörande av information

1 § En myndighet eller ett offentligt företag bör på eget initiativ göra information tillgänglig, om det inte är olämpligt med hänsyn till skyddet av personuppgifter eller kritisk infrastruktur eller med hänsyn till Sveriges säkerhet eller informationssäkerhet i övrigt.

2 § 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.

3 § När dynamiska data görs tillgängliga efter en begäran ska de tillhandahållas omedelbart eller, om detta skulle kräva en oproportionerlig arbetsinsats, inom skäligen tid eller med de tillfälliga tekniska begränsningar som är nödvändiga.

3 kap. Handläggning av begäran om vidareutnyttjande och beslut om vidareutnyttjande

1 § En begäran om vidareutnyttjande förfaller om den information som efterfrågas inte görs tillgänglig.

2 § En myndighet ska handlägga en begäran om vidareutnyttjande skyndsamt och, om det inte är olämpligt, digitalt.

3 § Om en myndighet avslår en begäran om vidareutnyttjande ska ett skriftligt och motiverat beslut meddelas.

4 § Om ett beslut enligt 3 § grundas på att ett vidareutnyttjande skulle inkräkta på tredje mans rätt enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk ska det i beslutet anges vem som är rättsinnehavare eller, om denne inte är känd, vilken licensgivare som informationen kommer ifrån.

5 § När en begäran om vidareutnyttjande handläggs av ett organ som i denna lag jämföras med en myndighet ska följande bestämmelser i förvaltningslagen (2017:900) tillämpas.

- 5 § om legalitet, objektivitet och proportionalitet,
- 9 § om utgångspunkter för hur ett ärende ska handläggas,
- 10 § om partsinsyn,
- 11 § om försening i handläggningen,
- 16 och 18 §§ om jäv,
- 23 § om utredningsansvar,
- 24 § om när part får lämna uppgifter muntligt,
- 25 § om kommunikation,
- 27 § om dokumentation av uppgifter,
- 31 § om dokumentation av beslut,
- 33 och 34 §§ om underrättelse om innehållet i beslut och hur ett överklagande går till, och
- 36 § om rättelse av skrivfel och liknande.

4 kap. Krav på format

1 § Information ska tillhandahållas i befintliga format och språkversioner.

2 § Om det är möjligt och lämpligt från verksamhetssynpunkt ska information tillhandahållas i format som är öppna, maskinläsbara, tillgängliga och sökbara, tillsammans med tillhörande metadata.

3 § Särskilda värdefulla datamängder ska tillhandahållas i maskinläsbart format via lämpliga gränssnitt och, om det är ändamålsenligt, för bulknedladdning.

4 § Dynamiska data ska tillhandahållas via lämpliga gränssnitt och, om det är ändamålsenligt, för bulknedladdning.

5 § När information tillhandahålls efter en begäran behöver bestämmelserna i 1–4 §§ endast tillämpas om det krävs för att uppfylla de krav på format som angetts i begäran om vidareutnyttjande.

6 § Bestämmelserna i 1–4 §§ får inte tillämpas om det är olämpligt med hänsyn till skyddet av personuppgifter eller om det i annan författning anges att information inte får tillhandahållas i visst format.

5 kap. Villkor

1 § Villkor ska vara objektiva, proportionerliga och icke-diskriminerande för jämförbara kategorier av vidareutnyttjande. De ska vara motiverade av ett allmänt intresse och får inte begränsa konkurrensen eller i onödan begränsa möjligheterna till vidareutnyttjande.

2 § En myndighet som tillhandahåller information för sin egen konkurrensutsatta verksamhet ska göra detta på samma villkor som för andra vidareutnyttjare.

6 kap. Avgiftsprinciper och redovisning av avgifter

1 § Denna lag ger inte myndigheter eller offentliga företag rätt att ta ut avgifter. Om en myndighet eller ett offentligt företag på annan grund har rätt att ta ut en avgift får avgiften inte beräknas till en högre nivå än vad som följer av 2 §.

Särskilda värdefulla datamängder ska tillhandahållas avgiftsfritt, om inte annat följer av 3 eller 4 §.

Forskningsdata som omfattas av denna lag ska tillhandahållas avgiftsfritt.

2 § En avgift får omfatta kostnader för att reproducera, tillhandahålla och sprida information enligt denna lag samt för att avidentifiera personuppgifter och för att vidta åtgärder för att skydda konfidentiell affärsinformation.

En avgift som tas ut av ett offentligt företag, bibliotek, museum eller arkiv får, utöver vad som anges i första stycket, omfatta kostnader för att samla in, framställa och lagra information samt för att få en rimlig avkastning på investeringar. Detsamma gäller för en avgift som tas ut av en myndighet som upptas på den förteckning som anges i 5 §.

3 § En avgift för särskilda värdefulla datamängder som tillhandahålls av ett bibliotek, museum eller arkiv får beräknas enligt 2 §. Det samma gäller för ett offentligt företag om det är särskilt föreskrivet i den rättsakt som har meddelats med stöd av artikel 14.1 i öppna data-direktivet.

4 § Regeringen får besluta att en myndighet som upptas på den förteckning som anges i 5 § får beräkna en avgift för särskilda värdefulla datamängder enligt 2 §. Ett sådant beslut får fattas endast om det skulle medföra betydande ekonomiska konsekvenser för myndigheten att tillhandahålla datamängderna avgiftsfritt. Beslutet får gälla i högst två år från och med att en rättsakt som har meddelats med stöd av artikel 14.1 i öppna data-direktivet träder i kraft.

Vad som föreskrivs om regeringen i första stycket ska för kommunala myndigheter i stället avse kommun- eller regionfullmäktige.

5 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska föra och digitalt publicera en förteckning över de myndigheter som är skyldiga att generera intäkter för att täcka en väsentlig del av kostnaderna för verksamheten.

6 § Om en avgift är fastställd i förväg ska en myndighet eller ett offentligt företag digitalt publicera avgiftsbeloppet, grunden för hur avgiften har beräknats och andra villkor för vidareutnyttjandet.

7 § I andra fall än som avses i 6 § ska en myndighet eller ett offentligt företag kunna ange grunden för hur en avgift kommer att beräknas. På begäran ska en myndighet eller ett offentligt företag ange hur en avgift har beräknats i ett enskilt fall.

7 kap. Avtal om exklusiva rättigheter

1 § En myndighet eller ett offentligt företag får bevilja en exklusiv rättighet att vidareutnyttja information endast om det följer av 2 eller 3 §.

2 § En exklusiv rättighet att vidareutnyttja information får beviljas om det är nödvändigt för att tillhandahålla en tjänst av allmänt intresse. Ett avtal om en exklusiv rättighet ska publiceras digitalt minst två månader innan det träder i kraft och omprövas vart tredje år.

3 § En exklusiv rättighet att vidareutnyttja information vid digitalisering av kulturresurser får beviljas av bibliotek, museer och arkiv. Ett avtal om en exklusiv rättighet ska publiceras digitalt. Om giltighetstiden för avtalet överstiger tio år ska det omprövas under det elfte året och därefter vart sjunde år.

Den som beviljat en exklusiv rättighet ska få en avgiftsfri kopia av de digitaliserade kulturresurserna. Kopian ska finnas tillgänglig för andra vidareutnyttjare när avtalet om exklusiv rättighet löpt ut.

4 § Ett avtal som på annat sätt än genom en exklusiv rättighet begränsar möjligheten att vidareutnyttja information för andra än avtalsparterna, ska publiceras digitalt minst två månader innan det träder i kraft. Avtalet ska omprövas vart tredje år.

5 § Ett avtal om en exklusiv rättighet som ingåtts av en myndighet och som trätt i kraft senast den 17 juli 2013 får förlängas endast om det omfattas av undantagen i 2 eller 3 §. Avtalet ska upphöra att gälla senast den 18 juli 2043.

Ett avtal om en exklusiv rättighet som ingåtts av ett offentligt företag och som trätt i kraft senast den 16 juli 2019 får förlängas endast om det omfattas av undantaget i 2 §. Avtalet ska upphöra att gälla senast den 17 juli 2049.

8 kap. Överklagande

1 § Beslut enligt 3 kap. 3 § av en myndighet överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Beslut av en förvaltningsrätt i ett ärende som har inletts där, liksom beslut av en tingsrätt eller hovrätt, överklagas dock till kammarrätt. Beslut av en kammarrätt i ett ärende som har inletts där överklagas till Högsta förvaltningsdomstolen.

Beslut av regeringen, Högsta domstolen, Högsta förvaltningsdomstolen och Riksdagens ombudsmän får inte överklagas.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätt. Detta gäller inte om ärendet har inletts hos en förvaltningsrätt, tingsrätt eller hovrätt.

2 § Om ett överklagande avser ett beslut av ett organ som i denna lag jämföras med en myndighet ska det handläggas i den ordning som följer av 2–5 §§ lagen (1986:1142) om överklagande av beslut av enskilda organ med offentliga förvaltningsuppgifter. Ett sådant organ ska vara klagandens motpart i domstol.

-
1. Denna lag träder i kraft den 17 juli 2021.
 2. Genom lagen upphävs lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen.
 3. Den upphävda lagen gäller fortfarande för överklagande av beslut som har meddelats med stöd av den lagen.

1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2018:1486) med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2018:1486) med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning

dels att 4 och 6 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 22 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

Myndigheten ska vidare

1. främja användningen av den myndighetsgemensamma infrastrukturen för säkra elektroniska försändelser,

2. samordna frågor om gemensamma standarder, format, specifikationer och liknande krav för den offentliga förvaltningens elektroniska informationsutbyte, *samt*

3. främja elektroniska inköpsprocesser inom den offentliga förvaltningen och ansvara för frågor om anslutning till den europeiska infrastrukturen för elektroniska inköp.

2. samordna frågor om gemensamma standarder, format, specifikationer och liknande krav för den offentliga förvaltningens elektroniska informationsutbyte,

3. främja elektroniska inköpsprocesser inom den offentliga förvaltningen och ansvara för frågor om anslutning till den europeiska infrastrukturen för elektroniska inköp, *samt*

4. främja tillämpningen av lagen (2021:000) om öppna data och vidareutnyttjande av information från myndigheter och offentliga företag.

6 §

Myndigheten ska också

1. delta i och främja nationellt och internationellt standardiseringsarbete inom sitt verksamhetsområde,

2. främja öppen och datadriven innovation samt tillgängliggörande av öppna data och vidare-

2. främja öppen och datadriven innovation samt tillgängliggörande av öppna data och vidare-

utnyttjande av *handlingar* från den offentliga förvaltningen, utnyttjande av *information* från den offentliga förvaltningen,

3. främja att det vid förvaltningsgemensam utveckling av digitala tjänster tas hänsyn till användares behov,

4. främja att information och tjänster som tillhandahålls digitalt av den offentliga förvaltningen är tillgängliga för alla oavsett funktionsförmåga, samt

5. ge stöd till den offentliga förvaltningen vid digitala investeringar av större eller strategisk karaktär.

22 §

Myndigheten får meddela föreskrifter om innehållet i och utformningen av den förteckning som avses i 2 kap. 2 § lagen (2021:000) om öppna data och vidareutnyttjande av information från myndigheter och offentliga företag.

Denna förordning träder i kraft den 17 juli 2021.

1.3 Förslag till förordning om ändring i arkivförordningen (1991:446)

Härigenom föreskrivs att 15 §¹ arkivförordningen (1991:446) ska tillämpas till och med den 16 juli 2021.

¹ Senaste lydelse 2018:1487.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Utredningens uppdrag

Regeringen beslutade den 2 maj 2019 kommittédirektiv om att ge en särskild utredare i uppdrag att lämna de förslag som ett genomförande av öppna data-direktivet, dvs. omarbetningen av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/98/EG av den 17 november 2003 om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn (PSI-direktivet), ger anledning till (dir. 2019:20). Utredningstiden förlängdes genom tilläggsdirektiv den 21 november 2019 till den 15 september 2020 (dir. 2019:88) och genom tilläggsdirektiv den 17 april 2020 beslutades att den del som avser utformning av en tydligare reglering av avgiftsuttag för allmänna handlingar i elektronisk form ska redovisas senast den 31 december 2020, medan uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 15 september 2020 (dir. 2020:37). Kommittédirektiven finns bifogade till betänkandet i bilaga 1–3 och öppna data-direktivet som bilaga 4. I bilaga 5 finns en nyckel till genomförandet av direktivet.

Uppdraget i denna del innebär att vi bl.a. ska genomföra en översyn och utvärdering av lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen, analysera behovet av författningsändringar för att genomföra öppna data-direktivet och säkerställa en ändamålsenlig nationell reglering som, ur ett rättsligt perspektiv, främjar och stödjer den offentliga förvaltningens arbete med att tillgängliggöra öppna data och annan digital information samt lämna förslag till nödvändiga författningsändringar.

2.2 Utredningens arbete

Utredningsarbetet påbörjades i början av augusti 2019 och har där- efter bedrivits i nära samarbete med sakkunniga och experter. Under tiden för huvudbetänkandet har vi haft fem utredningssammanträden, varav två har genomförts digitalt pga. den rådande covid-19-pande- min. Därutöver har vi haft särskilda möten med vissa sakkunniga och experter för att fördjupa oss i vissa specifika frågor.

Vi har vidare haft samråd och dialog med Digisam, Försvars- makten, Geodatarådet, Myndigheten för digital förvaltning, Myndig- heten för samhällsskydd och beredskap, Säkerhetspolisen och Till- växtverket. Därutöver har vi träffat företrädare för Patent- och registreringsverket och Statens Järnvägar samt haft kontakt med Miljö- målsberedningen (M 2010:04) och danska Digitaliseringsstyrelsen. Vi har också presenterat vårt uppdrag för olika nätverk och arbets- grupper.

I syfte att inhämta synpunkter från en bredare grupp av myndig- heter, företag och andra intressenter som berörs av direktivet hade vi för avsikt att under våren anordna en hearing. Pandemin medförde emellertid att hearingen ersattes med ett skriftligt förfarande i form av ett utskick till drygt fyrtio aktörer som gavs möjlighet att inkomma med synpunkter. De aktörer som har deltagit i förfarandet framgår av bilaga 6.

3 PSI-lagstiftningen

3.1 Inledning

Informationssamhället får en allt större betydelse och den digitala revolution som inleddes i början av 1990-talet satte effektivt ljuset på potentialen i utökad tillgång till information från det offentliga. Tillgång till PSI (Public Sector Information), särskilt i digitalt format, har ett stort socioekonomiskt värde och är en betydelsefull källa för innovation och teknisk utveckling (se kapitel 5). I syfte att tillvarata dessa potentiella värden inleddes ett arbete på såväl unionsnivå som nationell nivå i syfte att främja vidareutnyttjandet av digital information från den offentliga sektorn.

Det här kapitlet beskriver tidigare PSI-direktiv (avsnitt 3.2 och 3.3), PSI-lagen (avsnitt 3.4) samt det nya, omarbetade direktivet, vilket i detta betänkande benämns *öppna data-direktivet* (avsnitt 3.5).

I detta kapitel kommer begreppen information och handling att användas synonymt, om inte något annat särskilt anges. Begreppen behandlas närmare i avsnitt 8.2.

3.2 PSI-direktivet

På europeisk nivå var det första steget att utveckla en uppsättning riktlinjer för att främja tillgång till information, öppenhet och lika villkor. En grönbok som publicerades av EU-kommissionen år 1998 spelade en viktig roll i att lyfta debatten i medlemsstaterna kring de möjligheter som skapats genom användning av offentlig information i digitalt format. Grönboken följdes därefter av PSI-direktivet.

Direktivet syftar till att underlätta återanvändning av information från den offentliga sektorn i hela unionen genom att harmonisera grundläggande villkor för att göra sådan information tillgänglig, i syfte att främja utvecklandet av produkter och tjänster inom unionen och

för att undvika snedvridning av konkurrensen (skäl 5). Genom att göra information mer tillgänglig kan också medborgarnas insyn och delaktighet i den offentliga förvaltningen förbättras.

Av artikel 1.1 framgår att direktivet är ett minimidirektiv. Det är alltså tillåtet för medlemsstaterna att gå längre än vad direktivet kräver för att främja möjligheten att vidareutnyttja handlingar från den offentliga sektorn, vilket även uttrycks som önskvärt i skälen till direktivet.

Även om direktivet tar sikte på information från den offentliga sektorn begränsas kretsen av aktörer som omfattas av kraven till statliga och kommunala myndigheter och andra offentligt styrda organ. Direktivet reglerar vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn och ger inte i sig en rätt till tillgång till sådan information. Det påverkar alltså inte nationella bestämmelser om rätt att ta del av handlingar, om integritetsskydd eller krav som följer av internationella överenskommelser om skydd för immateriella rättigheter (artikel 1.3–1.5). För att direktivet ska bli tillämpligt förutsätts alltså att nationella bestämmelser ger tillgång till den information som ska vidareutnyttjas.

Med *handling* avses i direktivet både pappershandlingar och handlingar i elektronisk form, enligt definitionen i artikel 2.3. Datorprogram omfattas dock inte. Alla handlingar hos de offentliga myndigheterna omfattas inte av direktivet utan flera undantag görs, däribland för handlingar vars tillhandahållande inte omfattas av den offentliga verksamhet som bedrivs av de offentliga organen och för handlingar som omfattas av tredje mans immateriella rättigheter (artikel 1.2).

Direktivet innehåller krav på hur en begäran om att vidareutnyttja handlingar ska behandlas (artikel 4) samt principer för avgifter (artikel 6), öppenhet (artikel 7), licenser (artikel 8), icke-diskriminering (artikel 10) och avtal om exklusiva rättigheter (artikel 11). Det innehåller också bestämmelser om praktiska arrangemang för att underlätta vidareutnyttjande (artikel 9).

När det gäller avgiftsuttag anges som princip att avgifterna inte får överstiga kostnaderna för att samla in, framställa, reproducera och sprida informationen, inklusive en rimlig avkastning på investeringar. Utformningen innebär att de avgifter som kan tas ut i enlighet med direktivet i princip täcker myndigheternas samtliga kostnader för handlingarna (full kostnadstäckning).

3.3 Ändringsdirektivet

Efter implementeringen av PSI-direktivet fortsatte den snabba teknikutvecklingen. Samtidigt ökade informationsmängden i samhället närmast lavinartat, bl.a. genom att en helt ny marknad för mobila applikationer uppstod efter att iPhone lanserades år 2007. På EU-nivå kunde det, som ett led i den översyn av PSI-direktivet som skulle göras senast den 1 juli 2008, konstateras att det fanns kvarvarande skillnader mellan hur medlemsstaterna reglerade och arbetade med tillgängliggörande och vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn. Mot denna bakgrund, och i syfte att inte förlora de ekonomiska och sociala möjligheter som är förknippade med vidareutnyttjande av offentliga data, antogs ändringsdirektivet den 26 juni 2013.

Ändringsdirektivet innehåller en tydlig skyldighet för medlemsstaterna att göra alla handlingar tillgängliga för vidareutnyttjande, utom när tillgången omfattas av restriktioner eller handlingarna är undantagna från tillgång (artikel 3). En sådan skyldighet saknades i PSI-direktivet och utgör en klar skärpning, som kopplar frågan om tillgång närmare till frågan om vidareutnyttjande. I skälen till ändringsdirektivet framhålls dock att ändringen inte påverkar tillgången till handlingar, vilket fortsatt regleras av nationella bestämmelser. En annan förändring är att ändringsdirektivet utökar kretsen av aktörer till att omfatta även universitetsbibliotek och sådana kulturinstitutioner som utgörs av arkiv, bibliotek och museer (artikel 1.e och 1.f). I skälen anges att dessa aktörer förfogar över stora mängder värdefull information som är en potentiell källa för produkter och tjänster med digitalt innehåll. De nya aktörerna omfattas emellertid av ett flertal undantag, bl.a. vad gäller avgiftsuttag och hur vissa avslagsbeslut ska motiveras (se bl.a. artikel 4.3).

Utöver att tillämpningsområdet utökades är den mest betydelsefulla förändringen att ändringsdirektivet anger en annan princip avseende avgifternas storlek (artikel 6.1). Huvudregeln i direktivet är att avgifterna som högst får motsvara marginalkostnaderna för att reproducera, tillhandahålla och sprida handlingarna, till skillnad från den princip om full kostnadstäckning som gällde i PSI-direktivet. Om avgifter tas ut ska beräkningsgrunderna fastställas och offentliggöras i förväg (artikel 7.1). Tidigare skulle de anges på begäran. Från principen om marginalkostnader ger ändringsdirektivet dock möjlighet till undantag för de verksamheter som är skyldiga att generera

intäkter för att täcka en väsentlig del av sina kostnader. Undantaget gäller dessutom för de nya aktörer som träffas av det utökade tillämpningsområdet, dvs. arkiv, bibliotek och museer.

När det gäller vilka handlingar som omfattas av direktivet innehåller ändringsdirektivet ett undantag för delar av handlingar som inte innehåller annat än logotyper, heraldiska vapen och insignier. Vidare förtydligas gränsdragningen mot skyddet för den personliga integriteten genom en uppräkningslista av vissa handlingar som är undantagna, bl.a. handlingar som med hänsyn till skyddet av personuppgifter är undantagna från tillgång, eller för vilka tillgången omfattas av restriktioner enligt bestämmelserna om tillgång.

Som ett led i att följa teknikutvecklingen anges i artikel 5.1 att myndigheterna – om det är möjligt och lämpligt – ska göra sina handlingar tillgängliga i ett öppet och maskinläsbart format tillsammans med tillhörande metadata. Både format och metadata bör så långt det är möjligt vara förenliga med formella öppna standarder. Direktivet innehåller definitioner av dessa begrepp i artikel 2.6 och 2.8.

Utöver ovan nämnda ändringar innehåller direktivet en särskild reglering om digitalisering av kulturresurser i artikel 11.2.

3.4 PSI-lagen

PSI-direktivet och ändringsdirektivet har genomförts i svensk rätt genom PSI-lagen som trädde i kraft den 1 juli 2010, med de ändringar som gäller från och med den 1 juli 2015.

I portalparagrafen till PSI-lagen anges att syftet med lagen är att främja utvecklingen av en informationsmarknad genom att underlätta enskildas användning av handlingar som tillhandahålls av myndigheter. Lagen gäller för hela den offentliga sektorn, dvs. såväl statliga som kommunala myndigheter. Enligt 2 § andra stycket jämföras med myndigheter dels sådana organ som anges i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen, dels aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser i vilka kommuner eller regioner utövar ett rättsligt bestämmande inflytande. Genom de ändringar som trädde i kraft den 1 juli 2015 gäller lagen även för arkiv, bibliotek, museer och vissa forskningsinstitutioner. I princip omfattar lagen samma krets av aktörer som omfattas av reglerna om handlingsoffentlighet i 2 kap. TF.

PSI-lagen kan inte åberopas för att få tillgång till en viss handling utan en gränsdragning görs på så sätt att definitionen av begreppet handling är densamma som i 2 kap. TF och att det i 1 § anges att bestämmelser om tillhandahållande finns i annan författning. Med annan författning avses i första hand tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen.

PSI-lagen innehåller inte något krav på att handlingar ska lämnas ut i digitalt format. PSI-utredningen gjorde bedömningen att ändringsdirektivet inte kan tolkas så att det medför en sådan skyldighet, med hänsyn till att det överläter åt medlemsstaterna att reglera frågor om tillgång och skyddsnivån för enskilda med avseende på behandling av personuppgifter (*Ett steg vidare – nya regler och åtgärder för att främja vidareutnyttjande av handlingar*, SOU 2014:10, s. 80 f.). Dessa frågor behandlas i avsnitt 11.4.

I 3 och 4 §§ PSI-lagen undantas ett flertal handlingar från tillämpningsområdet. De undantag som finns följer de som framgår av PSDirektivet och ändringsdirektivet och omfattar bl.a. handlingar som inte får tillhandahållas, som tillhandahålls i en myndighets konkurrensutsatta verksamhet, som utgör datorprogram eller som tredje man innehar rätt till enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk.

Syftet med PSI-lagen återspeglas i 5 §, som återger ändringsdirektivets allmänna princip om att vidareutnyttjande ska vara tillåtet för handlingar som tillhandahålls av myndigheter, med de begränsningar som en myndighet är skyldig att besluta om eller som annars följer av författning.

Hur en begäran om vidareutnyttjande ska behandlas, rätten att få ett skriftligt och motiverat beslut och möjligheter att överklaga ett beslut regleras närmare i 12–16 §§. Kravet på att en begäran ska behandlas skyndsamt är knutet till domstolspraxis och JO-beslut kring tidsfrister vid begäran om utlämnade av handlingar (*Vidareutnyttjande av handlingar – genomförande av PSI-direktivet*, Ds 2009:44, s. 84).

Myndigheterna är enligt 11 § andra stycket PSI-lagen skyldiga att publicera en förteckning över vilka typer av handlingar som de vanligen kan tillhandahålla elektroniskt för vidareutnyttjande. Denna förteckning ska underlätta för de som vill vidareutnyttja informationen och även få den offentliga förvaltningen att inventera sina handlingar på ett sätt som sätter fokus på frågan om elektroniskt tillgängliggörande (jfr SOU 2014:10, s. 89).

PSI-lagen innehåller ingen skyldighet eller rätt för myndigheter att ta ut avgifter eller att uppställa andra villkor för vidareutnyttjande av handlingar. Lagens syfte är närmast det motsatta, dvs. att begränsa myndigheternas avgiftsuttag och möjligheterna att uppställa villkor. En myndighet ska också informera om avgifter och andra villkor för vidareutnyttjandet och sådan information ska lämnas digitalt och utan avgift.

I de fall villkor ställs upp ska de enligt 8 § PSI-lagen vara relevanta och icke-diskriminerande. Kravet på relevanta villkor har behållits i lagen trots att det ströks ur ändringsdirektivet. I svensk rätt kan ett villkor anses relevant när handlingarna som lämnas ut skyddas av upphovsrätt eller någon till upphovsrätten närstående rättighet och villkoren syftar till att reglera hur det skyddade materialet får användas (*Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, prop. 2009/10:175, s. 167).

Om en avgift tas ut får den enligt 7 § PSI-lagen som huvudregel inte överstiga kostnaderna för att reproducera, tillhandahålla och sprida handlingarna. Detta återspeglar marginalkostnadsprincipen i ändringsdirektivet. Arkiv, bibliotek och museer är dock undantagna från huvudregeln. I de fall dessa myndigheter tar ut en avgift får de även räkna in kostnaderna för att samla in och framställa handlingarna samt en rimlig avkastning på investeringar. I praktiken innebär det att en avgift kan beräknas utifrån principen om full kostnads-täckning. Samma undantag gäller om en myndighet efter beslut av regeringen, eller enligt lag, är skyldig att ta ut avgifter vid vidareutnyttjande av handlingar för att täcka en väsentlig del av kostnaderna för verksamheten.

Förutom villkor och avgifter kan informationsspridningen begränsas genom att en part ges en exklusiv rätt att vidareutnyttja handlingar. Myndigheter ges genom 10 § PSI-lagen en begränsad möjlighet att bevilja en sådan exklusiv rätt, medan arkiv, bibliotek och museer ges en mer långtgående möjlighet vad gäller digitalisering av kulturresurser. Om en exklusiv rätt beviljas ska myndigheten offentliggöra information om detta.

PSI-lagen innehåller inte någon reglering avseende en tillsynsmyndighet. En sådan föreslogs av PSI-utredningen men ledde inte till någon lagstiftningsåtgärd (SOU 2014:10, s. 115 och 154 f.).

3.5 Öppna data-direktivet

Kommissionen har efter en översyn och utvärdering av PSI-direktivet och ändringsdirektivet ansett att ytterligare insatser på EU-nivå är nödvändiga. Ett omarbetat direktiv – öppna data-direktivet – har därför utfärdats. Medlemsstaterna ska senast den 17 juli 2021 genomföra direktivet.

De övergripande målen med direktivet är att ytterligare bidra till att stärka EU:s dataekonomi genom att öka mängden data från den offentliga sektorn, garantera rättvis konkurrens och förbättra gränsöverskridande innovation som bygger på digital information. Öppna data-direktivet är liksom tidigare PSI-direktiv ett minimidirektiv. Principen om att tillgången till handlingar regleras av nationella bestämmelser är också oförändrad.

Direktivet innehåller följande huvudsakliga förändringar.

3.5.1 Ökat fokus på öppna data

Utöver de materiella förändringar som nämns i följande avsnitt kan vi konstatera att öppna data-direktivet, till skillnad från tidigare PSI-direktiv, har begreppet öppna data i rubriken, och i artikel 1.1 anges att direktivets syfte bl.a. är att främja användningen av öppna data, vilket också återspeglas i ingressen. Någon formell definition av begreppet har inte tagits in i direktivet men i skäl 16 i ingressen anges att öppna data i allmänhet avser data i öppna format som kan utnyttjas, vidareutnyttjas och delas fritt av vem som helst för valfritt ändamål. I artikel 5.2, som är ny, anges att medlemsstaterna ska uppmuntra myndigheter och offentliga företag att framställa handlingar som omfattas av direktivet och göra dem tillgängliga i enlighet med principen om inbyggd öppenhet och öppenhet som standard.

I PSI-direktivet nämndes inte alls öppna data, medan det kort berördes i ingressen till ändringsdirektivet. Med öppna data-direktivet har ytterligare fokus lagts på tillgång till information i dessa former.

3.5.2 Tillämpningsområdet utvidgas

Genom artikel 1.1.b utökas tillämpningsområdet för direktivet till att gälla även offentliga företag som är verksamma inom vissa sektorer, såsom energi, trafik, vatten och transport. Vad som avses med ett offentligt företag definieras i artikel 2.3. De offentliga företagen omfattas dock av ett flertal undantag i öppna data-direktivet. Bland annat undantas de från kraven på hur en begäran om vidareutnyttjande ska handläggas och från vissa begränsningar vad gäller avgiftsnivåer för särskilda värdefulla datamängder.

Nytt i direktivet är att det även omfattar vidareutnyttjande av viss forskningsdata. Sådan information bör enligt artikel 10.1 göras tillgänglig enligt principen öppenhet som standard.

3.5.3 Vidareutnyttjande ska som huvudregel vara avgiftsfritt

Som vi redogjort för i avsnitt 3.3 är den allmänna principen enligt ändringsdirektivet att en avgift, om den tas ut, ska begränsas till marginalkostnaderna för reproduktion, tillhandahållande och spridning. I artikel 6.1 i öppna data-direktivet slås i stället fast att vidareutnyttjande av handlingar, däribland forskningsdata, som huvudregel ska vara kostnadsfritt. Avgifter upp till marginalkostnaden får dock fortfarande tas ut enligt andra stycket. Artikel 6.2 innehåller också undantag för myndigheter som är skyldiga att generera intäkter för att täcka en väsentlig del av sina kostnader kopplade till den offentliga verksamheten, offentliga företag samt bibliotek, museer och arkiv.

När det gäller de särskilda värdefulla datamängder som anges i artikel 14.1 ska de, med vissa begränsade undantag, kunna vidareutnyttjas kostnadsfritt av användaren. Detsamma gäller forskningsdata. I kapitel 14 behandlar vi frågan om avgiftsnivåer.

3.5.4 Särskilda värdefulla datamängder och dynamiska data

Öppna data-direktivet innehåller nya bestämmelser om särskilda värdefulla datamängder, som är information som bedöms ha stora socioekonomiska värden, och om tillgängliggörande av dynamiska data. I bilaga 1 till direktivet finns en förteckning över tematiska kategorier av värdefulla datamängder. Dessa kan bl.a. omfatta postnummer,

kartor, energiförbrukning, satellitbilder, väderprognoser, statistik och företagsregister. Inom de tematiska kategorierna avser kommissionen att senare, i särskilda genomförandeakter, fastställa förteckningar över särskilda värdefulla datamängder. Sådana datamängder omfattas av vissa krav kring hur de ska tillhandahållas, vilket framgår av artikel 14.1. Där anges att de ska vara tillgängliga avgiftsfritt som huvudregel, vara maskinläsbara samt tillhandahållas via lämpliga gränssnitt och i förekommande fall för bulknedladdning. Kraven gäller dock först när kommissionen har antagit relevanta genomförandeakter (skäl 68).

Dynamiska data definieras enligt artikel 2.8 som digitala handlingar som typiskt sett uppdateras regelbundet, ofta i realtid, exempelvis från sensorer. För att på bästa sätt kunna tillvarata värdet i sådan information föreskrivs i artikel 5.5 att myndigheter, som huvudregel, ska göra dynamiska data tillgängliga för vidareutnyttjande omedelbart efter insamlingen genom lämpliga gränssnitt och, i förekommande fall, för bulknedladdning.

3.5.5 Avtal om exklusiva rättigheter

I likhet med PSI-direktivet råder som utgångspunkt förbud mot avtal om en exklusiv rättighet till vidareutnyttjande, men denna typ av avtal tillåts under vissa förutsättningar (artikel 12). Nytt är dock att sådana avtal – som nu även omfattar offentliga företag – ska göras tillgängliga online för allmänheten minst två månader innan de träder i kraft. Publiceringskravet gäller även för rättsliga eller praktiska arrangemang som, utan att uttryckligen bevilja en exklusiv rättighet, syftar till eller rimligen kan förväntas leda till en begränsad tillgänglighet för vidareutnyttjande av information för andra än den tredje part som deltar i arrangemanget. Dessa frågor behandlas närmare i avsnitt 15.5.

4 Förhållandet till vissa andra rättsområden

4.1 Inledning

Informationshantering inom det offentliga innebär att flera olika rättsområden aktualiseras och möts, vilket i vissa fall kan ge upphov till rättslig osäkerhet såväl för de som tillhandahåller informationen som för mottagarna av den. Detta gör sig särskilt gällande i ett alltmer digitalt samhälle. För att avgöra om PSI-lagstiftningen är tillämplig är det nödvändigt att förhålla sig till andra rättsområden såsom handlingsoffentlighet, sekretess, skydd för den personliga integriteten, säkerhetsskydd, informationssäkerhet samt upphovsrätt och andra immateriella rättigheter.

PSI-lagstiftningen är tillämplig på handlingar som tillhandahålls av aktörer inom den offentliga sektorn. PSI-lagstiftningen innehåller inte några bestämmelser om tillgång till handlingar, utan detta regleras i bl.a. tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Frågan om lagstiftningens tillämplighet behöver därför ta sin utgångspunkt i reglerna om tillgång till information. När det gäller handlingsoffentlighet i en digital miljö uppkommer flera frågeställningar, vilket vi kommer att återkomma till i kapitel 8.

Från öppna data-direktivets tillämpningsområde finns flera undantag, bl.a. handlingar som är undantagna från tillgång enligt nationella bestämmelser med hänsyn till skydd av nationell säkerhet, försvar och allmän säkerhet (artikel 1.2.d). Direktivet ska inte påverka tillämpningen av bestämmelser om skydd av den personliga integriteten (artikel 1.4). Om direktivet är oförenligt med internationella avtal om skydd av immateriella rättigheter ska det inte heller tillämpas (artikel 1.5). En myndighet kan också begränsa vidareutnyttjande av sina handlingar om den innehar immateriella rättigheter som ger myndigheten ensamrätt att förfoga över handlingens innehåll. Likaså kan

myndigheten vid utlämnande av en handling sätta upp förbehåll enligt 10 kap. 14 § OSL som begränsar vidareutnyttjande av handlingen.

Rätten att tillgängliggöra och vidareutnyttja handlingar behöver därför särskilt analyseras i förhållande till frågor om yttrande- och informationsfrihet, handlingsoffentlighet, sekretess, integritetsskydd, säkerhetsskydd, informationssäkerhet och immaterialrättsligt skydd, vilket kommer att göras på flera ställen i betänkandet bl.a. i kapitel 8 som handlar om handlingsoffentlighet, i kapitel 10 som handlar om tillämpningsområdet och i kapitel 17 som handlar om skydd för information.

Aktuellt kapitel tar sikte på att översiktligt redovisa tillämpliga bestämmelser i de nämnda rättsområdena. En närmare redovisning av PSI-direktivet och PSI-lagen har lämnats i kapitel 3. När det gäller PSI-lagens förhållande till avgiftsförordningen (1992:191) i frågan om avgiftsuttag kommer detta att behandlas särskilt i kapitel 14.

Reglerna om rätt till information samt rätt till allmänna handlingar och uppgifter behandlas i avsnitt 4.2 och 4.3. Där redogörs även för bestämmelser om förbehåll i offentlighets- och sekretesslagen. I avsnitt 4.4 och 4.5 redogörs för den reglering som finns i svensk grundlag och i den internationella reglering som Sverige är bunden av till skydd av den personliga integriteten samt den dataskyddsreform som år 2018 genomfördes inom EU. Sedan följer en beskrivning av den nya säkerhetsskyddslagstiftningen som infördes år 2019 och regleringen angående informationssäkerhet, avsnitt 4.6. Slutligen behandlas upphovsrätt och andra immateriella rättigheter som kan begränsa rätten att vidareutnyttja handlingar, avsnitt 4.7.

4.2 Rätt till information

4.2.1 Regeringsformen

Rätten att inhämta, ta emot och sprida information (yttrande- och informationsfrihet) skyddas av regeringsformen (2 kap. 1 §). Rätten att ta del av allmänna handlingar faller däremot enligt regeringsformens synsätt utanför yttrande- och informationsfriheterna och regleras i tryckfrihetsförordningen. Rätt att ta del av allmänna handlingar innebär en rätt att kräva en positiv prestation av myndigheterna, medan informationsfrihet enbart är en handlingsfrihet för den

enskilde (regeringens proposition *om ändring i regeringsformen*, prop. 1975/76:209, s. 110).

4.2.2 Europakonventionen och rättighetsstadgan

Tillgång till information är en grundläggande rättighet. I såväl Europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) som i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (rättighetsstadgan) föreskrivs att var och en har rätt till yttrandefrihet, vilket innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser (artikel 10 respektive artikel 11). Europakonventionen gäller som svensk lag, se lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Rättighetsstadgan är rättsligt bindande för medlemsstaterna och har, inom ramen för fördragets tillämpningsområde, företräde framför föreskrifter i den nationella rättsordningen.

4.3 Rätt till tillgång till handlingar

4.3.1 Vad som utgör en allmän handling

Allmänhetens rätt till tillgång till allmänna handlingar (handlings-offentligheten) är grundlagsskyddad och regleras i 2 kap. TF. Syftet med bestämmelserna är att ge allmänheten insyn i myndigheternas verksamhet, men även att utgöra en källa för vidareutnyttjande av information från den offentliga förvaltningen. Regelverket fick i huvudsak sitt nuvarande innehåll under 1970-talet, vilket innebär att reglerna inte är anpassade till den digitala utvecklingen.

Vem som helst har rätt att med stöd av 2 kap. 1 § TF ta del av allmänna handlingar. Denna rätt omfattar inte bara fysiska personer utan även privaträttsliga juridiska personer (se RÅ 2003 ref. 83). Där- emot har myndigheter inte någon sådan grundlagsenlig rätt, men offentlighets- och sekretesslagen ger myndigheter en jämförbar rätt till information, se avsnitt 4.3.3. Med handling avses enligt tryckfrihetsförordningen en framställning i skrift eller bild samt en upptag-

ning som endast med tekniska hjälpmedel kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt (2 kap. 3 § TF). Handlingen är allmän om den förvaras hos en myndighet och är inkommen till eller upprättad hos myndigheten (2 kap. 4 § TF). Med myndighet jämställs i detta avseende riksdagen och beslutande kommunal församling (2 kap. 5 § TF).

Vissa typer av handlingar är inte allmänna. Detta gäller exempelvis handlingar som förvaras hos en myndighet endast som ett led i en teknisk bearbetning eller teknisk lagring för någon annans räkning. Inte heller säkerhetskopior eller handlingar som ingår i bibliotek är allmänna handlingar (2 kap. 13 och 14 §§ TF).

4.3.2 Utlämnande av allmänna handlingar

En allmän handling ska som huvudregel genast, eller så snart det är möjligt, och utan avgift lämnas ut så att sökanden kan ta del av handlingen på stället. Detta gäller inte om handlingen innehåller uppgifter som är sekretessbelagda, se avsnitt 4.3.4. Om någon del av handlingen är sekretessbelagd, ska de delar av handlingen som inte är sekretessbelagda tillhandahållas i avskrift eller kopia (2 kap. 15 § TF).

Den som vill ta del av en allmän handling har även enligt 2 kap. 16 § TF rätt att mot avgift få en avskrift eller kopia av handlingen. Den avgift som avses regleras för statliga myndigheter i avgiftsförordningen. Kommunerna fastställer motsvarande avgifter i sin verksamhet utifrån självkostnadsprincipen. Avgiften får inte täcka kostnader för framtagande och återställande av handlingen, eftersom en allmän handling enligt 2 kap. 15 § TF ska tillhandahållas på stället kostnadsfritt (RÅ 1985 2:9). Handlingsoffentligheten innebär emellertid inte att en enskild har rätt att få ut handlingar i digital form. Det s.k. utskriftsundantaget i 2 kap. 16 § TF innebär att en myndighet inte är skyldig att lämna ut handlingen elektroniskt, om inte detta följer av lag. Utskriftsundantaget är inte något förbud mot att lämna ut en digital kopia av en viss handling, men enskilda myndigheters registerförfattningar kan däremot utgöra hinder mot att lämna ut sådana kopior, t.ex. 10 § lagen (2000:224) om fastighetsregister. Det finns endast ett fåtal bestämmelser om skyldighet att lämna ut handlingar i digital form, t.ex. 13 kap. 1 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse. Utskriftsundantaget behandlas närmare i avsnitt 17.6.

En begäran om utlämnande av allmän handling ska behandlas skyndsamt. Besked i en utlämnande fråga bör normalt lämnas redan samma dag som en begäran har gjorts, men visst dröjsmål – någon eller några dagars fördröjning – kan godtas om det är nödvändigt för att myndigheten ska kunna ta ställning till om den efterfrågade handlingen är allmän eller om framställningen avser ett omfattande material (Eva Lenberg m.fl., *Offentlighets- och sekretesslagen, appendix 1. Tryckfrihetsförordningen 2 kap. med kommentarer*, Zeteo, SU 19, kommentaren till 2 kap. 16 §).

En myndighet får inte efterforska vem det är som begär att få ta del av en allmän handling eller vilket syfte han eller hon har med sin begäran i större utsträckning än vad som behövs för att myndigheten ska kunna pröva om det finns hinder mot att handlingen lämnas ut (2 kap. 18 § TF).

En förutsättning för att handlingsoffentligheten ska fungera i praktiken är att myndigheterna hanterar sina handlingar så att det går att få en uppfattning om vilka handlingar som finns och att skyndsamhetskravet vid en begäran om utlämnande kan tillgodoses. Av den anledningen innehåller 4–6 kap. OSL bestämmelser om myndigheters hantering av allmänna handlingar som preciserar de krav som ställs på myndigheterna när det gäller god offentlighetsstruktur. Även arkivlagen (1990:782) innehåller regler som är av betydelse i det här sammanhanget.

Ett beslut av en myndighet att avslå en begäran från en enskild om utlämnande av en handling kan överklagas, som huvudregel till kamrarrätt (2 kap. 19 § TF och 6 kap. 7–9 §§ OSL).

4.3.3 Utlämnande av uppgifter

Tryckfrihetsförordningen reglerar utlämnande av allmänna handlingar, medan offentlighets- och sekretesslagen reglerar utlämnande av uppgifter. Enligt 6 kap. 4 § OSL har en enskild rätt att på begäran få ut en uppgift ur en allmän handling som förvaras hos myndigheten, om inte uppgiften är sekretessbelagd. En motsvarande rätt för myndigheter att få uppgifter från andra myndigheter, om inte uppgiften är sekretessbelagd, finns i 6 kap. 5 § OSL. Denna rätt är emellertid mer vidsträckt än allmänhetens, eftersom den gäller varje uppgift som myndigheten förfogar över och inte bara uppgifter i allmänna hand-

lingar. Myndigheternas informationsskyldighet enligt denna bestämmelse kan ses som en precisering av den allmänna samverkansskyldigheten som gäller enligt 8 § förvaltningslagen (2017:900).

Ett beslut att avslå en begäran från en enskild om att få ta del av en uppgift ur en allmän handling är, till skillnad från ett beslut om avslag om utlämnande av allmän handling, inte överklagbart. Avslag av en framställning från en myndighet om att få ta del av en annan myndighets handling eller uppgift kan däremot överklagas, om inte annat anges i lag eller förordning (6 kap. 7–9 §§ OSL).

4.3.4 Sekretess

Rätten att ta del av allmänna handlingar kan enligt 2 kap. 2 § TF bara begränsas av sekretess. Begränsningar får endast göras med hänsyn till vissa sekretessgrunder och ska framgå av offentlighets- och sekretesslagen eller annan lag som den lagen hänvisar till.

Med sekretess menas förbud att röja en uppgift, vare sig det sker muntligen, genom utlämnande av allmän handling eller på något annat sätt. Sekretess kan alltså avse både tystnadsplikt och handlingssekretess, vilket innebär att inte bara en myndighets utlämnande av allmänna handlingar begränsas, utan även en myndighets tillgängliggörande av information utan en föregående begäran. Otillåtet röjande av en sekretessbelagd uppgift är enligt 20 kap. 3 § brottsbalken straffsanktionerat som brott mot tystnadsplikt.

I 2 kap. OSL anges en närmare avgränsning av vilka organ som omfattas av sekretessregleringen och vilka personer, knutna till dessa organ, som ska följa reglerna (personkretsen). Förbudet mot att röja eller utnyttja en uppgift riktar sig enligt 2 kap. 1 § första stycket OSL mot myndigheter. Enligt bestämmelsens andra stycke riktar sig förbudet även mot en person som fått kännedom om uppgiften genom att för det allmännas räkning delta i en myndighets verksamhet på grund av anställning eller uppdrag hos myndigheten, på grund av tjänsteplikt eller på annan liknande grund. Av 2 kap. 2–5 §§ OSL och i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen följer att vissa organ som inte är myndigheter ska jämföras med sådana vid tillämpningen av lagen.

I offentlighets- och sekretesslagen finns bestämmelser som syftar till att säkerställa skyddet för uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, liksom skyddet för allmänna intressen.

I detta sammanhang finns anledning att särskilt nämna att sekretess gäller för personuppgift om en myndighet kan anta att uppgiften efter utlämnandet kommer att behandlas i strid med dataskyddsregleringen (21 kap. 7 § OSL).

4.3.5 Förbehåll

En allmän handling kan under vissa förutsättningar lämnas ut med villkor, s.k. förbehåll, som inskränker rätten att använda den information som finns i handlingen.

Bestämmelsen i 10 kap. 14 § OSL om förbehåll möjliggör för myndigheter att lämna ut uppgifter som är sekretessbelagda enligt en sekretessbestämmelse som har ett skaderekvisit. Ett utlämnande av uppgifterna kan ske under förutsättning att den risk för skada, men eller annan olägenhet som hindrar att uppgifterna lämnas till den enskilde kan undanröjas genom förbehållet. Förbehåll kan endast ställas upp i förhållande till enskilda. Det är således inte möjligt för en myndighet att lämna ut uppgifter till en annan myndighet med förbehåll om hur uppgifterna får användas. Ett förbehåll kan avse ett förbud mot att lämna uppgifterna vidare eller att nyttja dem. Förbehållet medför att tystnadsplikt uppkommer för den som tagit emot uppgifterna, vilket inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifterna (meddelarfrihet). Ett röjande av uppgifterna kan medföra straffansvar för brott mot tystnadsplikt.

Det finns emellertid begränsningar kring när och hur ett förbehåll får ställas upp. För det första får ett förbehåll inte meddelas i förväg utan ska föregås av en prövning i varje enskilt fall och avse konkreta uppgifter. För det andra ska ett förbehåll meddelas som ett formligt beslut, dvs. det ska dokumenteras och innehålla en överklagandehänvisning. För det tredje ska uppgiftsutlämnandet ske till en utpekad fysisk person. Det går alltså inte att i avtal reglera generella förbehåll.

Ett beslut av en myndighet om att lämna ut en allmän handling med förbehåll som inskränker rätten att förfoga över den kan överklagas (2 kap. 19 § TF och 6 kap. 7–9 §§ OSL).

4.4 Integritetsskydd

4.4.1 Regeringsformen

Den personliga integriteten skyddas av regeringsformen. Av målsättningsstadgandet i 1 kap. 2 § följer att det allmänna ska värna den enskildes privat- och familjeliv. Målsättningsstadgandet anger ett viktigt mål för den samhälleliga verksamheten, men är inte rättsligt bindande för det allmänna. I 2 kap. finns däremot rättsligt bindande föreskrifter om grundläggande fri- och rättigheter. Av 2 kap. 6 § framgår att var och en är gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden.

4.4.2 FN:s allmänna förklaring och konvention

Det internationella arbetet för mänskliga rättigheter tar sin utgångspunkt i den allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna som FN antog 1948. I artikel 12 anges bl.a. att ingen får utsättas för godtyckligt ingripande i fråga om privatliv och att var och en har rätt till lagens skydd mot sådana ingripanden och angrepp. Rättigheterna i förklaringen om de mänskliga rättigheterna har senare förts in och vidareutvecklats i ett antal konventioner som är bindande för de anslutna staterna, däribland Sverige. Artikel 12 i förklaringen återfinns i artikel 17 i 1966 års FN-konvention om medborgerliga och politiska rättigheter.

4.4.3 Europakonventionen och rättighetsstadgan

Enligt artikel 8 i Europakonventionen har var och en rätt till respekt för bl.a. sitt privat- och familjeliv. Artikel 8 ger enligt Europadomstolens praxis upphov inte bara till en förpliktelse för det allmänna att avhålla sig från omotiverade inskränkningar, utan även en skyldighet för det allmänna att se till att enskilda även i förhållande till andra enskilda tillförsäkras en rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv.

Den personliga integriteten skyddas också av rättighetsstadgan. I artikel 3, 7 och 8 slås bl.a. fast att var och en har rätt till integritet, respekt för sitt privat- och familjeliv samt skydd av sina personuppgifter.

4.5 Dataskydd

4.5.1 EU:s dataskyddsreform

Dataskyddsregleringen utgör ett starkt skydd för den enskilde avseende hur myndigheter och andra enskilda verksamheter behandlar personuppgifter. Under år 2018 genomfördes en genomgripande dataskyddsreform inom EU som omfattade dels en allmän dataskyddsförordning (GDPR), dels ett dataskyddsdirektiv som behandlar dataskyddet vid brottsbekämpning, lagföring, straffverkställighet och upprätthållande av allmän ordning och säkerhet. En konsekvens av reformen är att personuppgiftslagen (1998:204) har upphävts och att den svenska lagstiftningen om personuppgiftsbehandling har setts över och anpassats.

Dataskyddsförordningen och dataskyddslagen

Dataskyddsförordningen började tillämpas den 25 maj 2018. Förordningen, som är direkt tillämplig, utgör en ny generell reglering för behandling av personuppgifter inom EU och ersätter 1995 års dataskyddsdirektiv. Förordningen ska tillämpas på sådan behandling av personuppgifter som helt eller delvis sker på automatisk väg och på annan behandling än automatisk av personuppgifter som ingår i eller kommer att ingå i ett register. I förordningen regleras bl.a. grundläggande principer för behandling av personuppgifter, den registrerades rättigheter, personuppgiftsansvar, överföring av personuppgifter, tillsyn över personuppgiftsbehandling, rätten för enskilda att få tillgång till rättsmedel och sanktioner mot ansvariga som inte lever upp till förordningens krav.

Från dataskyddsförordningens tillämpningsområde undantas personuppgiftsbehandling som utförs av behöriga myndigheter i syfte att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, inkluderande skydd mot samt förebyggande och förhindrande av hot mot den allmänna säkerheten. Personuppgiftsbehandling för dessa syften omfattas i stället av det nya dataskyddsdirektivets tillämpningsområde.

Dataskyddsförordningen både förutsätter och medger nationella bestämmelser som kompletterar eller föreskriver undantag från förordningens regler. I Sverige kompletteras dataskyddsförordningen av

lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen) och förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Lagen med tillhörande förordning förtydligar under vilka förutsättningar personuppgifter får behandlas med stöd av dataskyddsförordningen.

Dataskyddslagen är subsidiär i förhållande till annan lag eller förordning, vilket innebär att avvikande bestämmelser i registerförfattningar har företräde (1 kap. 6 §). Lagen – och dataskyddsförordningen – ska inte heller tillämpas i den utsträckning det skulle strida mot tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen (1 kap. 7 §). Myndigheter kan alltså utan hinder av dataskyddsförordningen på begäran från en enskild lämna ut papperskopior eller pappersutskriften av allmänna handlingar i enlighet med 2 kap. TF, såvida handlingarna inte innehåller sekretessbelagda uppgifter. När det gäller myndigheters tillgängliggörande av information på eget initiativ, t.ex. genom att göra allmänna handlingar tillgängliga via internet, ska däremot dataskyddsförordningen och dataskyddslagen tillämpas fullt ut. Detta gäller även vid överföring av personuppgifter mellan myndigheter enligt offentlighets- och sekretesslagen (jfr Sören Öman, *Dataskyddsförordningen (GDPR) m.m.*, Zeteo, 7 juni 2019, kommentaren till 1 kap. 7 § dataskyddslagen).

Dataskyddsdirektivet och brottsdatalagen

Dataskyddsdirektivet har genomförts i svensk rätt i huvudsak genom brottsdatalagen (2018:1177). Syftet med lagen är både att skydda fysiska personers grundläggande fri- och rättigheter i samband med personuppgiftsbehandling och att säkerställa att behöriga myndigheter kan behandla och utbyta personuppgifter med varandra på ett ändamålsenligt sätt.

Brottsdatalagen ska tillämpas av myndigheter som har till uppgift att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott, verkställa straffrättsliga påföljder eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet, när de behandlar personuppgifter för ett sådant syfte. Lagen ska även tillämpas av andra aktörer än myndigheter som har anförtrotts myndighetsutövning för syftena brottsbekämpning, lagföring, straffverkställighet eller upprätthållande

av allmän ordning och säkerhet när de behandlar personuppgifter för ett sådant syfte. Dessa myndigheter och aktörer benämns *behöriga myndigheter*.

Brottsdatalagen innehåller grundläggande bestämmelser om hur personuppgifter får behandlas. I lagen finns även bestämmelser om personuppgiftsansvarigas skyldigheter, enskildas rättigheter och tillsynen över personuppgiftsbehandling, samt om sanktionsavgifter, skadestånd och rättsmedel. Lagen kompletteras av brottsdataförordningen (2018:1202), som genomför vissa detaljbestämmelser i dataskyddsdirektivet.

Brottsdatalagen är subsidiär i förhållande till annan lag eller förordning. De myndigheter som ska tillämpa brottsdatalagen har i de flesta fall särskilda registerförfattningar som gäller utöver brottsdatalagen och som innehåller preciseringar, undantag eller avvikelser från bestämmelserna i den lagen, t.ex. bestämmelser om längsta tid för behandling och sanktionsavgifter.

4.5.2 Grundläggande principer för personuppgiftsbehandling

Grundläggande krav vid behandlingen

All behandling av personuppgifter måste uppfylla vissa grundläggande krav som framgår av artikel 5.1 i dataskyddsförordningen (jfr 2 kap. 3, 6–8 och 15–17 §§ brottsdatalagen). Personuppgifter ska behandlas på ett lagligt, korrekt och öppet sätt. Uppgifterna ska samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål (ändamålsbegränsning eller finalitetsprincipen). Uppgifterna ska vidare vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till ändamålen (uppgiftsminimering) samt korrekta och, om det är nödvändigt, uppdaterade. Alla rimliga åtgärder ska vidtas för att säkerställa att felaktiga personuppgifter raderas eller rättas utan dröjsmål. Personuppgifter får inte heller förvaras under längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen och de ska skyddas genom lämpliga säkerhetsåtgärder.

Det är den personuppgiftsansvarige som ska säkerställa att kraven följs vid behandlingen av uppgifterna (artikel 5.2).

Rättslig grund

För att en behandling av personuppgifter ska vara laglig måste den vila på en rättslig grund enligt artikel 6.1 i dataskyddsförordningen. De rättsliga grunderna är samtycke, avtal, rättslig förpliktelse, grundläggande intresse, allmänt intresse, myndighetsutövning och – såvitt avser behandling som utförs av enskilda – intresseavvägning. Personuppgiftsbehandlingen ska även vara nödvändig.

Om behandlingen utförs med stöd av någon av de rättsliga grunderna rättslig förpliktelse, allmänt intresse eller myndighetsutövning måste denna vara fastställd i unionsrätten eller i nationell rätt i enlighet med artikel 6.3.

När en myndighet, vars behandling av personuppgifter faller under brottsdatalagen, lämnar ut allmänna handlingar omfattas inte den behandlingen av brottsdatalagen. I stället blir dataskyddsförordningens bestämmelser tillämpliga och i de flesta fall är det de rättsliga grunderna rättslig förpliktelse och allmänt intresse som aktualiseras (*Brottsdatalag*, prop. 2017/18:232, s. 107 f. och 131 ff.).

Känsliga personuppgifter

Dataskyddsförordningen förbjuder, som huvudregel, behandling av personuppgifter som avslöjar ras, etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening eller som rör hälsa, sexualliv eller sexuell läggning. Detsamma gäller behandling av genetiska och biometriska uppgifter (artikel 9.1 dataskyddsförordningen; jfr 2 kap. 11 och 12 §§ brottsdatalagen).

4.6 Säkerhetsskydd

4.6.1 Säkerhetsskyddslagen

Säkerhetsskydd innebär bl.a. förebyggande åtgärder för att skydda säkerhetskänslig verksamhet mot spioneri, sabotage, terroristbrott och andra brott. Kraven på säkerhetsskyddet har förändrats genom utvecklingen i omvärlden och på informationsteknikområdet, ökningen av säkerhetskänslig verksamhet som bedrivs i enskild regi och en ökad internationell samverkan. För att stärka säkerhetsskyddet har säkerhetsskyddslagstiftningen nyligen varit föremål för en översyn och en

ny säkerhetsskyddslag (2018:585) trädde i kraft den 1 april 2019. Den nya lagen gäller för den som till någon del bedriver verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd, s.k. *säkerhetskänslig verksamhet* (1 kap. 1 §).

Säkerhetsskyddet omfattar inte bara skydd av säkerhetskänslig verksamhet, utan även skydd av *säkerhetsskyddsklassificerade* uppgifter. En uppgift är säkerhetsskyddsklassificerad om den rör säkerhetskänslig verksamhet och därför omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen, eller skulle ha omfattats av sekretess om den lagen hade varit tillämplig (1 kap. 2 §). Det andra ledet i bestämmelsen tar sikte på enskilda verksamhetsutövare som normalt inte omfattas av offentlighets- och sekretesslagens regler.

Säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter delas in i olika säkerhetsskyddsklasser utifrån den skada som ett röjande av uppgiften kan medföra för Sveriges säkerhet. Det finns fyra olika säkerhetsskyddsklasser: *kvalificerat hemlig* vid en synnerligen allvarlig skada, *hemlig* vid en allvarlig skada, *konfidentiell* vid en inte obetydlig skada och *begränsat hemlig* vid endast ringa skada (2 kap. 5 §).

Lagen innehåller krav på olika säkerhetsskyddsåtgärder i form av informationssäkerhet, fysisk säkerhet och personalsäkerhet för de aktörer som bedriver säkerhetskänslig verksamhet.

Åtgärder inom *informationssäkerhet* ska företas dels för att förebygga att säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter obehörigen röjs, ändras, görs otillgängliga eller förstörs, dels för att förebygga skadlig inverkan i övrigt på uppgifter och informationssystem som gäller säkerhetskänslig verksamhet (2 kap. 2 §). Tillämpningsområdet för säkerhetsskyddsåtgärden informationssäkerhet har utvidgats bl.a. till att även avse skydd av uppgifter och informationssystem som inte utgör eller innehåller säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter, men som har ett högt skyddsvärde av andra skäl, t.ex. system inom digital infrastruktur eller för styrning av viktiga samhällsfunktioner. Det utökade skyddet avser framför allt uppgifternas riktighet och tillgänglighet (*Ett modernt och stärkt skydd för Sveriges säkerhet – ny säkerhetsskyddslag*, prop. 2017/18:89, s. 67 ff. och 138).

4.6.2 Informationssäkerhet

Reglerna om informationssäkerhet i säkerhetsskyddslagen gäller inte för alla verksamheter utan för de som är mest skyddsvärda. Krav på informationssäkerhet som gäller för samtliga statliga myndigheter finns emellertid i förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvarigas myndigheters åtgärder vid höjd beredskap. Av 19 § framgår att varje myndighet ansvarar för att sina informationshanteringssystem uppfyller sådana grundläggande och särskilda säkerhetskrav att myndighetens verksamhet kan utföras på ett tillfredsställande sätt och att behovet av säkra ledningssystem för informationssäkerhet särskilt ska beaktas. Förordningen kompletteras av föreskrifterna om statliga myndigheters informationssäkerhet och om statliga myndigheters rapportering av it-incidenter från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSBFS 2016:1 och 2016:2). I föreskrifterna finns ytterligare reglering kring utformning av ledningssystem för informationssäkerhet samt krav på myndigheternas informationssäkerhetsarbete, bl.a. gällande incident- och kontinuitetshantering.

För kommuner och regioner finns inte motsvarande reglering om informationssäkerhet som för statliga myndigheter. I lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap med tillhörande förordning, finns bestämmelser om vilka åtgärder kommuner och regioner ska vidta för att hantera krissituationer i fred för att kunna minska sårbarheten i sin verksamhet. Regleringen innehåller emellertid inte några specifika bestämmelser om informationssäkerhet i bemärkelsen säker informationshantering.

4.7 Immateriella rättigheter

4.7.1 Upphovsrätt

Allmänt om upphovsrätt

Upphovsrätt gäller som huvudregel för litterära och konstnärliga verk oavsett i vilken form dessa har kommit till uttryck och regleras i lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk (upphovsrättslagen, URL). För att upphovsrätt ska föreligga krävs att verket har höjt sig till en viss grad av självständighet och origina-

litet, s.k. verkshöjd (Peter Adamsson m.fl., *Kommentaren till lagarna inom immaterialrätten*, Zeteo 2008, kommentaren till 1 kap. 1 § URL).

I myndigheternas verksamheter förekommer ett stort antal verk och andra alster som kan vara föremål för upphovsrätt eller närstående rättigheter. Rätten för enskilda att ta del av allmänna handlingar gäller även för handlingar som är upphovsrättsligt skyddade (2 kap. 26 b § URL).¹ Den person som fått ut handlingen får däremot inte någon rätt att utnyttja verket utöver vad upphovsrättslagen medger. Den fria användningen av allmänna handlingar kan alltså begränsas av upphovsrättslig reglering (1 kap. 11 § TF). Myndigheter som har upphovsrätt till en handling kan därför ställa upp villkor för vidareutnyttjandet av handlingen i enlighet med reglerna i upphovsrättslagen.

Upphovsrättslagen gör skillnad mellan upphovsrätt för handlingar som har upprättats hos myndigheten och handlingar som har kommit in till myndigheten. Upphovsrätten till handlingar som kommer in till en myndighet innehas i huvudsak av någon annan än myndigheten. Eftersom öppna data-direktivet inte är tillämpligt på handlingar som omfattas av tredje mans upphovsrätt enligt artikel 1.2.c är det i första hand handlingar som har upprättats av myndigheter som är av intresse för framställningen.

Upphovsrätt till upprättade handlingar

Vissa kategorier av handlingar av stats- eller förvaltningsrättslig karaktär som upprättats av en myndighet – författningar, beslut, yttranden och officiella översättningar av sådana handlingar – skyddas normalt inte av upphovsrätt och får återges helt fritt (1 kap. 9 § URL). Detta gäller emellertid inte för kartor, alster av bildkonst, musikaliska verk eller diktverk som ingår i en sådan handling. Har ett verk av denna typ tagits in i exempelvis ett beslut omfattas det likväl av upphovsrätt, men denna är dock inskränkt eftersom verken, med undantag av kartor, får återges fritt enligt 2 kap. 26 a § första stycket URL. Upphovsrättsmannen har emellertid rätt till ersättning. Upphovsrätt gäller även till ett verk som ingår i en bilaga till ett myndighetsbeslut, om beslutet avser utlämnande av en allmän handling där verket ingår i handlingen. Verket behåller alltså sitt upphovsrättsliga skydd trots att det blir en del av myndighetens beslut.

¹ Sekretess kan emellertid gälla för uppgifter i vissa typer av handlingar som har lämnats in till en myndighet utan upphovsmannens samtycke (31 kap. 23 § OSL).

Andra upprättade myndighetshandlingar än de av stats- eller förvaltningsrättslig karaktär, t.ex. handböcker, skyddas som huvudregel av upphovsrätt, men även sådana handlingar får enligt 2 kap. 26 a § andra stycket URL återges fritt. Undantag från rätten till fri återgivning görs emellertid i 2 kap. 26 a § tredje stycket URL för vissa kategorier av handlingar som har ansetts behöva samma upphovsrättsliga skydd som inom den privata sektorn. Det rör sig bl.a. om kartor, tekniska förebilder, datorprogram och handlingar som tillhandahålls allmänheten i samband med myndighetens affärsverksamhet. För att framställa exemplar av sådana handlingar eller för att göra dem tillgängliga krävs rättighetshavarens tillstånd.

Upphovsrätt gäller alltså fullt ut för kartor, oavsett om dessa framställs i myndighetens offentliga verksamhet eller i dess affärsverksamhet. Kartor kan därför inte fritt återges utan myndighetens tillstånd. En förutsättning för det upphovsrättsliga skyddet är emellertid att kartan uppnår verkshöjd. Det är oklart om kartdata som används för automatiserad kartritning utgör kartor i upphovsrättslig mening och därmed omfattas av undantagen i 1 kap. 9 § och 2 kap. 26 a § URL (Jonas Ledendal m.fl., *Offentlighet i det digitala samhället*, Norstedts Juridik 2018).

4.7.2 Andra immateriella rättigheter

Utöver det upphovsrättsliga skyddet kan det i handlingar som finns hos myndigheter förekomma sådant som är föremål för annat immaterialrättsligt skydd, t.ex. skydd för varumärken eller mönster som begränsar rätten att fritt vidareutnyttja handlingen. Detta kan förekomma i såväl upprättade som inkomna handlingar och rättigheterna kan tillkomma såväl myndigheter som tredje man.

5 Arbetet med digital information från den offentliga sektorn

5.1 Inledning

Information som samlas in eller framställs i den offentliga sektorn är en stor tillgång för samhället. Möjligheten att utnyttja sådan information vidare har genom offentlighetsprincipen gamla anor i Sverige. Digitaliseringen av offentlig förvaltning och nya tekniska lösningar för att ta del av information av olika slag gör att de praktiska möjligheterna att vidareutnyttja information har ökat markant.

I detta kapitel redogör vi för det digitaliseringsarbete som utförs i Sverige och inom EU avseende information från den offentliga sektorn. Inledningsvis redogör vi för nyttan med ett ökat tillgängliggörande och vidareutnyttjande av information, avsnitt 5.2, och för risker i samband med ökad tillgång till information, avsnitt 5.3. I avsnitt 5.4 beskriver vi den digitala inre marknaden inom EU. Därefter behandlas riksdagens och regeringens arbete med digitalisering, avsnitt 5.5, och slutligen den offentliga förvaltningens arbete med digital information och de regeringsuppdrag som finns på området, avsnitt 5.6.

I detta kapitel kommer begreppen information och handling att användas synonymt, om inte något annat särskilt anges. Begreppen behandlas närmare i avsnitt 8.2.

5.2 Nyttan med tillgängliggörande och vidareutnyttjande

Begreppet vidareutnyttjande definieras i PSI-lagen som ”användning av handlingar för andra ändamål än det ursprungliga ändamålet för vilket handlingarna behandlas av en myndighet” (6 §).

Den information som skapas är framför allt till nytta inom den verksamhet som tar fram den, men kan även vara till gagn i andra sammanhang. En myndighet själv eller andra aktörer kan sammanställa eller förädla informationen. På så vis kan informationen användas för andra ändamål och få ett värde inte bara för ursprungsverksamheten utan även för andra myndigheter eller intressenter. Även information som isolerat sett inte har något värde utanför en viss myndighet kan i en sammanställning, där information från olika verksamheter har länkats ihop, få ett värde. En sådan förädlad version av information kan vara värdefull i en bredare krets, vilket medför att ursprungsinformationen i sig också blir attraktiv att ha tillgång till.

Information från den offentliga sektorn kan alltså många gånger ha ett betydande värde för enskilda eller företag. Genom att sammanställa och bearbeta information och göra den sökbar är det möjligt att utveckla nya tjänster som gör att informationen kan användas av fler. Att fler aktörer får möjlighet att ta del av information från offentlig verksamhet främjar insyn i förvaltningen och ger en ökad delaktighet och bidrar därmed till en demokratisk utveckling. Genom att bidra till förbättrad effektivitet kan en ökad tillgång till information även ha positiva samhällsekonomiska effekter.

En bärande tanke bakom öppna data-direktivet är att öka mängden information som är tillgänglig för vidareutnyttjande från den offentliga sektorn och på så vis stärka EU:s dataekonomi. Även information som härrör från offentligt finansierad forskning omfattas av direktivet.

Av skäl 13 i direktivet framgår att information från den offentliga sektorn utgör ett betydelsefullt utgångsmaterial för produkter och tjänster med digitalt innehåll och att sådan information kommer att bli en ännu viktigare resurs genom utvecklingen av avancerad digital teknik såsom artificiell intelligens, distribuerad databasteknik och sakernas internet¹ ("internet of things"). Ökade möjligheter att vidareutnyttja information förväntas bidra till ekonomisk utveckling och skapa nya arbetstillfällen. Ett vidareutnyttjande av handlingar som innehas av myndigheter ger enligt direktivet mervärde för vidareutnyttjarna, slutanvändarna och samhället i stort och i många fall även för den offentliga myndigheten själv, då insyn och ansvar främjas. Vidareutnyttjare och slutanvändare kan ge återkoppling på informa-

¹ Föremål med inbyggd teknik och internetuppkoppling vilket gör att de kan styras eller utbyta data över nätet.

tionen som gör att den berörda myndigheten kan förbättra kvaliteten på informationen som samlas in.

5.3 Risker med ökad tillgång till information

Även om nyttan bedöms som betydande vid ökade möjligheter till vidareutnyttjande finns det anledning att vara försiktig med att göra information tillgänglig då det kan finnas risker förenade med detta. Det finns flera undantag från direktivets tillämpningsområde som är kopplade till skyddet för grundläggande rättigheter och till information som av andra skäl är skyddsvärd. Exempelvis kan integritetsskydd och immaterialrättsligt skydd medföra att information inte får eller bör göras tillgänglig för vidareutnyttjande. Detsamma gäller självfallet för information som omfattas av sekretess. Vidare regleras handlingar som behöver skyddas på grund av nationell säkerhet, försvar och allmän säkerhet undantas särskilt i artikel 1.2.d i öppna data-direktivet.

Som vi nämnt i avsnitt 5.2 kan viss information vara relativt ointressant för vidareutnyttjande, men om den läggs samman med annan information kan den bli värdefull. En sådan samlad informationsmängd kan leda till att uppgifterna blir säkerhetsskyddsklassificerade, även om informationen härrör från öppna källor (*Ett modernt och stärkt skydd för Sveriges säkerhet – ny säkerhetsskyddslag*, prop. 2017/18:89, s. 45). Sambearbetning av information från olika källor kan även leda till att den personliga integriteten kränks, t.ex. kan det vara möjligt att identifiera enskilda individer genom att kombinera uppgifter från olika källor.

Det är viktigt att lagstiftningen tar höjd för de olika risker som kan finnas. Sådana åtgärder kan bestå i att skydda den personliga integriteten vid hantering av personuppgifter, men även nationell säkerhetshänsyn, informationssäkerhet och att skydda samhället mot olika typer av cyberhot. Dessa frågor berörs närmare i kapitel 17.

5.4 Den digitala inre marknaden

Den pågående digitaliseringen av samhället påverkar inte bara en viss marknad eller del av ekonomin utan utgör ett digitalt skifte som sträcker sig över alla sektorer. Inom EU är satsningen på digitaliser-

ing som en möjlighet att skapa tillväxt tydlig. Vad gäller området offentlig förvaltning har EU visserligen begränsad befogenhet att lagstifta om hur medlemsstaternas förvaltningar ska se ut – så även en digital förvaltning – men däremot är det möjligt att lagstifta om själva sakområdet digitalisering.

”Den digitala inre marknaden” och strategin för denna presenterades år 2015 som en av kommissionens prioriteringar. Tanken var att komma till rätta med den fragmentering och de hinder som finns på den digitala inre marknaden och därigenom skapa de bästa förutsättningarna för att göra Europa världsledande inom den digitala ekonomin. Strategin innehåller tre huvudområden: 1) förbättra tillgången till digitala varor och tjänster för konsumenter och företag, 2) skapa goda förutsättningar för att digitala nät och tjänster ska blomstra, samt 3) maximera tillväxtpotentialen för vår europeiska digitala ekonomi (Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén, *En strategi för en inre digital marknad i Europa*, COM/2015/0192).

5.4.1 En europeisk dataekonomi

En inre marknad som till fullo drar nytta av digitaliseringens möjligheter kan bidra till stärkt konkurrenskraft och hållbar tillväxt. Som ett led i att genomföra strategin för en digital inre marknad informerade kommissionen år 2017 om satsningen på att skapa en europeisk dataekonomi. Kommissionen konstaterade att information i dag är en viktig resurs för att skapa ekonomisk tillväxt, arbete och samhällsutveckling. Vidare menade kommissionen att information bär på enorm potential för ny innovation och optimering av processer och beslutsfattande inom en rad olika områden, t.ex. hälsosektorn, energisektorn, smarta städer och transportsystem och att allt större datamängder produceras av den nya teknikens maskiner och processer som sakernas internet, framtidens fabriker och autonoma, uppkopplade system. Kommissionen framhöll också att dataekonomin kommer att kräva ramar som möjliggör att digital information kan användas genom hela värdekedjan i vetenskaps-, samhälls- och näringsssyfte (Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén, *Skapandet av en europeisk dataekonomi*, COM/2017/09).

Att EU satsar stora resurser på stöd till digitaliseringen av ekonomin och samhället är tydligt. Förslag finns om inrättande av ett nytt finansieringsprogram, *Programmet för ett digitalt Europa*, för åren 2021–2027. Det nya programmet syftar till att stödja den digitala omvandlingen av ekonomi och samhälle i Europa och se till att europeiska medborgare och företag kan dra nytta av fördelarna. Programmet ska främja en storskalig utbyggnad och användning av viktig digital teknik, som applikationer med artificiell intelligens och avancerade cybersäkerhetsverktyg (EU-förslag 2017/18:FPM147 COM/2018/434).

5.4.2 Direktiv inom området datadriven ekonomi

Nyttan med att information ska vara möjlig att dela och nyttjas av andra är en bärande tanke bakom satsningen på en gemensam digital marknad inom EU. Öppna data-direktivet är en del i denna satsning, men även andra direktiv berör detta område, t.ex. följande.

- *Inspiredirektivet* (Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/2/EG av den 14 mars 2007 om upprättande av en infrastruktur för rumslig information i Europeiska gemenskapen). Inspire står för Infrastructure for Spatial Information in Europe. Syftet med direktivet är att utbytet av information mellan myndigheter ska bli effektivare. Det ska också vara möjligt att sömlöst, dvs. utan märkbara skarvar, kombinera information från olika medlemsländer inom EU. Tillgången till information ska alltså öka. Direktivet specificerar riktlinjer för att beskriva rumsliga datamängder med metadata, utforma datamängdernas attribut på ett gemensamt sätt och publicera datamängderna som nättjänster som kan nås via internet. Lagen (2010:1767) om geografisk miljöinformation med tillhörande förordning (2010:1770) reglerar det svenska genomförandet av direktivet. Lagstiftningen talar om vilka myndigheter som har ansvar att göra sin information tillgänglig enligt standarder kopplade till direktivet. Lantmäteriet ansvarar för samordningen av den svenska infrastrukturen för geodata, som är en del av den europeiska infrastrukturen enligt Inspire.
- *Miljöinformationsdirektivet* (Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EG av den 28 januari 2003 om allmänhetens tillgång till miljöinformation). Miljöinformation på ett mer övergripande

plan harmoniseras genom direktivet. I Sverige har direktivet bl.a. genomförts genom lagen (2005:181) om miljöinformation.

- *EU:s andra betaltjänstdirektiv* (Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/2366 om betaltjänster på den inre marknaden). Direktivets syfte är att utveckla marknaden för elektroniska betalningar och skapa bättre förutsättningar för säkra och effektiva betalningar. Så kallade tredjepartsbetaltjänstleverantörer på marknaden omfattas av direktivet. Tredjepartsleverantörerna kan få tillgång till bankernas kundinformation och kunddata genom öppna applikationsprogrammeringsgränssnitt.
- *Intelligenta transportsystem* (Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/40/EU av den 7 juli 2010 om ett ramverk för införande av intelligenta transportsystem på vägtransportområdet och för gränssnitt mot andra transportslag). Inom detta direktivs område ryms till exempel reseplanering. Vidare är tillhandahållande av EU-omfattande realtidstrafik-informationstjänster ett prioriterat område. I delegerad förordning (EU) 2017/1926 av den 31 maj 2017 kompletteras direktivet vad gäller tillhandahållande av EU-omfattande multimodala reseinformationstjänster. Syftet med förordningen är att stödja utvecklingen av trafikslagsövergripande resenärs- och planeringstjänster, särskilt tjänster som gör det möjligt för gränsöverskridande och interregionala resor inom EU. I Sverige har en nyligen genomförd statlig utredning, Utredningen om ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik i hela Sverige, behandlat frågan vad som krävs för att data ska finnas tillgängligt för tredjepartsförsäljning, se *Ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik*, (SOU 2020:25).

5.5 Riksdagens och regeringens arbete

5.5.1 Riksdagens tillkännagivanden

Det finns en bred politisk uppbackning till satsningen på öppna data. Riksdagen har i två tillkännagivanden framhållit att arbetet med öppna data måste ges ökad tyngd och att samtliga statliga myndigheter bör ges i uppdrag att arbeta strategiskt för att öka utbytet av och tillgängligheten av öppna data. Därutöver bör även regeringen se till att de statliga myndigheterna tillgängliggör offentliga handlingar i maskin-

läsbart skick (bet 2016/17:FiU17 punkt 3, rskr. 2016/17:187 och bet 2017/18:FiU25 punkt 2, rskr. 2017/18:180).

Bedömningen tar bl.a. sin utgångspunkt i Riksrevisionens granskningsrapport *Den offentliga förvaltningens digitalisering – En enklare, öppnare och effektivare förvaltning?* (RiR 2016:14) publicerad den 21 juni 2016 och överlämnad till regeringen av riksdagen i juli samma år. Riksrevisionens bedömning i rapporten är bl.a. att de offentliga aktörerna inte driver utvecklingen av e-förvaltningen i enlighet med regeringens mål och att aktörerna kan göra mer för att utveckla förvaltningen. I skrivelsen framhålls också att riksdagen har lämnat ett tillkännagivande om att regeringen bör se till att statliga myndigheter på ett bättre sätt samverkar över myndighetsgränserna med e-förvaltningsprojekt.

Riksrevisionen framhöll bl.a. att det saknas formella krav och incitament för de offentliga aktörerna att publicera öppna data och rekommenderar regeringen att ta fram en nationell strategi för detta arbete.

I likhet med vad Riksrevisionen framhöll ansåg Finansutskottet i betänkandet att den svenska e-förvaltningen är väl utvecklad jämfört med många andra länder, men att utvecklingen samtidigt går trögt och att mycket återstår att göra. Arbetet med öppna data måste därför ges en ökad tyngd genom att samtliga myndigheter ges i uppdrag att arbeta strategiskt för att öka utbudet av och tillgängligheten till öppna data samt att tillgängliggöra de offentliga handlingar som med en liten eller ingen kostnad kan bli öppna data. Genom ett fritt flöde kan en effektivare och bättre service till medborgarna uppnås.

Riksdagens tillkännagivanden ska ses i ljuset av två riksdagsbundna mål på området, dels det digitaliseringspolitiska målet om att Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter (*Budgetpropositionen för 2012*, prop. 2011/12:1, utg. omr. 22, s. 84, bet. 2011/12:TU1, rskr. 2011/12:87), dels det förvaltningspolitiska målet om en innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättssäker och effektiv, har väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och som därigenom bl.a. bidrar till Sveriges utveckling (*Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, prop. 2009/10:175, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315).

5.5.2 Regeringens digitaliseringsarbete

Även på nationell nivå står det klart att en möjlighet att ta del av och utnyttja information från den offentliga sektorn underlättas genom den alltmer digitaliserade förvaltning som växer fram. Från regeringens sida finns en tydlig ambition att göra det lättare att vidareutnyttja den information som finns inom offentlig förvaltning. Denna föresats ligger i linje med regeringens höga förväntningar om att myndigheter ska arbeta digitalt och göra information tillgänglig i digitalt format.

Informationsförsörjning från det allmännas sida har länge varit i fokus. Utgångspunkten att enkel, säker och kostnadseffektiv tillgång till samhällets grundläggande information är ett offentligt åtagande av väsentlig betydelse för den offentliga förvaltningen, för medborgarna och för företagen framgår redan i propositionen *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst* (prop. 1997/98:136, s. 60).

I propositionen *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt* anförde regeringen att myndigheter aktivt bör verka för att den information de förvarar ska kunna vidareutnyttjas av aktörer utanför förvaltningen och att myndigheterna därför i så stor utsträckning som möjligt bör göra informationen tillgänglig i elektronisk form och standardiserade format (prop. 2009/10:175, s. 132).

I den forskningspolitiska propositionen *Kunskap i samverkan – för samhällets utmaningar och stärkt konkurrenskraft* (prop. 2016/17:50) identifieras digitaliseringsutmaningen tillsammans med klimatutmaningen och hälsoutmaningen som särskilt viktiga. Detta har senare förtydligats i budgetpropositionen för 2020 (prop. 2019/20:1, utg. omr. 22, s. 124 ff.).

Huvuduppgiften att koordinera arbetet och arbeta strategiskt med så kallad e-förvaltning låg tidigare hos E-delegationen. Delegationens fokusområde e-förvaltning kallas numera för digital förvaltning och ansvaret för att samordna digitaliseringen i offentlig förvaltning ligger framför allt på Myndigheten för digital förvaltning, se avsnitt 5.6.2.

Strategiskt arbete på digitaliseringsområdet

Vad gäller digitalt arbete är det numera regeringens digitaliseringsstrategi, (*För ett hållbart digitaliserat Sverige – en digitaliseringsstrategi*, dnr N2017/03643/D), som pekar ut inriktningen för digita-

liseringspolitiken i ett brett perspektiv. Visionen är ett hållbart digitaliserat Sverige och det övergripande målet är att Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter. Den politik som förs på området ska bidra till konkurrenskraft, sysselsättning och hållbar utveckling.

För att nå det övergripande målet har det satts upp fem delmål som förklarar hur digitalisering ska kunna bidra till en positiv samhällsutveckling. Målen rör digital kompetens, digital trygghet, digital innovation, digital ledning och digital infrastruktur.

Det ska enligt digitaliseringsstrategin vara så enkelt som möjligt för så många som möjligt att tillgodogöra sig värdet av myndigheternas informationssamlingar. Aktörer som vill återanvända information från den offentliga sektorn ska så långt som möjligt få tillgång till sådan information. Vidare bör myndigheterna aktivt sträva efter att möjliggöra ett effektivt vidareutnyttjande av information för att underlätta framväxten av en informationsmarknad. I strategin exemplifierar regeringen med att forskningsdata som tillhandahålls i öppen och återanvändbar form ökar förutsättningarna för datadriven forskning och innovation. Sverige har stora konkurrensfördelar inom klinisk forskning genom sina omfattande personbaserade register och biobankssamlingar. Ett ökat utnyttjande av dessa datamängder för forskning är prioriterat och kan bidra till kunskap och lösningar rörande stora folkhälsofrågor. Vidare framgår av strategin att kompetens och kunskap gällande bearbetning, återanvändning, analys och utveckling rörande stora datamängder ska främjas.

För digital förvaltning finns även sedan tidigare strategin *Med medborgaren i centrum – Regeringens strategi för en digitalt samverkande statsförvaltning* (dnr N 2017.37).

Ett digitalt område som utvecklas snabbt är artificiell intelligens. För att överhuvudtaget kunna arbeta med detta är tillgång till information en förutsättning. Regeringen har sedan ett par år tillbaka en nationell inriktning för artificiell intelligens som pekar ut färdvägen och lägger grunden för prioriteringar (*Nationell inriktning för artificiell intelligens*, dnr N2018.14).

Satsning på öppna data

När det gäller en möjlighet att ta del av information i ett alltmer digitaliserat samhälle har från regeringens sida sedan länge fokus varit på öppna data.

Överallt i vårt samhälle finns information i olika former. Data är den minsta byggstenen i det digitala samhället. Med öppna data avses data i öppna format som kan utnyttjas, vidareutnyttjas och delas fritt av vem som helst för valfritt ändamål. Med öppna data avses digital information i öppna format som kan vidareutnyttjas och delas fritt för valfritt ändamål. Det rör således all information som uppfyller kraven för så kallad öppen kunskap, dvs. information som tillhandahålls fritt utan krav på avgifter och med få eller inga tekniska eller rättsliga begränsningar för hur den får användas.

Sådana öppna data kan en myndighet frivilligt välja att publicera och på så vis göra tillgänglig. Det finns ingen författning som särskilt styr publiceringen av öppna data utan en myndighet väljer som utgångspunkt själv vad och hur mycket som publiceras och på vilket sätt. Erfarenheter från myndigheter visar att det kan vara besvärligt att avgöra vilken slags information som kan publiceras som öppna data, se vidare i avsnitt 6.3.

Oaktat de utmaningar som finns kring publicering av öppna data står det klart att regeringen sedan länge förespråkar att myndigheterna aktivt arbetar med att öka tillgången till information i sådan form. Detta framgick redan i förvaltningspropositionen 2009/10:175. I budgetpropositionen för år 2016 har regeringen uttalat att myndigheter bör sträva mot öppna data såväl mellan varandra som till enskilda (prop. 2015/16:1, utg. omr. 22, s. 19). Även i budgetpropositionen för år 2018 nämns satsningen på öppna data och datadriven innovation inom den offentliga förvaltningen där tillgängliggörande, matchning och vidareutnyttjande av data främjas (prop. 2017/18:1, utg. omr. 2, s. 98). Denna satsning har lett till flera regeringsuppdrag, se avsnitt 5.6.4.

Regeringen har även framhållit öppna forskningsdata och den öppna tillgången till vetenskapliga publikationer som en strategisk resurs. Begreppet öppen vetenskap används för att beskriva en process där forskningen närmar sig det omgivande samhället, bl.a. genom att forskningsresultat görs öppet tillgängliga och där det omgivande samhället

och medborgarna blir mer delaktiga i forskningen (prop. 2016/17:50, s. 106 ff.).

För avslutade och pågående regeringsuppdrag gällande öppna data, se avsnitt 5.6.4.

5.5.3 Digitaliseringsrättsutredningen

Den snabba teknik- och samhällsutveckling som digitaliseringen innebär kräver anpassningar av regelverk och processer. En rättslig analys av hur den offentliga förvaltningen påverkas av digitaliseringen, och av om det finns lagstiftning som i onödan försvårar digital utveckling och digital samverkan, gjordes av Digitaliseringsrättsutredningen i betänkandet *Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering* (SOU 2018:25). En förutsättning för att upprätthålla öppenheten i den digitala förvaltningen är att det finns dokumentation av vilka informationstillgångar och it-system som finns. Utan en sådan god offentlighetsstruktur är det inte möjligt för allmänheten att veta vilken information som finns tillgänglig hos myndigheterna och som kan begäras ut. Dokumentation är också av stor vikt när det gäller frågor om i vilken utsträckning myndigheter ska eller kan tillhandahålla öppna data eller öppen källkod.

Digitaliseringsrättsutredningen påpekade även att skillnaden mellan öppna data och Public Sector Information (PSI) som utgångspunkt är långtifrån självklar. Det kan med andra ord skönjas en viss otydlighet vad gäller förhållandet mellan de skyldigheter som regleras av PSI-direktivet/öppna data-direktivet och PSI-lagen jämfört med den frivilliga möjligheten att publicera öppna data. Utredningen gjorde bedömningen att det vid översynen av de författningar som särskilt reglerar åtaganden för förvaltningen att stå för samhällets informationsförsörjning, bör övervägas vilken information som ska tillhandahållas som öppna data. Även för annan information bör det övervägas att tydligare i rättsordningen ange skyldigheter för myndigheter att tillhandahålla information som öppna data (SOU 2018:25 s. 99 f. och 489).

5.6 Den offentliga förvaltningens arbete

5.6.1 Tillgång till information

Regeringens ambition är att det ska vara så enkelt som möjligt för så många som möjligt att tillgodogöra sig värdet av den information som finns inom den offentliga förvaltningen. Möjligheten att ta del av och vidareutnyttja digital information från den offentliga sektorn kräver initialt ett tillgängliggörande av denna, i de fall detta är möjligt.

När det gäller tillgång till information har vissa svenska myndigheter fått i uppgift av riksdagen och regeringen att förse samhället med information, exempelvis har Lantmäteriet, Bolagsverket och Statistiska centralbyrån informationsförsörjning som en del av kärnverksamheten. Dessa myndigheter har alltså som central uppgift att se till att information finns tillgänglig i samhället. Vissa myndigheter har rätt att bedriva konkurrensutsatt verksamhet och ta betalt för information, t.ex. Sveriges Meteorologiska och Hydrologiska Institut (SMHI) samt Patent- och registreringsverket (PRV). För andra myndigheter är information snarast att se som en biprodukt till ärendehantering.

I Statskontorets rapport *Den offentliga förvaltningens arbete med att tillgängliggöra information* (2018:2) lyfts tre olika hinder fram som myndigheterna själva menar försvårar tillgängliggörandet av information från de offentliga aktörerna: resursbrist, avsaknad av verksamhetssystem som gör det enkelt att tillgängliggöra information och svårigheter att identifiera relevant information. Statskontoret konstaterar också att genomslaget för PSI-lagen är relativt begränsat. Analysen visar att de flesta myndigheter, kommuner och landsting² endast publicerar en mindre del av sin offentliga, digitala information på sina webbplatser. Det är också få som använder den rekommenderade standarden för metadata eller som gör sin information sökbar på den nationella dataportalen, se om portalen i avsnitt 5.6.3.

Avseende öppna data har olika internationella undersökningar på senare år visat att Sverige halkat efter andra länder när det gäller utbud och tillgängliggörande av öppna data, se t.ex. OECD:s rapport *Government at a Glance 2017*. Den nyligen publicerade OECD-rapporten, *Digital Government Review of Sweden – Towards a data-driven public sector* (OECD 2019) påpekar att Sverige behöver ut-

² Numera regioner.

veckla infrastrukturen för tillgängliggörande av information och föreslår bl.a. en öppna data-strategi med tydliga mål.

5.6.2 Myndigheten för digital förvaltning

Myndigheten för digital förvaltning (Digg) har i uppgift att samordna och stödja den förvaltningsgemensamma digitaliseringen i syfte att göra den offentliga förvaltningen mer effektiv och ändamålsenlig. Såsom framkommit i flera rapporter och utredningar är styrningen av den digitala förvaltningen komplex. Digg har ett samlat ansvar för frågorna och syftet är att skapa en tydligare styrning mot de mål som regeringen satt upp. Digg har ansvar för den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen såsom den beskrivs i förordningen (2018:1486) med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning. Enligt 6 § 2 förordningen ska myndigheten främja öppen och datadriven innovation samt tillgängliggörande av öppna data och vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen. Digg bistår även regeringen med underlag för utvecklingen av digitaliseringen av den offentliga förvaltningen och följer och analyserar utvecklingen.

Digg har också tagit över Riksarkivets uppdrag att förvalta och utveckla portalen opnadata.se. Myndigheten har vidare getts rätt att utfärda föreskrifter för utformning och innehåll av PSI-förteckningar, se 15 § arkivförordningen (1991:446).

5.6.3 [Opnadata.se](https://opnadata.se) och dataportal.se

Som ett led i Diggs arbete ansvarar myndigheten för den nationella dataportalen för öppna data och PSI; opnadata.se. Dataportalen utvecklades som en teknisk plattform för förmedling av data som tillgängliggjorts för vidareutnyttjande. Via portalen kan man utifrån sektor eller myndighet söka på datamängder som är tillgängliggjorda som öppna data och på så vis antingen öppna informationen från opnadata.se eller länkas vidare för att få tillgång till viss information. Man kan även som myndighet via opnadata.se få upplysningar om hur man ska gå tillväga för att arbeta med tillgängliggörande av öppna data och om arbetet med PSI.

Även om stora utmaningar finns kring tillgängliggörande av information för att möjliggöra vidareutnyttjande pågår ett arbete hos

många myndigheter kring publicering av öppna data och möjlighet till vidareutnyttjande av information. Detta gäller inte minst inom de myndigheter som arbetar inom sektorer omfattade av Inspire-direktivet och som därför innehar information som sedan länge har identifierats som värdefulla datamängder. Hit hör t.ex. Lantmäteriet, Naturvårdsverket och Jordbruksverket.

Ett flertal exempel på myndigheters arbete framgår av oppnadata.se. Naturvårdsverket har exempelvis arbetat fram en process för att tillgängliggöra öppna data. Myndigheten har utgått från den nationella vägledning som E-delegationen har tagit fram (*Vidareutnyttjande av offentlig information, en vägledning för myndigheter*). I denna finns en checklista för hur man snabbt kommer igång med öppna data och syftet har, liksom syftet med informationen som nu finns tillgänglig på oppnadata.se, varit att identifiera informationsmängder som inte innehåller sekretessreglerade uppgifter, personuppgifter eller tredje parts upphovsrätt och därmed kan publiceras som öppna data. Informationen tillgängliggörs antingen som öppna data eller endast som metadata om det finns hinder för publicering. Genom att följa processen kan en organisation leva upp till PSI-lagens krav om att publicera en förteckning över vilka typer av handlingar som vanligen kan tillhandahållas elektroniskt för vidareutnyttjande samt tillhörande information (se vidare oppnadata.se/goda exempel).

Dataportalen

Ett arbete pågår under år 2020 med att ersätta oppnadata.se med en ny portal; Sveriges dataportal (www.dataportalen.se). Portalen, som är i ett uppbyggnadsskede, är tänkt som ett nav som samordnar information som tillgängliggörs från såväl offentliga som privata aktörer och civilsamhällsorganisationer.

Precis som på oppnadata.se finns på dataportalen.se enbart information om datamängder, dvs. metadata. Själva informationen ifråga hämtas via länkar för nedladdning eller efterfrågas hos respektive organisation som alltså fortfarande är den som innehar och ansvarar för de egna datamängderna.

5.6.4 Regeringsuppdrag

Vad gäller arbetet med att tillgängliggöra öppna data har regeringen nyligen meddelat att man kraftsamlar kring uppdrag gällande öppna data med avsikt att stärka välfärden och Sveriges konkurrenskraft. Man satsar även på datadriven innovation.

Satsningen bygger delvis på slutsatser och förslag som framkommit genom tidigare uppdrag som olika myndigheter har genomfört. Under de senaste åren har flera uppdrag redovisats på området öppen förvaltning, som stöder innovation och delaktighet. Följande uppdrag kan särskilt nämnas.

- Riksarkivets Slutrapportering av uppdrag om att främja statliga myndigheters arbete med att tillgängliggöra handlingar för vidareutnyttjande (regeringsuppdrag Fi2015/02025/SFÖ och Fi2016/01537/SFÖ).
- Statskontorets rapport *Den offentliga förvaltningens arbete med att tillgängliggöra offentlig information* (Stkt 2018:2) som redovisning av uppdraget att göra en samlad uppföljning av statliga och kommunala myndigheters arbete med att tillgängliggöra handlingar för vidareutnyttjande (S2014/3536/SFÖ).
- Statskontorets rapport *Hinder för att använda myndigheternas öppna data* (Stkt 2018:6) avseende uppdraget att utvärdera hinder för vidareutnyttjande av öppna data från statliga myndigheter (Fi2016/01589/SFÖ).
- Tillväxtverkets slutrapport *Uppdrag om att främja öppen och datadriven innovation* rörande regeringsuppdraget om att främja öppen och datadriven innovation som ökar vidareutnyttjande av öppna data och information som omfattas av lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen (Fi2017/02164/DF).
- Rapporten *Säker och effektiv tillgång till grunddata* (Fi2018/02149/DF) där Bolagsverket, Lantmäteriet, Skatteverket och Digg redovisar uppdraget om säker och effektiv tillgång till grunddata. Myndigheterna har analyserat egenskaper för grunddata och föreslår bl.a. ett antal gemensamma principer och riktlinjer för standardiserat grunddata.

- *Ett säkert och effektivt elektroniskt informationsutbyte inom den offentliga sektorn* (Fi2018/02150/DF). Sex myndigheter fick i uppdrag att tillsammans lämna förslag som syftar till att skapa ökad säkerhet och effektivitet i samband med digitala informationsutbyten inom och med den offentliga sektorn, bl.a. genom ökad standardisering. I slutrapporten lämnas förslag om att det ska finnas fyra kategorier av förvaltningsgemensamma byggblock i ett ekosystem med förvaltningsgemensam digital infrastruktur för informationsutbyte. De fyra kategorierna är digitala tjänster, informationsutbyte, informationshantering samt tillit och säkerhet
- Vetenskapsrådets rapport *Kriterier för FAIR-forskningsdata* avseende uppdraget att ta fram bedömningskriterier för att följa vägen mot ett öppet vetenskapssystem (U2017/05169/F), dvs. kriterier för att bedöma i vilken utsträckning forskningsdata som helt eller delvis tagits fram med offentlig finansiering uppfyller FAIR-principerna. Principerna innebär att forskningsdata ska vara sökbara (findable), tillgängliga (accessible), interoperabla (interoperable) och återanvändningsbara (reusable).
- *Tillgängliggörande av särskilt värdefulla datamängder* (Delrapport och slutrapport till regeringsuppdrag, I 2019/01415/DF). Ett uppdrag, där Lantmäteriet är samordnande, om att analysera budgetära konsekvenser av öppna data-direktivets krav om tillgängliggörande av särskilda värdefulla datamängder. Uppdraget omfattar att identifiera vilka datamängder som kan komma ifråga att tillgängliggöra som värdefulla datamängder enligt artikel 14 i öppna data-direktivet och vilka aktörer som kan omfattas av kravet på tillgängliggörande. De budgetära konsekvenserna på kort och lång sikt analyseras. Vidare ingår en analys av de samhällsekonomiska nyttorna som tillgängliggörandet av de värdefulla datamängderna väntas ge.

Av pågående uppdrag kan nämnas följande.

- *Öka den offentliga förvaltningens förmåga att tillgängliggöra öppna data, bedriva öppen och datadriven innovation samt använda artificiell intelligens* (I2019/01416/DF, I2019/01020/DF). Regeringen har gett Digg i uppdrag att öka den offentliga förvaltningens förmåga att tillgängliggöra öppna data samt bedriva öppen och datadriven innovation. I uppdragsbeskrivningen hänvisas till

rapporten *Hinder för att använda myndigheternas öppna data* (Statskontoret 2018:6), i vilken Statskontoret har identifierat flera återkommande hinder som försvårar för olika användargrupper att vidareutnyttja myndigheternas öppna data, se vidare i avsnitt 6.3. Initialt ska Digg inom ramen för uppdraget prioritera information inom områdena trafik, arbetsmarknad, hälsa, geodata samt öppna forskningsdata. Myndigheten ska även bl.a. utveckla stöd i form av principer och riktlinjer om enhetlighet när det gäller licensiering, spridning, delning och tillgängliggörande av information för vidareutnyttjande, samt genomföra informations- och utbildningsinsatser. Stödet bör ha ett särskilt fokus på vidareutnyttjarnas behov, speciellt små och medelstora företag, start-ups och civilsamhällets organisationer. En delrapport med handlingsplan för offentliga öppna data har publicerats i mars 2020. En slutrapport ska lämnas senast den 31 januari 2021.

- *Samordna det nationella arbetet med att införa öppen tillgång till forskningsdata* (U2018/04815/F). Vetenskapsrådet har sedan 2017 ett uppdrag att samordna det nationella arbetet med att införa öppen tillgång till forskningsdata. Vid genomförandet ska Vetenskapsrådet samråda med Kungliga biblioteket, universitet och högskolor samt Riksarkivet. Målet är att en omställning ska vara genomförd senast 2026. En statusrapport, *Samordning av öppen tillgång till forskningsdata*, med summering av arbetet åren 2017–2019 och en beskrivning av det fortsatta arbetet gavs ut under våren 2020.
- *Uppdrag att etablera ett nationellt ramverk för grunddata inom den offentliga förvaltningen* (I2019/03307/DF, I2019/01412DF, I2019/01447/DF). Digg, Bolagsverket, Lantmäteriet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Skatteverket har i uppdrag att etablera ett nationellt ramverk för grunddata inom den offentliga förvaltningen. Med ramverket avses en uppsättning regler, riktlinjer, principer och modeller och andra verktyg som syftar till en säker och effektiv hantering av grunddata inom utpekade grunddatadomäner. Bakgrunden till uppdraget är de förslag som lämnades i rapporten *Säker och effektiv tillgång till grunddata* (se ovan) och uppdraget ska slutrapporteras senast den 31 januari 2021.

- *Uppdrag att etablera en förvaltningsgemensam digital infrastruktur för informationsutbyte (I2019/03306/DF m.fl.)* Digg leder uppdraget där målsättningen är att etablera en varaktig och säker struktur för förvaltningsgemensamt informationsutbyte. De andra uppdragsmyndigheterna är Bolagsverket, Domstolsverket, E-hälsomyndigheten, Försäkringskassan, Lantmäteriet, MSB, Riksarkivet och Skatteverket. De ska gemensamt ta fram en lämplig struktur med gemensamma arbetsformer, rutiner, organisation och ansvarsfördelning för analys, kravställning, utveckling och förvaltning av de byggblock som ska ingå i infrastrukturen. Slutrapportering ska ske senast den 31 januari 2021.

6 Behovet av en översyn av PSI-lagen

6.1 Inledning

Öppna data-direktivet innehåller ett flertal betydelsefulla förändringar, däribland ett större fokus på öppna data samt helt nya bestämmelser om värdefulla datamängder och dynamiska data, som i sig kräver ändringar i PSI-lagen. Utöver den översyn och utvärdering som naturligen följer av att öppna data-direktivet ska genomföras i svensk rätt visar undersökningar tydligt att PSI-lagen inte har fått det genomslag som lagstiftaren, och i förlängningen EU-kommissionen, önskat (Statskontorets slutrapport, *Den offentliga förvaltningens arbete med att tillgängliggöra offentlig information*, 2018:2). Det kan också konstateras att regeringen har högre ambitioner för arbetet med tillgängliggörande av offentlig information än vad som framgår av lagen. En översyn av lagen är därför motiverad även av dessa skäl.

Det här kapitlet innehåller en kortare redogörelse för vilket genomslag PSI-lagen har haft hittills, avsnitt 6.2, vissa hinder mot arbetet med att tillgängliggöra öppna data och annan information som kan identifieras, avsnitt 6.3, samt behovet av bättre rättsliga förutsättningar för arbetet med öppna data och annan information från den offentliga sektorn, avsnitt 6.4.

I detta kapitel används begreppen information och handling synonymt, om inte något annat särskilt anges. Begreppen behandlas närmare i avsnitt 8.2.

6.2 Erfarenheter av PSI-lagen

PSI-lagen trädde i kraft den 1 juli 2010. Ändringar som avser bl.a. principerna för avgiftsuttag infördes, som en följd av ändringsdirektivet, från och med den 1 juli 2015. Enligt våra direktiv ingår det i uppdraget att genomföra en översyn och utvärdering av PSI-lagen, bl.a. för att bedöma om den nuvarande lagtekniska lösningen är ändamålsenlig. För att kunna identifiera lämpliga vägar framåt bör avstamp tas i erfarenheterna av PSI-lagen fram till i dag. Den i avsnitt 6.1 nämnda slutrapporten från Statskontoret om den offentliga förvaltningens arbete med att tillgängliggöra offentlig information, erfarenheter som framkom i tidigare PSI-utredning (*Ett steg vidare – nya regler och åtgärder för att främja vidareutnyttjande av handlingar*, SOU 2014:10), tillsammans med våra egna kontakter med olika offentliga aktörer och potentiella vidareutnyttjare, har legat till grund för de slutsatser som presenteras.

I PSI-utredningens betänkande redogjordes för erfarenheter och uppfattningar som den utredningen tog del av från olika aktörer. Två huvudsakliga problem identifierades. Dels hade endast en liten del av de offentliga aktörerna kännedom om PSI-lagen, dels upplevdes lagens innebörd som otydlig och av vissa aktörer till och med som betydelslös. I synnerhet gällde detta i förhållande till rätten att få tillgång till handlingar och till bestämmelserna om avgiftsuttag. Vidareutnyttjarna å sin sida lyfte fram avgifterna som ett avgörande hinder. Ett ytterligare problem uppgavs vara att myndigheterna inte är bra på att informera om vilken information de har.

I Statskontorets slutrapport bekräftas den tidigare bilden av att PSI-lagen har fått ett begränsat genomslag hos de offentliga aktörerna. Av undersökningen som ligger till grund för slutrapporten framgår att en knapp tredjedel av myndigheterna och hälften av kommunerna och regionerna inte har kunskap om lagen eller uppfattar att lagen i praktiken inte berör dem. Statskontorets slutsats är att kunskapen om PSI-lagen snarast minskat något i förhållande till år 2015, då en tidigare utvärdering genomfördes. Ett exempel på att lagen inte fått något större genomslag är att mindre än en femtedel av myndigheterna respektive kommunerna och regionerna har publicerat en PSI-förteckning, trots att detta är ett uttryckligt krav i lagen.

Principerna för avgiftsuttag som fanns i PSI-direktivet ändrades i och med ändringsdirektivet till att som huvudregel begränsas till mar-

ginalkostnaderna. PSI-lagen ändrades från och med den 1 juli 2015 för att genomföra denna principförändring. Av nämnda slutrapport från Statskontoret är det emellertid tydligt att det fortfarande råder en stor osäkerhet hos de offentliga aktörerna när det gäller regleringen av vilka avgifter som myndigheter får begära för att lämna ut information, och att osäkerheten främst gäller hur de ska tolka reglerna i samband med att de tillhandahåller handlingar i digitalt format.

Graden av vidareutnyttjande av information påverkas av i vilket format den tillhandahålls. Om en större mängd information tillhandahålls i ett format som inte underlättar ett enkelt och effektivt vidareutnyttjande kan benägenheten att både tillgängliggöra och efterfråga information komma att minska. Detta står inte i samklang med vare sig direktivets syfte eller regeringens ambition kring digital information från den offentliga sektorn, se avsnitt 5.5. Tryckfrihetsförordningen innehåller inte något krav på att handlingar ska tillhandahållas i digitalt format, se avsnitt 4.3.2. Det framstår emellertid som att digitalt tillhandahållande i praktiken inte medför några särskilda problem (se E-offentlighetskommitténs slutbetänkande, *Allmänna handlingar i elektronisk form*, SOU 2010:4, s. 254 f.). Av Statskontorets slutrapport kan utläsas att 80 procent av statliga och kommunala myndigheter digitalt lämnar ut all information som finns i digitalt format. I de fall information inte har lämnats ut i digitalt format har det främst varit för att den innehåller personuppgifter eller andra uppgifter som är känsliga utifrån ett sekretess- eller integritetsperspektiv.

Information som tillhandahålls i digitalt format bör följa olika tekniska standarder för att kunna vidareutnyttjas så effektivt som möjligt. Exempelvis bör information tillgängliggöras i ett väl definierat och maskinläsbart format.

6.3 Hinder mot att tillgängliggöra information från den offentliga sektorn

Av Statskontorets slutrapport om tillgängliggörande av offentlig information, se avsnitt 6.1, framgår att över 40 procent av de statliga myndigheterna uppger att de inte har genomfört någon åtgärd för att underlätta för andra att vidareutnyttja deras information. Hälften av de myndigheter som uppgav att de inte genomfört några åtgärder

angav vidare att de inte upplever några organisatoriska hinder för arbetet med att tillgängliggöra information. Däremot framgår att de inte känner till PSI-lagen eller att de anser att de inte har information som omfattas av den.

När det gäller arbetet med öppna data framkommer i Statskontorets slutrapport att slutsatser från tidigare utredningar är att arbetet med öppna data kräver tid, pengar och resurser som i praktiken måste tas från andra insatser inom kärnverksamheten. Även om resultatet av arbetet skulle innebära samhällsekonomiska vinster är det inte säkert att det lönar sig för den enskilda myndighet, kommun eller region som genomför arbetet och bär kostnaden.

I Statskontorets rapport *Hinder för att använda myndigheternas öppna data* (2018:6, s. 40) anges att en anledning till att myndigheter är obenägna att på egen hand arbeta med att tillgängliggöra öppna data är att de är osäkra på vad det är som förväntas av dem inom området. Målbilden framstår som otydlig och nyttan som oklar. I intervjuer uttrycker många myndigheter att de är oroliga för att göra fel i arbetet med öppna data. Detta lyfts fram av vissa som det största hindret mot en snabbare utveckling av den offentliga sektorns arbete med att tillgängliggöra information som andra kan vidareutnyttja. Motsatsförhållandet vad gäller potentiell nytta för samhället kontra en konkret nytta för myndigheten – sett tillsammans med en rädsla för att av misstag publicera för mycket eller ”fel” information – utgör således markanta hinder mot ett ökat tillgängliggörande av information som sker på myndigheternas eget initiativ. Detta förhållande medför en minskad möjlighet till vidareutnyttjande.

Som noterats i avsnitt 6.2 råder oklarheter kring avgiftsuttaget för information som kan vidareutnyttjas. De offentliga aktörerna är osäkra på vilka avgifter de får ta ut och detta leder till att det är svårt för potentiella vidareutnyttjare att på förhand få en uppfattning om vad kostnaden kommer att bli. I våra kommittédirektiv uttalas att en situation där avgiftsuttaget skiljer sig åt på ett icke förutsebart och transparent sätt inte är tillfredsställande. Avgifter för information synes också i sig vara ett betydande hinder för att främja utvecklingen av nya tjänster, ekonomisk tillväxt samt socialt engagemang. I den tidigare PSI-utredningen anförs att en slutsats från flera studier är att efterfrågan på information från den offentliga sektorn är pris-känslig, dvs. efterfrågan från vidareutnyttjarna ökar relativt kraftigt när avgifterna sänks till marginalkostnaderna eller tas bort helt

(SOU 2014:10, s. 98). Som ett exempel kan nämnas Lantmäteriets publicering av en liten mängd geodata som öppna data. Innan publiceringen gjordes cirka 8 000 nedladdningar av datamängden under en kalendermånad. När avgifter inte längre togs ut ökade siffran till över 40 000 nedladdningar på en kalendermånad (*Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering*, SOU 2018:25, s. 101).

6.4 Behov av bättre rättsliga förutsättningar

Vi har i uppdrag att analysera det övergripande behovet av författningsändringar bl.a. i syfte att ur ett rättsligt perspektiv främja myndigheters arbete med att tillgängliggöra öppna data och annan information på ett kostnadseffektivt sätt. Möjliga sådana åtgärder analyseras närmare i anslutning till att respektive fråga behandlas i senare kapitel. En kortare översikt över de områden som framför allt aktualiseras ges dock redan i följande avsnitt.

6.4.1 Förhållandet mellan handlingsoffentligheten och vidareutnyttjande enligt PSI-lagen

Öppna data-direktivet är tydligt med att tillgången till handlingar regleras av nationell rätt. I PSI-lagen kommer detta till uttryck genom hänvisningen i 1 § tredje stycket, som anger att bestämmelser om tillhandahållande finns i annan författning. De handlingar som inte tillhandahålls enligt nationell rätt omfattas alltså inte av PSI-lagen. Denna gränsdragning mellan tillhandahållande av handlingar och vidareutnyttjande av dem har vållat tillämpningsproblem. PSI-utredningen uppfattade att det förekommer missförstånd om att PSI-lagen kan åberopas som grund för att få ut handlingar från myndigheter, men bedömde dock att sådana missförstånd inte beror på oklarheter i lagen (SOU 2014:10, s. 54). En annan fråga är vilken begreppsapparat som bör användas. PSI-lagen anknyter tydligt till handlingsbegreppet i tryckfrihetsförordningen. Med hänsyn till att öppna data-direktivet omfattar information som kan uppdateras ofta och som ska göras tillgänglig omedelbart efter insamlingen (dynamiska data) bör lämpligheten att avgränsa vilket innehåll som kan bli föremål för vidareutnyttjande utifrån 2 kap. 3 § TF ses över.

Till detta kommer frågor kring hur ett tillgängliggörande av information som sker utan en föregående begäran förhåller sig till de bestämmelser om tillgång som återfinns i bl.a. 2 kap. TF.

Överväganden och förslag i dessa delar redogör vi för i kapitel 8 och i kapitel 11.

6.4.2 Tillgängliggörande av öppna data

Internationella mätningar har de senaste åren visat att Sverige halkar efter andra länder när det gäller utbud och tillgängliggörande av s.k. öppna data (t.ex. EU-kommissionens rapport *Open data Maturity in Sweden*, 2018, s. 6). Skälen till den långsamma utvecklingstakten är flera, bl.a. att det saknas tillräckligt starka styrsignaler och att det i allmänhet inte ingår i en myndighets regelmässiga uppgifter att arbeta med öppna data och främja ett vidareutnyttjande av sådan information. I enlighet med våra kommittédirektiv avser vi att analysera vilka författningsändringar som behövs för att främja myndigheternas arbete med att tillgängliggöra öppna data där det finns en efterfrågan.

Dessa frågor analyseras närmare i kapitel 11.

6.4.3 Tillgång till information i digitalt format

PSI-utredningen bedömde att det inte går att tolka ändringsdirektivets bestämmelser om tillgängliga format som en undantagslös skyldighet att tillhandahålla handlingar i digitalt format, i de fall som myndigheten själv har handlingarna digitalt tillgängliga (SOU 2014:10, s. 80). Öppna data-direktivet innehåller emellertid en tydlig ambition om att digitalt format är det önskvärda och att både format och metadata ska, när så är lämpligt, vara förenliga med formella öppna standarder. När det gäller särskilda värdefulla datamängder och dynamiska data anges dessutom uttryckligen att de ska göras tillgängliga för vidareutnyttjande via lämpliga gränssnitt och, i förekommande fall, för bulknedladdning. Detta förutsätter att det är information som tillhandahålls i digitalt format. Det finns därför anledning att göra en översyn av lämpligheten – och i vissa fall skyldigheten – att tillhandahålla information i digitalt format. Sådana överväganden måste dock beakta såväl praktiska som rättsliga begränsningar samt risken

för intrång i den personliga integriteten och risker förknippade med andra skyddsvärden.

Närmare avvägningar i dessa delar görs i avsnitt 11.4 och i kapitel 17.

6.4.4 Avgiftsregleringen

Avgiftsuttaget har angetts som hämmande för graden av vidareutnyttjande enligt PSI-lagen (jfr SOU 2014:10, s. 98).

Öppna data-direktivet anger, enligt artikel 6.1, att vidareutnyttjande av handlingar som huvudprincip ska vara kostnadsfritt. Hur denna förändring påverkar avgiftsuttaget behöver ses över. Vidare ska vi enligt kommittédirektiven tydliggöra om, och i så fall under vilka förutsättningar, myndigheter får ta betalt för tillgängliggörande av information på annat sätt än i samband med utlämnande av allmänna handlingar. Detta rör tillgängliggörande på myndighetens eget initiativ. Avgiftsprinciperna i direktivet och förutsättningarna för att ta ut avgifter för information som görs tillgänglig i olika situationer behandlas närmare i kapitel 14.

6.4.5 Handlungsdirigerande åtgärder

Öppna data-direktivet sätter fokus på myndigheternas arbete med att tillgängliggöra information på eget initiativ. Det förespråkas vidare att publicering bör ske i öppna format för att tillvarata potentialen i digital information (skäl 31, 32 och 34). PSI-lagen innehåller inte några bestämmelser som direkt syftar till att främja sådana former av tillgängliggörande. Det finns därför anledning att överväga behovet av sådana särskilda bestämmelser, och i så fall i vilken författningsform det bör ske. För att uppnå en ökad harmonisering och främja arbetet med att tillhandahålla information i digitalt format på sätt som möjliggör ett ökat vidareutnyttjande kan ett utökat regelverk vad gäller föreskrifter om utformning av tekniska standarder m.m. behöva tas fram. Dessa frågor behandlas närmare i kapitel 11.

Frågan om en tillsynsmyndighet har tidigare varit aktuell. PSI-utredningen föreslog att Konkurrensverket skulle ges ansvar för att övervaka att villkor för vidareutnyttjande inte stred mot diskrimineringsförbudet i PSI-direktivet. Förslaget ledde inte till någon lagstiftningsåtgärd, mot bakgrund av att det inte hade angetts några starka

skäl för ett behov av tillsyn och att några sanktioner inte hade föreslagits av utredningen (*Vidareutnyttjande av information från den offentliga förvaltningen*, prop. 2014/15:79, s. 34 f).

Det kan konstateras att öppna data-direktivet, liksom föregående direktiv, innehåller vissa krav på de offentliga aktörerna. Vissa av direktivets bestämmelser uttrycker tydliga skyldigheter medan andra överlämnar åt medlemsstaterna att se till att vissa mål uppfylls, t.ex. gällande praktiska arrangemang för att underlätta sökning av information i form av exempelvis tillgångsförteckningar. Baserat på ändringsdirektivets bestämmelser om praktiska arrangemang innehåller PSI-lagen ett krav på PSI-förteckningar (11 § andra stycket PSI-lagen). Vidareutnyttjare som PSI-utredningen hade kontakt med framförde att ett vanligt problem är att myndigheterna är dåliga på att informera om vilken information de har (SOU 2014:10, s. 45). Mindre än en femtedel av myndigheterna respektive kommunerna och regionerna hade vid denna tid publicerat en PSI-förteckning. Vidare innehåller öppna data-direktivet ett ökat fokus på att de offentliga aktörerna ska arbeta aktivt med att tillgängliggöra information utan en föregående begäran, i format som följer kraven på öppna data. Direktivet anger även att avtal som innehåller en exklusiv rättighet ska offentliggöras två månader innan de träder i kraft, vilket är nytt. Utan en effektiv uppföljning finns en risk att effekten i dessa bestämmelser uteblir i praktiken.

Det kan i detta sammanhang konstateras att efter PSI-utredningen har Myndigheten för digital förvaltning inrättats, med ansvar för digitaliseringsfrågor. Myndigheten har enligt 15 § arkivförordningen (1991:446) getts en rätt att meddela närmare föreskrifter om innehållet i och utformningen av PSI-förteckningar. Enligt 6 § 2 förordningen (2018:1486) med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning ska myndigheten främja öppen och datadriven innovation samt tillgängliggörande av öppna data och vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen.

Behovet av en central myndighet med ansvar för tillämpningen av PSI-lagen och som har överblick över samtliga öppna data som publiceras av myndigheterna har tidigare framförts i de undersökningar som gjorts av Statskontoret och i betänkandet *Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering* (SOU 2018:25).

Vi avser att i kapitel 16 närmare belysa om det finns ett behov av tillsyn och andra stödande och samordnande åtgärder

7 En ny lag om öppna data

7.1 En ny lag bör införas

Vårt förslag: Öppna data-direktivet ska genomföras genom en ny lag. Lagen ska benämnas lagen om öppna data och vidareutnyttjande av information från myndigheter och offentliga företag.

Lagen om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen ska upphävas.

7.1.1 Det behövs en ny reglering

PSI-direktivet och ändringsdirektivet, som genomfördes i svensk rätt genom PSI-lagen, har genomgått väsentliga förändringar och har därför av tydlighetsskäl omarbetats (skäl 1 i öppna data-direktivet). Exempelvis utvidgas tillämpningsområdet till att även omfatta offentliga företag i vissa sektorer och offentligt finansierade forskningsdata som är tillgängliggjorda. Andra exempel på förändringar är att det införs nya bestämmelser om hur tillhandahållande av information ska göras, framför allt avseende särskilda värdefulla datamängder och dynamiska data. Ytterligare exempel är nya bestämmelser om att vidareutnyttjande som huvudregel ska vara avgiftsfritt samt att exklusiva avtal ska publiceras online.

Genomförandet av öppna data-direktivet kan antingen ske genom att bestämmelser i den redan befintliga PSI-lagen ändras eller att nya bestämmelser införs eller genom att en helt ny lag införs och den nuvarande PSI-lagen upphävs. Vår bedömning är att genomförandet av öppna data-direktivet föranleder ett flertal nya bestämmelser, vilket bl.a. kommer att medföra en delvis ny systematik av lagen. Detta talar för att införa en ny lag, vilket också stämmer väl överens med att PSI-direktivet har omarbetats.

Som vi angett i avsnitt 6.2 har PSI-lagens genomslag varit begränsat och många myndigheter lever inte upp till de krav som ställs i den, bl.a. vad gäller att publicera s.k. PSI-förteckningar. Det har tydligt framkommit att bestämmelser om tillgång till handlingar och rätten att fritt vidareutnyttja dessa samt bestämmelser som begränsar ett fritt vidareutnyttjande sammanblandas med PSI-lagens bestämmelser om att villkor för vidareutnyttjande ska vara relevanta och icke-diskriminerande och följa vissa avgiftsprinciper. Vidare upplevs det som otydligt hur PSI-lagen förhåller sig till andra rättsområden t.ex. tryckfrihetsförordningen, offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och avgiftsförordningen (1992:191).

En ny lag med en ny struktur skulle möjliggöra ett förtydligande av såväl lagens syfte och tillämpningsområde som förhållandet till nationella bestämmelser om tillgång till information och vilka krav som ställs på de offentliga aktörerna. Att införa de relativt omfattande förändringar som krävs i den nuvarande PSI-lagen skulle enligt vår uppfattning kunna leda till en svårbegriplig författning som riskerar att fortsatt ha en begränsad effekt.

Vår bedömning är därför att öppna data-direktivet bör genomföras genom att införa en helt ny lag med en ny struktur. Genom en ny lag kan lagstiftningen bli tydligare, mer ändamålsenlig och användarvänlig. Till detta kommer att vi avser att införa ytterligare bestämmelser i lagen om tillgängliggörande av information, i syfte att genomföra direktivets tankar om att offentliga aktörer bör arbeta med att göra information tillgänglig på eget initiativ och om att format som underlättar ett vidareutnyttjande ska användas. Dessa frågor behandlas i kapitel 11.

Med anledning av att det införs en ny lag bör den nuvarande PSI-lagen upphävas.

7.1.2 Lagens benämning

Den nya lagen bör ha ett namn som avspeglar dess innehåll och tillämpningsområde. Lagen kommer huvudsakligen att gälla vid vidareutnyttjande av information som innehas av myndigheter, inklusive sådana offentligt styrda organ som jämföras med myndigheter, och offentliga företag. Vad som avses med offentliga företag och myndigheter i direktivets mening framgår av avsnitt 9.1.1 och 10.4.1.

Som vi föreslår i avsnitt 11.3.2 bör lagen innehålla en handlingsdirigerande bestämmelse om att myndigheter och offentliga företag bör göra information tillgänglig på eget initiativ, och då lämpligen i format som uppfyller kraven på öppna data. Med anledning av detta anser vi att begreppet öppna data bör ingå i namnet på den nya lagen. Detta ligger även i linje med att det omarbetade direktivet, öppna data-direktivet – till skillnad från tidigare – har detta begrepp i rubriken.

PSI-lagens namn anger i dag att det är fråga om vidareutnyttjande av handlingar. I avsnitt 8.2 föreslår vi att begreppet handling ersätts av begreppet *information* i den nya lagen. Den nya lagens namn bör därför i stället innehålla ordet information. Lagen bör mot denna bakgrund benämnas lagen om öppna data och vidareutnyttjande av information från myndigheter och offentliga företag. I betänkandet använder vi vid hänvisningar till lagen kortformen ”öppna data-lagen” eller enbart ”den nya lagen”.

7.2 Lagens syfte

Vårt förslag: Den nya lagens syfte ska vara att stödja utvecklingen av informationsmarknaden och stimulera innovation genom att öka tillgänglighetsförhållanden och vidareutnyttjande av information från myndigheter och offentliga företag, särskilt i form av öppna data. Detta får inte inverka negativt på Sveriges säkerhet eller informationssäkerhet i övrigt.

7.2.1 Innehållet i direktivet och tidigare reglering

Av artikel 1.1 i öppna data-direktivet framgår att direktivets syfte är att fastställa minimiregler för vidareutnyttjande samt praktiska arrangemang för att underlätta vidareutnyttjandet av handlingar som finns hos den offentliga sektorn, i syfte att främja användningen av öppna data och stimulera innovation av produkter och tjänster. I skäl 3, 8 och 41 sägs vidare att syftet med direktivet är att öka möjligheterna att vidareutnyttja information från den offentliga sektorn för att främja digital innovation samt utvecklingen av en informationsmarknad så att nya innovativa produkter och tjänster kan skapas. Ett annat syfte, som framgår av skäl 14, är att främja insyn och ansvarighet

samt förbättra kvaliteten på insamlad information. I skäl 16 uppmanas medlemsstaterna att tillgängliggöra öppna data eftersom detta kan främja socialt engagemang och utvecklingen av nya tjänster. När det gäller öppen tillgång till forskningsdata anges det i skäl 27 att detta bidrar till att förbättra kvaliteten, minskar onödigt dubbelarbete, påskyndar den vetenskapliga utvecklingen och förhindrar forskningsfusk, vilket kan främja ekonomisk tillväxt och innovation¹.

I PSI-lagen föreskrivs i 1 § första stycket att syftet med lagen är att främja utvecklingen av en informationsmarknad genom att underlätta enskildas användning av handlingar som tillhandahålls av myndigheter. I bestämmelsens andra stycke anges att lagen också syftar till att förhindra att myndigheter beslutar om sådana villkor för vidareutnyttjande av handlingar som begränsar konkurrensen. Det kan konstateras att en skillnad – jämfört med öppna data-direktivet – är att det nu finns ett större fokus på att främja tillgång till, och vidareutnyttjande av, information i form av öppna data.

7.2.2 Den nya lagen

Bestämmelser om syftet med en reglering saknar normalt egentligt materiellt innehåll och är i stället en slags deklARATION av de bakomliggande och övergripande målen med regleringen. Ett uttryckligt fastslående av lagens syfte har emellertid inte enbart en symbolisk eller informativ betydelse. Att uttryckligen ange syftet med en reglering kan få relevans i rättstillämpningen genom att det ger vägledning för tolkningen av de materiella bestämmelserna i lagen (*Myndighetsdatalag*, SOU 2015:39, s. 220). Det finns därför skäl att införa en bestämmelse som anger den nya lagens syfte.

Det bör inledningsvis framhållas att den svenska handlingsoffentligheten i sig innebär att information från offentliga aktörer som gjorts tillgänglig som huvudregel får vidareutnyttjas fritt utan restriktioner (*Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, prop. 2009/10:175, s. 138). Detta gäller även för sådan information som tillgängliggjorts med stöd av annan reglering än tryckfrihetsförordningen. Det kan emellertid finnas rättsliga begränsningar i möjligheten att vidareutnyttja information, t.ex. av upphovsrättsliga

¹ Med öppen tillgång avses i detta sammanhang, enligt skäl 27, tillhandahållande online av tillgång till forskningsresultat utan kostnad för slutanvändaren och utan begränsningar vad gäller användning och vidareutnyttjande utöver möjligheten att kräva erkännande av upphovsrätten.

skäl. Dessa begränsningar ska då följa de krav som föreskrivs i den nya öppna data-lagen, t.ex. att villkoren ska vara objektiva, proportionerliga och icke-diskriminerande, se vidare avsnitt 15.3. Den nya lagen kommer också att innehålla nya bestämmelser om att myndigheter bör arbeta med att göra information tillgänglig på eget initiativ, i befintlig form och, om det är möjligt och lämpligt, i format som uppfyller kraven på öppna data, se avsnitt 11.3 och 11.4. Detta innebär att den nya lagen kommer att innehålla bestämmelser som ökar tillgängliggörande och vidareutnyttjande av information från myndigheter och offentliga företag, särskilt i form av öppna data.

Enligt vår mening är direktivets övergripande syfte 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. De andra i skälen angivna syftena om t.ex. ekonomisk tillväxt, förbättrad informationskvalitet och enskildas insyn i den offentliga sektorn, innefattas i detta mer överordnade syfte. När det gäller insyn i den offentliga sektorn tillgodoses detta intresse främst genom bestämmelser i våra svenska grundlagar, även om den nya lagens bestämmelser indirekt väntas leda till ökad insyn. Vi anser därför sammanfattningsvis att den nya lagen ska ha en bestämmelse om lagens syfte i linje med direktivets huvudsakliga mål – att stödja utvecklingen av informationsmarknaden och stimulera innovation.

Eftersom den nya lagen även gäller när myndigheter vidareutnyttjar information i konkurrensutsatt verksamhet anser vi att syftesbestämmelsen i den nya lagen inte ska inskränkas till *enskildas* vidareutnyttjande (jfr 1 § första stycket PSI-lagen). Att aktörer inom den offentliga sektorn inte får besluta om villkor för vidareutnyttjande som begränsar konkurrensen kommer i den nya lagen att framgå av separata bestämmelser om villkor (jfr 1 § andra stycket PSI-lagen), se avsnitt 15.3.1.

7.2.3 Säkerhetsintressen

I avsnitt 17.6.2 behandlas frågan om att införa en särskild bestämmelse om att begränsa skyldigheten att tillhandahålla information i vissa format om det är olämpligt med hänsyn till Sveriges säkerhet eller informationssäkerhet i övrigt. Vi kommer där fram till att direk-

tivet inte medger att det införs en sådan bestämmelse och att det i stället bör införas en övergripande bestämmelse om de riskaspekter som avser säkerhetsfrågor i paragrafen om lagens syfte. I denna bestämmelse bör det erinras om att ett ökat tillgängliggörande och vidareutnyttjande av information från myndigheter och offentliga företag inte får inverka negativt på Sveriges säkerhet eller informationssäkerhet i övrigt.

8 Handlingsoffentligheten i förhållande till den nya lagen

8.1 Inledning

PSI-lagens bestämmelser om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn bygger bl.a. på tryckfrihetsförordningens bestämmelser om handlingsoffentlighet. Syftet med bestämmelserna sammanfaller delvis, bl.a. vad gäller målet att öka insynen för allmänheten i den offentliga förvaltningen. Öppna data-direktivet har emellertid också andra mål som är närmare knutna till de socioekonomiska värden som information från myndigheter och offentliga företag innehåller, exempelvis i form av ökad innovation av produkter och tjänster. En grundläggande förutsättning för att kunna realisera dessa värden genom vidareutnyttjande är att det finns ett informationsinnehåll att tillgå. Tillgängliggörande kan ske både på myndigheternas eget initiativ, se avsnitt 11.3, eller som ett led i att fullgöra en skyldighet, ofta efter en begäran. Det är av vikt både för de offentliga aktörerna och för potentiella vidareutnyttjare att gränsen mellan regelverken om handlingsoffentlighet och den nya lagens tillämpningsområde är så tydlig som möjligt, för att inte oklarheter ska verka hämmande på viljan att efterfråga och tillgängliggöra information.

I öppna data-direktivet sätts ett tydligt fokus på frivilligt och kontinuerligt tillgängliggörande av information i ett digitalt och öppet format. En fråga som uppkommer är hur den formen av tillgängliggörande och tillhandahållande förhåller sig till handlingsoffentligheten, som utgår från tryckfrihetsförordningens begreppsapparat och som förutsätter att en begäran om utlämnande har riktats till en myndighet. I det här kapitlet behandlas frågor som rör handlingsoffentligheten och tillgång till information, och då särskilt hur direktivets handlingsbegrepp ska implementeras i den nya lagen, avsnitt 8.2. Hur information görs tillgänglig respektive tillhandahålls – och skillna-

den mellan dessa begrepp – behandlas i avsnitt 8.3. Vad som utgör en begäran om vidareutnyttjande och hur detta begrepp förhåller sig till en begäran om tillgång diskuteras i avsnitt 8.4 och i avsnitt 8.5 ges vissa praktiska exempel på situationer som kan illustrera det som behandlats i kapitlet i övrigt.

8.2 Information som begrepp i stället för handling

En inledande fråga är hur begreppet handling bör definieras och om det informationsinnehåll som kan omfattas av den nya lagen bör avgränsas utifrån handlingsbegreppet i tryckfrihetsförordningen.

I 2 § PSI-lagen anges att lagen gäller för sådana handlingar som tillhandahålls av statliga och kommunala myndigheter. I 6 § samma lag anges att handlingar är sådana handlingar som avses i 2 kap. 3 § TF. PSI-lagen kopplar på det sättet handling direkt till hur detta begrepp definieras i tryckfrihetsförordningen. I artikel 2.6 i öppna data-direktivet definieras däremot handling som

- allt innehåll, oberoende av medium (papper eller elektronisk form eller i form av ljudinspelningar, bildinspelningar eller audiovisuella inspelningar), eller
- varje del av sådant innehåll.

I förarbetena till PSI-lagen (*Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, prop. 2009/10:175, s. 145 f.) gjordes bedömningen att de två handlingsbegreppen i PSI-direktivet respektive tryckfrihetsförordningen i huvudsak överensstämmer, och att en användning av handlingsbegreppet enligt tryckfrihetsförordningen uppfyller direktivets krav. Även vi bedömer att begreppen i princip täcker samma informationsinnehåll. Öppna data-direktivet innehåller dock ändringar, bl.a. vad gäller information i form av s.k. dynamiska data, som föranleder vissa överväganden. De särskilda frågeställningar som uppkommer vid en koppling av handlingsbegreppet till tryckfrihetsförordningens definition behandlas i avsnitt 8.2.1–8.2.5.

8.2.1 Direktivets syfte är i första hand inte att främja en insyn i förvaltningen

Av artikel 1.1 i öppna data-direktivet framgår att direktivets syfte är att underlätta vidareutnyttjandet av handlingar som finns hos den offentliga sektorn, för att främja användningen av öppna data och stimulera innovation av produkter och tjänster. Av skäl 3, 8 och 41 framgår vidare att direktivets syfte är att främja digital innovation samt utvecklingen av en informationsmarknad så att nya innovativa produkter och tjänster kan skapas, jfr avsnitt 7.2.1.

Vi kan konstatera att inte bara rättsliga utan också bredare politiska skäl talar för att i den nya lagen ta ett medvetet steg bort från tryckfrihetsförordningen vid genomförandet av öppna data-direktivet. En alltför nära koppling till handlingsoffentligheten riskerar annars att medföra att frågan om direktivets genomförande i första hand ses som en förvaltningspolitisk fråga snarare än en innovations- och näringspolitisk fråga. Även om direktivet också har som målsättning att öka insynen i den offentliga sektorn är det huvudsakliga syftet att ta vara på värdet i information från de offentliga aktörerna och främja innovation som bygger på dessa värden. Detta är också regeringens mål med ett ökat fokus på öppna data.¹ Dessa omständigheter är i sig inte ett avgörande skäl för vår bedömning i denna del, men något som bör beaktas vid genomförandet och vid tillämpningen av den nya lagen.

8.2.2 Gränsdragningen mot handlingsoffentligheten i artikel 1.3 i öppna data-direktivet

Utgångspunkten är att allmänna handlingar som lämnats ut med stöd av 2 kap. TF får användas fritt (se t.ex. prop. 2009/10:175, s. 138). Detta gäller även för uppgifter enligt 6 kap. 4 och 5 §§ OSL. Med hänsyn till detta är det för sådan information inte möjligt att tillämpa den nya lagen på något sätt som skulle stå i strid med den grundlagsstadgade handlingsoffentligheten. Rätten att fritt vidareutnyttja sådan information kan dock begränsas på grund av exempelvis upphovsrätt, se avsnitt 10.2.1.

¹ Debattartikel av civilminister Ardalan Shekarabi på *DN Debatt* den 15 maj 2017, www.regeringen.se/debattartiklar/2017/05/regeringen-vill-snabba-pa-arbetet-med-opppna-data/, 2019-12-17.

Enligt artikel 1.3 i öppna data-direktivet ska direktivet inte påverka nationella bestämmelser om tillgång, se avsnitt 8.3.1. Vi anser att det inte finns skäl att frångå denna grundläggande gränsdragning. Det innebär t.ex. att en sökande inte kan kräva att få tillgång till information med åberopande av den nya lagen i större utsträckning än vad som är möjligt med stöd av en begäran om utlämnande, i första hand enligt 2 kap. TF eller 6 kap. OSL, se avsnitt 8.3.3. Lagen ger alltså inte någon rätt att få tillgång till information utan kommer främst att få betydelse för frågan om hur information ska tillhandahållas, dvs. i vilket format och med vilka avgifter eller andra villkor som information görs tillgänglig, oavsett vilken grund detta bygger på, se avsnitt 8.3.2.

Att knyta avgränsningen av vilken information som kan omfattas av den nya lagen till 2 kap. 3 § TF framstår vid dessa förhållanden inte som ändamålsenligt. De argument som i tidigare förarbeten (prop. 2009/10:175, s. 145) förts fram om att handling är ett välbekant begrepp kan inte heller ges samma tyngd då detta endast har relevans vid ett utlämnande enligt tryckfrihetsförordningen. Den befintliga kopplingen till 2 kap. TF har snarast bidragit till missuppfattningen att PSI-lagen kan åberopas som grund för ett utlämnande av allmänna handlingar (jfr *Ett steg vidare – nya regler och åtgärder för att främja vidareutnyttjande av handlingar*, SOU 2014:10, s. 54). Denna gränsdragning behandlas ytterligare i avsnitt 8.3.

Att tynga myndigheterna med de särskilda frågeställningar som tryckfrihetsförordningen för med sig i en digital miljö – vilket berörs i de följande avsnitten – kan vid tillämpningen av den nya lagen verka hämmande för ett sådant tillgänggörande som inte bygger på en begäran i det enskilda fallet och som öppna data-direktivet vill främja (se bl.a. skäl 31 till direktivet). Detsamma kan gälla i situationer då information inte lämnas ut enligt 2 kap. TF eller 6 kap. OSL, t.ex. på grund av att myndigheten bedömer att det inte är fråga om en allmän handling, men myndigheten ändå gör den tillgänglig för vidareutnyttjande som en serviceåtgärd.

Om avgränsningen av vilket informationsinnehåll som kan omfattas av den nya lagen knyts till och definieras utifrån begreppet handling i 2 kap. 3 § TF skulle framtida nationell praxis avseende svensk handlingsoffentlighet också tillåtas påverka tillämpningen av den nya lagen. Bestämmelsen skulle även indirekt kunna bli föremål för EU-domstolens tolkning inom ramen för ett förhandsavgörande

enligt artikel 267 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. En situation där svensk grundlag blir föremål för tolkning av EU-domstolen bör enligt vår uppfattning så långt som möjligt undvikas.

Redan dessa omständigheter talar enligt vår bedömning för att inte behålla en koppling till tryckfrihetsförordningen eller låta tillämpningsområdet för den nya lagen begränsas utifrån definitionen av handling i 2 kap. 3 § TF.

8.2.3 Fixering vid ett visst medium

Med begreppet handling avses enligt tryckfrihetsförordningen framställningar i skrift eller bild samt upptagningar som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. Utmärkande för en handling i tryckfrihetsförordningens mening är att själva informationsinnehållet i framställningen är det väsentliga. Det centrala är att handlingen har ett, på något slags medium, fixerat betydelseinnehåll. Det är inte uppgifter lösryckta ur sitt sammanhang som ska förmedlas till allmänheten, utan uppgifter fixerade på ett visst medium som innehåller funktioner för lagring och bevarande av uppgifter (*Offentlighetsprincipen och informationstekniken*, prop. 2001/02:70, s. 15). I sitt delbetänkande gjorde Offentlighets- och sekretesskommittén bedömningen att handlingsbegreppet var så flexibelt att det torde kunna användas på vilken ny teknik som helst, dock under förutsättning att man låter denna teknik innehålla funktioner för att ”lagra och bevara upplysningar”. Sammantaget ger handlingsbegreppet i 2 kap. 3 § TF uttryck för en ”fixeringsprincip” (*Offentlighetsprincipen och den nya tekniken*, SOU 2001:3, s. 116 ff.). I praxis har en handling ansetts föreligga så snart det är fråga om ”en form för att lagra och bevara upplysningar” (RÅ 1971 ref. 15).

Myndigheter har inte möjlighet att begära ut handlingar enligt tryckfrihetsförordningen utan har enligt 6 kap. 5 § OSL möjlighet att få ut uppgifter, se avsnitt 4.3.3. Även denna bestämmelse förutsätter att uppgiften är fixerad på något sätt. För uppgifter som enskilda efterfrågar enligt 6 kap. 4 § OSL förutsätts dessutom att de finns i en allmän handling.

Enligt vår bedömning ger såväl förarbeten som praxis stöd för att handlingsbegreppet i 2 kap. 3 § TF utgår från att innehållet har fixerats vid någon form av medium. Att det i de förarbeten och den praxis

som nämnts ovan talas om medium för att inte bara lagra utan även bevara uppgifter talar vidare för att innehållet också ska fixeras över viss tid.

Med ett krav på fixering, möjligtvis över tid, som utgångspunkt anser vi att det finns en risk för att handlingsbegreppet enligt 2 kap. 3 § TF hamnar i konflikt med öppna data-direktivets definition av vilket innehåll som kan omfattas av tillämpningsområdet. Det kan särskilt noteras att definitionen av handling i artikel 2.6 i direktivet inte innehåller ordet ”lagring”. Denna precisering fanns däremot med i definitionen av handling i artikel 2.3 i PSI-direktivet, som låg till grund för PSI-lagens definition av begreppet. Offentlighetsförordningens² definition av handling har en liknande utformning (artikel 3.a). En fixeringsprincip skulle också vara svår att förena med öppna data-direktivets bestämmelser om dynamiska data, som enligt artikel 2.8 är handlingar i digitalt format som uppdateras ofta eller i realtid, särskilt på grund av deras volatilitet eller snabba åldrande. Det kan exempelvis vara fråga om väderinformation som kan avläsas direkt från en sensor genom ett applikationsgränssnitt eller radarinformation som endast har ett informationsinnehåll för den som tittar på bilden vid ett visst givet tillfälle. Att betrakta realtidsinformation som lagrad på det sätt som framgår av praxis och förarbeten avseende 2 kap. 3 § TF framstår enligt vår bedömning som inte helt självklart.

Eftersom öppna data-direktivet är ett minimidirektiv kan medlemsstaterna införa generösare, men inte inskränkande, bestämmelser. Det saknas enligt vår mening ett tydligt stöd för att direktivet innehåller ett fixeringskrav på så sätt att information ska lagras och bevaras på ett medium för att omfattas av direktivets tillämpningsområde, särskilt mot bakgrund av att ordet ”lagring” har tagits bort i definitionen av handling i öppna data-direktivet. För realtidsinformation, exempelvis dynamiska data, är det därför svårt att dra några säkra slutsatser kring om sådan information omfattas av handlingsbegreppet i 2 kap. 3 § TF. Praxis avseende realtidsdata saknas och med hänsyn till den snabba tekniska utvecklingen bör tidigare uttalanden kring upptagningar värderas med viss försiktighet i detta sammanhang.

² Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar.

Vi anser att dessa osäkerhetsmoment kan innebära att handlingsbegreppet i den nya lagen blir snävare än direktivets definition om en koppling görs till definitionen i 2 kap. 3 § TF. Det finns därmed en risk för att direktivet inte genomförs på ett korrekt sätt i svensk rätt och i förlängningen att visst informationsinnehåll, exempelvis dynamiska data, inte görs tillgängliga för vidareutnyttjande. Dessa omständigheter talar enligt vår bedömning, i likhet med vad som anförts i avsnitt 8.2.2, för att frikoppla avgränsningen av det innehåll som kan omfattas av den nya lagen från handlingsbegreppet i tryckfrihetsförordningen.

8.2.4 Upptagningar och potentiella handlingar

Öppna data-direktivet är framför allt inriktat på vidareutnyttjande av information i digital form. Detta kommer till uttryck bl.a. genom att det redan i namnet talas om öppna data och genom den reglering av nya informationsmängder i form av dynamiska data och särskilda värdefulla datamängder som införs.

Tryckfrihetsförordningens regelverk är inte helt okomplicerat att tillämpa i en digital miljö eller på information i format som ur en teknisk synvinkel har utvecklats i en snabbare takt än lagstiftningen. Potentiella tillämpningsproblem är därför svåra att förutse och att skapa ett heltäckande regelverk kring. I 2 kap. 3 § TF omfattar begreppet upptagningar information i digitalt format. Principiellt föreligger en upptagning om det finns en konstellation av sakligt och logiskt sammanhängande uppgifter. Det spelar en underordnad roll om informationen utgör ett urval ur en större datamängd, t.ex. en sammanställning av data från skilda register, eller är ett resultat av en annan bearbetning (*Regeringens proposition om nya grundlagsbestämmelser angående allmänna handlingars offentlighet*, prop. 1975/76:160 s. 90). Uttrycket ”sakligt och logiskt sammanhängande” kan uppfattas som abstrakt, vilket gör det svårdefinierat i praktiken. Det för även med sig risken för subjektiva bedömningar i det enskilda fallet. Vad som för en myndighet framstår som helt osammanhängande rådata kan för en användare ha ett sådant sakligt och logiskt samband att det för denne otvivelaktigt är fråga om en upptagning. Dessa frågor aktualiserades redan vid en tid då information i all väsentlighet lagrades på fysiska magnetband och disketter. Att problematiken

skulle vara mindre i dag, i en miljö där data ofta lagras i molntjänster³ och genereras i realtid, framstår inte som sannolikt.

Upptagningar enligt 2 kap. 3 § TF kan i många fall likna konventionella handlingar genom att de har fått ett fixerat informationsinnehåll och en slutlig, avgränsad form. Det kan t.ex. vara fråga om protokoll, pdf-dokument och beslut i elektronisk form (jfr *Offentlighetsprincipen och informationstekniken*, prop. 2001/02:70, s. 20). Upptagningar kan också existera som s.k. potentiella handlingar. Ett konkret exempel på det sistnämnda är personbeviset. Skatteverket har inte ett färdigställt personbevis för samtliga invånare i landet och det existerar därför inte vid tidpunkten för den enskildes begäran. Frågan vid vilken tidpunkt en potentiell handling existerar enligt 2 kap. 3 § TF har varit föremål för diskussion i olika lagstiftningsärenden och vi har inte kunnat hitta någon praxis som ger ett entydigt svar i frågan (jfr exempelvis *Överskottsinformation vid direktåtkomst*, SOU 2012:90, s. 62 ff., prop. 2001/02:70, s. 20, Integritetskommitténs betänkande, *Hur står det till med den personliga integriteten?*, SOU 2016:41, s. 300 och E-offentlighetskommitténs slutbetänkande, *Allmänna handlingar i elektronisk form – offentlighet och integritet*, s. SOU 2010:4, s. 281).

Lagstiftningens utmaningar att hålla jämna steg med en snabb teknikutveckling, i kombination med de osäkerhetsmoment som finns redan i dag när handlingsbegreppet i tryckfrihetsförordningen ska tillämpas på digital information i olika former, talar enligt vår bedömning ytterligare för att frigöra den nya lagen från kopplingen till 2 kap. 3 § TF. På så sätt kan en potentiell konflikt med handlingsbegreppet i svensk rätt, och de oklarheter som under alla omständigheter finns, undvikas.

8.2.5 Sammanfattande överväganden

Vår bedömning: Det informationsinnehåll som kan omfattas av den nya lagens tillämpningsområde ska inte vara kopplat till handlingsbegreppet i tryckfrihetsförordningen.

³ Information i molntjänster kan lagras på olika platser, vilket innebär att ett visst informationsinnehåll fysiskt kan lagras på flera olika platser. Lagring av en sammanhållen informationsmängd kan därför medföra svårigheter vad gäller att avgränsa ett logiskt och sakligt samband.

Vi anser sammanfattningsvis att det finns ett flertal omständigheter som talar för att inte koppla det informationsinnehåll som kan omfattas av den nya lagen till handlingsbegreppet i 2 kap. 3 § TF. Att en sådan koppling kan medföra att svensk grundlag blir föremål för tolkning av EU-domstolen väger enligt vår bedömning tungt. En bibehållen koppling tynger vidare tillämpningen av den nya lagen med de osäkerhetsmoment som finns kring hur digital information förhåller sig till handlingsbegreppet i tryckfrihetsförordningen. Med hänsyn till den snabba teknikutvecklingen och till det varierande informationsinnehåll som redan nu finns är vår bedömning att en så bred definition som möjligt av vad som kan omfattas av den nya lagens tillämpningsområde är att föredra. Argument som med någon tyngd talar för att behålla en koppling till handlingsbegreppet i 2 kap. 3 § TF saknas enligt vår bedömning.

Mot denna bakgrund anser vi att den nya lagens avgränsning av vilket innehåll som kan omfattas av tillämpningsområdet inte bör vara kopplad till handlingsbegreppet i 2 kap. 3 § TF.

8.2.6 Informationsinnehåll som kan omfattas

Vår bedömning: Avgränsningen av vilket informationsinnehåll som kan omfattas av den nya lagen bör följa den lydelse som framgår av öppna data-direktivet.

Med utgångspunkten att avgränsningen av vilket innehåll som kan omfattas av den nya lagen inte bör kopplas till 2 kap. 3 § TF är frågan vilka avgränsningar som behöver göras av informationsinnehållet. Den naturliga utgångspunkten är att låta avgränsningen följa den definition som ges i artikel 2.6 i öppna data-direktivet, med hänsyn till att det då inte råder något tvivel om att direktivet i den delen är korrekt genomfört i svensk rätt. Till detta kommer att direktivets definition inte innehåller några begränsningar vad gäller tekniska format utan framstår som väl anpassad till en framtida teknikutveckling. Med hänsyn till att det i framtiden kan uppstå informationsinnehåll i format som i dag inte går att förutse bör avgränsningen vara så generell och flexibel som möjligt. På så sätt kan tolkningsproblem kring vad som omfattas av den nya lagen i möjligaste mån undvikas. Uttrycket ”oberoende av medium” i artikel 2.6 utgör enligt

vår uppfattning inte ett krav på att informationen ska fixeras och det utgör därför inte en begränsning av vilket informationsinnehåll som kan vara föremål för ett tillgängliggörande eller ett vidareutnyttjande.

Mot bakgrund av dessa omständigheter anser vi att avgränsningen av vilket innehåll som potentiellt kan omfattas av den nya lagen bör följa den definition av begreppet handling som framgår av artikel 2.6 i öppna data-direktivet.

Eftersom handlingsbegreppet i 2 kap. 3 § TF enligt vårt förslag inte ska utgöra grunden för vilket informationsinnehåll som kan omfattas av den nya lagen ger tolkningen av detta begrepp inte någon direkt ledning för hur avgränsningen ska göras i den nya lagen. Det hindrar dock inte att viss vägledning i praktiken ändå kan sökas i den praxis som utvecklats kring 2 kap. TF. Enligt vår bedömning står det klart att det innehåll som artikel 2.6 avser att täcka omfattar allt sådant informationsinnehåll som kan utgöra en handling enligt 2 kap. 3 § TF (jfr prop. 2009/10:175, s. 145 f.). Genom att ansluta direkt till direktivets formulering blir det dock tydligt att även innehåll som inte fixerats vid något medium utan endast existerar momentant kan omfattas. Med hänsyn till att handlingsbegreppet i direktivet är tänkt att kunna anpassas till framtida teknikutveckling går det emellertid inte att avgränsa begreppet ytterligare utan detta får överlämnas till rättstillämpningen.

8.2.7 Ett nytt begrepp för att avgränsa innehåll

Vår bedömning: Med *information* avses allt innehåll, eller varje del av ett sådant innehåll, i en informationsmängd som kan vara föremål för tillgängliggörande och vidareutnyttjande enligt den nya lagen. Begreppet behöver inte definieras särskilt i den nya lagen.

Ett annat begrepp än ”handling” bör användas

Uttrycken handling, information, data och uppgift används ofta synonymt för att representera någon form av innehåll. Enligt vår mening är det något av dessa begrepp som skulle kunna aktualiseras för att definiera det innehåll som kan omfattas av den nya lagen. Såväl

öppna data-direktivet som PSI-lagen använder begreppet handling för att definiera det innehåll som omfattas av tillämpningsområdet. Det finns dock inte något krav på att behålla direktivets begreppsapparat. Tvärtom framgår det uttryckligen av skäl 20 att vid införlivandet av direktivet kan medlemsstaterna använda andra begrepp än handling, förutsatt att de bevarar alla aspekter av definitionen av handling enligt direktivet.

Om ett annat begrepp än handling används i den nya lagen måste särskild försiktighet iakttas så att innebörden, dvs. omfattningen, inte ändras i inskränkande riktning. Med hänsyn till att vi i avsnitt 8.2.6 föreslår att definitionen av handling i direktivet ska utgöra ramen för avgränsningen i den nya lagen, finns det inte någon risk för att ett annat begrepp i sig påverkar vilket innehåll som omfattas.

Vi ser alltså inte något hinder mot att använda ett annat begrepp i den nya lagen. Att införa en ny begreppsapparat bör emellertid alltid göras med försiktighet. Data- och offentlighetskommittén anförde att det inte nödvändigtvis löser existerande problem, utan i stället kan medföra svårigheter med såväl avgränsningar som förutsebarhet, och att praxis och lagstiftning inte utan mycket goda skäl bör utsättas för ryckighet (*Integritetsskyddet i informationssambället*, SOU 1988:64, s. 85). I det nu aktuella sammanhanget är det fråga om att införa en ny lag som, enligt vad vi föreslår i avsnitt 8.2.5, bör frikopplas från handlingsbegreppet i 2 kap. 3 § TF och de särskilda frågeställningar som då kan uppkomma, särskilt i förhållande till digital information. Vägledande praxis som rör PSI-lagen saknas helt. Sådana risker som Data- och offentlighetskommittén pekade på gör sig därför inte gällande på ett sätt som i sig talar mot att införa en ny begreppsapparat. Erfarenheterna av PSI-lagen, som vi redogjort för i avsnitt 6.4.1, visar på att den nuvarande begreppsapparaten har bidragit till en osäkerhet hos både myndigheter och enskilda aktörer. Det är inte heller fråga om att genomföra förändringar i en väl inarbetad och etablerad författning som exempelvis tryckfrihetsförordningen.

Mot denna bakgrund anser vi att ett annat begrepp än handling bör användas i den nya lagen. Vilket begrepp som i stället bör användas resonerar vi kring nedan.

Data eller uppgift

När det gäller begreppet *data* leder detta i första hand tankarna till digitalt innehåll. Varken öppna data-direktivet eller de svenska bestämmelserna om tillgång till handlingar eller uppgifter begränsar tillämpningsområdet till digitalt innehåll och detta begrepp framstår därmed inte som lämpligt att använda i stället för handling i den nya lagen. I informationsteknisk mening brukar ordet *data* användas för att representera de mindre beståndsdelarna i ett större informationsinnehåll. Eftersom den nya lagen föreslås omfatta både innehåll till sin helhet och varje del av sådant innehåll, bedömer vi att *data* är för snävt för att utgöra ett lämpligt samlingsbegrepp. Användningen av begreppen dynamiska data och värdefulla datamängder i direktivet gör också att *data* inte framstår som ett adekvat samlingsbegrepp. Ett sådant bör kunna omfatta olika former av innehåll i form av data. Av motsvarande anledning är uttrycket *uppgift* inte att föredra, då det inriktar sig på endast delar av ett visst innehåll (jfr lydelsen av 6 kap. 4 och 5 §§ OSL, som avser uppgifter i en viss handling, samt Datalagskommitténs slutbetänkande *Integritet, Offentlighet, Informationsteknik*, SOU 1997:39, s. 499).

Sammantaget bedömer vi att varken *data* eller *uppgift* bör användas. De begrepp som enligt vår mening återstår att överväga är därmed handling och information.

Handling

Med utgångspunkten att den nya lagen tydligt bör avgränsas mot tryckfrihetsförordningens handlingsbegrepp framstår det som motsägsfullt att använda begreppet *handling* i den nya lagen. Vad som talar för att behålla begreppet är i första hand att det är välkänt för svenska myndigheter. I samband med att PSI-lagen infördes lyftes detta förhållande fram som ett sätt att underlätta tillämpningen (*Vidareutnyttjande av handlingar – genomförande av PSI-direktivet*, Ds 2009:44, s. 43 och prop. 2009/10:175, s. 145). Begreppet är emellertid inte inarbetat i PSI-lagens kontext. Frågan kan även ställas vilken relevans detta argument har för de offentliga företag som omfattas av öppna data-direktivet, i de fall de inte har att tillämpa tryckfrihetsförordningen i samma utsträckning som myndigheter. Att tillämpa ett begrepp som är väl inarbetat för även med sig den nack-

delen att det kan ha utvecklats en intern ”praxis” på olika myndigheter avseende hur begreppet handling ska tolkas. Denna praxis bör inte tillåtas att verka begränsande vid tillämpningen av den nya lagen.

I detta sammanhang bör även vikten av att värna om tryckfrihetsförordningens begreppsapparat lyftas fram. Det framstår enligt vår bedömning som mindre lämpligt att använda begreppet handling i den nya lagen med en annan betydelse än vad som utvecklats avseende 2 kap. 3 § TF. Detta kan leda till rättsosäkerhet och tillämpningssvårigheter.

Skillnader i den faktiska tillämpningen kan också leda till en försämrad harmonisering både nationellt och indirekt mellan medlemsstaterna. Med hänsyn till att den nya lagen sätter ett klart större fokus på vidareutnyttjande av information som tillhandahålls i format som ligger utanför svenska bestämmelser om tillgång enligt 2 kap. TF och 6 kap. OSL, har argumentet att begreppet handling är välkänt för svenska myndigheter också i viss mån förlorat sin tyngd. Att använda ett begrepp som är nära förknippat med handlingsoffentligheten i Sverige riskerar vidare att bidra till missuppfattningen att den nya lagen kan åberopas som grund för ett utlämnande av allmänna handlingar.

En omständighet som talar för att använda handling är att det är det begrepp som används i öppna data-direktivet. I den engelska språkversionen används ordet ”document”. Båda dessa begrepp för dock tanken till traditionella framställningar i skrift och bild, vilket framstår som olyckligt med hänsyn till att direktivet har ett fokus på digital information.

Att använda ett annat begrepp än handling i den nya lagen påverkar inte sådana bedömningar som görs i samband med ett utlämnande, då det vid den prövningen fortfarande är tryckfrihetsförordningens begreppsapparat, och den praxis som utvecklats kring den, som är styrande. Vi kan också konstatera att öppna data-direktivet syftar till att få myndigheter att på eget initiativ göra så mycket information som möjligt tillgänglig för allmänheten och att få näringslivet att vidareutnyttja information. Vid sådant tillgängliggörande, som görs utan en begäran, saknar tryckfrihetsförordningens bestämmelser om tillgång tillämplighet. Vi förordar av dessa skäl sammantaget att begreppet handling inte används i den nya lagen.

Information

I förarbetena till lagen (2010:1767) om geografisk miljöinformation uttalas att termen *information* används som en generell benämning av ett visst innehåll som uttrycker ett sakförhållande, har ett syfte eller utlöser ett agerande, dvs. har en betydelse för mottagaren (*Ett sammanhängande system för geografisk miljöinformation*, prop. 2009/10:224, s. 26). Enligt vår mening är begreppet lämpligt att använda i den nya lagen, då det är tänkt att beskriva innehåll som har en betydelse för mottagaren, vilket bör vara just den typ av innehåll som lagen är tänkt att främja tillgängliggörande och vidareutnyttjande av. Uttrycket är ur en språklig synvinkel lättförståeligt och innehåller inte en sådan oavsiktlig koppling till fysiska dokument som ordet handling bär på.

Begreppet är inte främmande i andra författningssammanhang utan används bl.a. i registerförfattningar, exempelvis lagen (2000:224) om fastighetsregister, som enligt 1 § ska innehålla fastighetsanknuten information. Det kan vidare noteras att öppna data-direktivet, som använder begreppet handling på ett flertal ställen i direktivtexten, innehåller de mer digitalt betonade uttrycken data och information i namnet. Som anförts ovan är det förstnämnda begreppet dock inte att föredra.

Det är även värt att lägga märke till att den numera upphävda förordningen (2008:31) om villkor vid vidareutnyttjande av information från statliga myndigheter⁴ har begreppet information i namnet. Slutligen kan noteras att begreppet förordats av vissa remissinstanser, bl.a. Datainspektionen och SMHI, dels i samband med att PSI-lagen infördes, dels i samband med de ändringar som gäller sedan den 1 juli 2015. I sitt remissvar över PSI-utredningens betänkande anförde SMHI att myndigheten i samrådet med de statliga och kommunala myndigheterna påtalat att lagens knytning till begreppet handling skapar otydlighet och att ett annat begrepp bör användas, förslagsvis information.

Med hänsyn till att syftet med den nya lagen är att öka tillgängliggörande och vidareutnyttjande av öppna data och annan information från den offentliga sektorn, att information är ett lämpligt samlingsbegrepp för både ett samlat innehåll och delar av sådant innehåll, att begreppet redan förekommer i ett flertal författningar och inte minst

⁴ Författningen tillkom i syfte att genomföra 2003 års PSI-direktiv och upphävdes när PSI-lagen infördes.

att det bidrar till att upprätthålla en tydligare gräns mot handlingsbegreppet i tryckfrihetsförordningen, föreslår vi att *information* används i den nya lagen.

Med begreppet information avses alltså allt innehåll, eller varje del av ett sådant innehåll, i en informationsmängd som kan vara föremål för tillgängliggörande och vidareutnyttjande enligt den nya lagen. Vilket medium som används för att göra informationen tillgänglig, t.ex. pappersform, digitalt format eller i form av ljud- och bildinspelningar eller audiovisuella inspelningar, är utan betydelse. Vi anser att det inte är nödvändigt att definiera begreppet särskilt i den nya lagen då detta inte tillför något materiellt.

8.3 Tillgängliggörande och tillhandahållande av information

I våra kommittédirektiv uttrycks ett behov av en utvärdering av PSIlagens koppling till tryckfrihetsförordningens bestämmelser om tillgång till allmänna handlingar. Detta avsnitt belyser hur information kan göras tillgänglig samt skillnaderna mellan begreppen tillgängliggörande och tillhandahållande.

8.3.1 Tillgängliggörande av information

Vårt förslag: Med *tillgängliggöra* avses i den nya lagen att ge tillgång till information, oavsett om det görs frivilligt eller på grund av en skyldighet i annan författning.

I skälen till öppna data-direktivet identifieras två principiella vägar som information kan lämna den offentliga sektorn och bli föremål för vidareutnyttjande. I skäl 31 uttalas att myndigheter i allt högre utsträckning gör information tillgänglig för vidareutnyttjande på ett proaktivt sätt genom att säkerställa upptäckbarhet online i ett öppet och maskinläsbart format, men att information också bör göras tillgänglig för vidareutnyttjande på förfrågan. Direktivet reglerar emellertid inte frågan om information kan göras tillgänglig, vilket framgår av att artikel 1.3 anger att direktivet bygger på och inte ska påverka nationella bestämmelser om tillgång. Vad som regleras av direktivet

är i första hand tillhandahållandet, dvs. hur information görs tillgänglig. Det är enligt vår bedömning av vikt att hålla isär dessa begrepp för att underlätta tillämpningen av den nya lagen. I detta avsnitt behandlas frågan om tillgång.

Med *tillgängliggöra* avses i den nya lagen att en myndighet eller ett offentligt företag ger tillgång till information, oavsett om det görs frivilligt eller på grund av en skyldighet i annan författning. Ett tillgängliggörande förutsätter således inte att det sker på viss rättslig grund.

För att information ska ha gjorts tillgänglig i den mening som avses i den nya lagen förutsätts, enligt vår bedömning, inte att någon faktiskt har tagit del av informationen, exempelvis genom att en fil har laddats ned av användaren eller att en utskrift eller kopia har lämnats över fysiskt. Det är tillräckligt att den berörda myndigheten eller det offentliga företaget har gjort bedömningen att det inte finns något hinder mot att göra informationen tillgänglig och att informationen antingen publiceras i de fall det inte finns en föregående begäran, eller att den som ställt en förfrågan erbjuds att få del av informationen i visst format. Att informationen inte tillhandahålls användaren på det sätt som har efterfrågats i ett enskilt fall – exempelvis i ett visst format – innebär inte att informationen inte har tillgängliggjorts. Ett exempel på en sådan situation är att en myndighet inte vill lämna ut viss information i digitalt format, med hänvisning till utskriftsundantaget i 2 kap. 16 § TF (jfr RÅ 2008 not. 72). Att ett eventuellt tillhandahållande i digitalt format i detta fall betraktas som en serviceåtgärd och inte som ett utlämnande enligt offentlighetsprincipen förändrar inte bedömningen att information har gjorts tillgänglig (jfr SOU 2010:4, s. 289 och *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ändringar i tryckfrihetsförordningen, m.m.*, prop. 1973:33, s. 86).

Olika sätt som information kan göras tillgänglig på beskrivs nedan. Att tillgängliggörandet i ett annat sammanhang benämns som ett utlämnande eller att det betraktas som en serviceåtgärd saknar betydelse för frågan om det utgör ett sådant tillgängliggörande som avses i den nya lagen.

Utlämnande efter en begäran

Utmärkande för en begäran om utlämnande är att den är riktad till en myndighet och att det förväntas att myndigheten reagerar på något individualiserat sätt. Av den anledningen är nedladdning av information från en webbplats inte en begäran om att information ska göras tillgänglig, även om det i informationsteknisk mening skulle anses utgöra en begäran (se *Frekventa och omfattande ärenden om utlämnande av allmän handling*, Ds 2017:37, s. 31). I ett sådant fall har informationen redan gjorts tillgänglig när den publicerades på myndighetens webbplats.

Om den information som efterfrågas i ett enskilt fall redan finns tillgänglig på annat sätt, exempelvis genom att den har publicerats på myndighetens webbplats ska frågan om tillgång handläggas som en begäran om utlämnande. Detta följer av de principer som slogs fast i RÅ 1993 ref. 3, som ger uttryck för den starka ställning som handlingsoffentligheten har i svensk rätt. I målet godtogs inte att myndigheten hänvisade till en existerande tryckt version av den efterfrågade handlingen i stället för att tillhandahålla en avskrift eller kopia av originalet (jfr JO:s beslut den 15 juni 2010, dnr 6853-2009). Prövningen av tillgångsfrågan kan i dessa fall dock normalt sett antas blir tämligen summarisk eftersom informationen redan har gjorts tillgänglig.

En begäran om tillgång till information hanteras i svensk rätt i första hand genom bestämmelser i 2 kap. TF och 6 kap. OSL, vilka utgör bestämmelser om tillgång i direktivets mening. Om det inte finns några hinder i form av sekretess kommer en sådan begäran att resultera i ett utlämnande, som ett led i att myndigheten fullgör en författningsreglerad skyldighet. I normalfallet är det fråga om ett utlämnande av en allmän handling med stöd av 2 kap. TF eller en uppgift enligt 6 kap. OSL. Gränsdragningen mellan utlämnande av en allmän handling respektive en offentlig uppgift kan vara svår att göra i praktiken, vilket illustreras av JO 1990/91 s. 400. I ärendet hade sökanden begärt att få ut ”uppgifter ur stadsbibliotekets låntagarregister”, vilket enligt JO ansågs tala för att begäran avsåg uppgifter i en allmän handling. Att sökanden efter att begäran nekades direkt krävde ett skriftligt beslut och att han i sitt överklagande till kamrarrätten använde uttrycket handlingar utgjorde enligt JO dock klara indikationer på att det var fråga om en begäran om att få en allmän handling (jfr JO 1991/92 s. 434 och RÅ 1994 not. 296). Det gäller för

myndigheten att tolka begäran och eventuellt ta kontakt med den som har begärt ut informationen. Värt att komma ihåg är att om förfrågan ställs av en myndighet är det alltid fråga om tillgång till en uppgift enligt 6 kap. 5 § OSL.

Tillgängliggörande som en serviceåtgärd efter en begäran

Det kan finnas tillfällen då den information som efterfrågas inte kan lämnas ut enligt 2 kap. TF eller 6 kap. OSL, men myndigheten ändå – som en serviceåtgärd – vill göra den tillgänglig. Ett exempel kan vara att det skulle kräva mer än rutinbetonade åtgärder för att sammanställa en potentiell handling. Ett annat tänkbart scenario är att sökanden uttryckligen vill att myndigheten tillhandahåller informationen inom ramen för sin serviceskyldighet (jfr JO:s beslut, 1996/97, s. 484). Någon skyldighet för myndigheterna att göra informationen tillgänglig saknas vid dessa förhållanden.

Vid ett utlämnande med stöd av offentlighetsprincipen finns, på grund av utskriftsundantaget i 2 kap. 16 § TF, inte någon skyldighet att tillhandahålla informationen i ett digitalt format. Om den ändå tillhandahålls digitalt sker det som en serviceåtgärd. Med hänsyn till de krav på format som vi redovisar i avsnitt 11.4 kommer myndigheternas möjlighet att, vid en begäran om vidareutnyttjande, fritt avgöra om information ska tillhandahållas i ett visst format att begränsas betydligt. I dessa fall övergår serviceåtgärden till att i högre grad utgöra en skyldighet. Vi återkommer till dessa frågor i avsnitt 11.4 och i kapitel 17.

Tillgängliggörande utan en föregående förfrågan

Ett sätt att främja vidareutnyttjande är att myndigheterna i så hög utsträckning som möjligt arbetar med att tillgängliggöra information utan att det föregås av en förfrågan i ett enskilt fall. Detta görs normalt sett utan att det bygger på en skyldighet i en särskild författning, dvs. på myndighetens eget initiativ. Med hänsyn till legalitetsprincipen så som den kommer till uttryck i 1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen och 5 § förvaltningslagen (2017:900) behöver agerandet ha något stöd i rättsordningen, oaktat att det inte utgör myndighetsutövning (jfr *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*,

prop. 2016/17:180, s. 59 och Carl Lebeck, *Legalitetsprincipen i förvaltningsrätten*, s. 189 f.). Vi återkommer till legalitetsprincipen och frågan om tillgängliggörande på eget initiativ i avsnitt 11.2 och 11.3.

8.3.2 Tillhandahållande av information

Vårt förslag: Med *tillhandahålla* avses i den nya lagen att tillgängliggöra information i visst format eller med vissa villkor.

För att i den nya lagen mer tydligt avgränsa tillhandahållande från frågan om tillgång anser vi att begreppet bör definieras i lagen.

Med *tillhandahålla* avses i den nya lagen att göra information tillgänglig i ett visst format eller med vissa villkor. Information som görs tillgänglig kommer normalt att samtidigt tillhandahållas på något sätt. Ett tillhandahållande förutsätter emellertid inte att en vidareutnyttjare också faktiskt har tagit del av informationen. Exempelvis om information görs tillgänglig på en myndighets eget initiativ genom att den publiceras på myndighetens webbplats tillhandahålls den i det format och med de avgifter och andra villkor som myndigheten har bestämt. Det skulle kunna uppstå situationer då det uppkommer ett tidsmässigt glapp mellan tillgängliggörandet och tillhandahållandet, exempelvis vid arbetskrävande insatser för att sammanställa eller formatera viss information som efterfrågats i ett enskilt fall.

Tillhandahållandet kan endast aktualiseras när viss information har gjorts tillgänglig, på något sådant sätt som vi har beskrivit i avsnitt 8.3.1. Direktivet och den nya lagen reglerar i första hand tillhandahållande av information, dvs. på vilket sätt som någon kan ta del av information på. Detta görs genom de bestämmelser om krav på avgiftsnivåer, format och andra villkor som kan begränsa ett vidareutnyttjande som framgår av lagen. Genom en begäran om vidareutnyttjande kan en användare ange särskilda önskemål om hur informationen ska tillhandahållas.

Frågan om tillhandahållande av information regleras även i annan författning. Ett exempel på en sådan bestämmelse är enligt vår bedömning utskriftsundantaget i 2 kap. 16 § TF, men även vissa registerförfattningar.⁵ I svensk rätt anses utskriftsundantaget reglera formen för utlämnandet, inte frågan om tillgång som sådan (jfr prop. 1973:33, s. 86).

⁵ Exempelvis 10 § lagen (2000:224) om fastighetsregister.

8.3.3 Lagen ger inte rätt att få tillgång till information

Vårt förslag: Det ska framgå av den nya lagen att den inte ger rätt att få tillgång till information.

I likhet med vad som anges i artikel 1.3. bygger den nya lagen på, och påverkar inte, bestämmelser om tillgång. Vad som avses med detta begrepp definieras inte i direktivet. Svensk rätt innehåller ingen legal definition. Det är inte nödvändigt att definiera begreppet i den nya lagen men det bör i detta sammanhang klargöras vad som avses.

Kännetecknande för en bestämmelse om tillgång i svensk rätt är enligt vår uppfattning att det är en författningsreglerad skyldighet för offentliga aktörer att lämna ut information, vanligtvis efter en begäran. I första hand återfinns sådana bestämmelser i 2 kap. TF avseende utlämnade av allmänna handlingar och i 6 kap. OSL för utlämnande av uppgifter. Det finns också specialbestämmelser som är att betrakta som bestämmelser om tillgång, t.ex. rätt till information om behandling av personuppgifter enligt artikel 15 i dataskyddsförordningen eller 4 kap. 3 § brottsdatalagen (2018:1177) och bestämmelser i registerförfattningar, exempelvis i form av direktåtkomst till uppgifter⁶ (för en närmare redogörelse avseende direktåtkomst, se exempelvis Informationshanteringsutredningens betänkande *Myndighetsdatalag*, SOU 2015:39, s. 122 ff.).

Som vi anført ovan reglerar direktivet inte frågan om tillgång utan hur information som görs tillgänglig ska tillhandahållas. Det står genom artikel 1.3 klart att direktivet inte avser att utöka de skyldigheter som följer av nationella bestämmelser om tillgång. Vi anser att detta även ska gälla vid tillämpningen av den nya lagen. Gränserna för vilken information som en sökande kan kräva att få tillgång till regleras därmed exklusivt av de bestämmelser om tillgång som finns i svensk rätt. I syfte att undanröja eventuella oklarheter i denna del anser vi att det bör särskilt anges i den nya lagen att den inte ger en rätt att få tillgång till information. En sådan bestämmelse kan bidra till att tydliggöra att lagen i första hand reglerar frågan om tillhandahållande av information.

⁶ Se bl.a. 2 kap. 8–9 §§ lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet. Även om dessa bestämmelser är formulerade som så att en myndighet *får* ha direktåtkomst uppkommer en skyldighet att lämna ut vissa uppgifter när direktåtkomst begärs och etableras.

8.4 Begäran om vidareutnyttjande

Vårt förslag: Med *begäran om vidareutnyttjande* avses en begäran om att information tillhandahålls med åberopande av något av de villkor eller format som anges i den nya lagen.

Vad som kännetecknar en begäran om vidareutnyttjande

Öppna data-direktivet innehåller inte någon definition av vad som avses med en begäran om vidareutnyttjande. I artikel 4.1 anges att myndigheter ska behandla en begäran om vidareutnyttjande, på elektronisk väg om det är möjligt och lämpligt, och ge sökanden tillgång till den efterfrågade informationen. Bestämmelsen handlar således enbart om handläggningen av en sådan begäran.

Vid våra kontakter med företrädare för myndigheter har frågan om hur myndigheter ska skilja på en begäran om tillgång och en begäran om vidareutnyttjande lyfts. Enligt vår uppfattning tar en begäran om vidareutnyttjande enbart sikte på *hur* viss information tillhandahålls, i den mening som avses i avsnitt 8.3.2, vilket påverkar möjligheten att vidareutnyttja den. Det bör understrykas att en begäran om vidareutnyttjande inte utgör en fristående begäran om att få tillgång till information, utan den får i första hand betydelse *när* information som efterfrågas med åberopande av en bestämmelse om tillgång tillgängliggörs. I praktiken kan det emellertid antas att en begäran om vidareutnyttjande ofta kommer att göras gällande i samband med att informationen efterfrågas. För att kunna ta ställning till en begäran om vidareutnyttjande måste frågan om tillgång först prövas. På detta sätt kan en begäran om vidareutnyttjande således anses innehålla en indirekt begäran om att få tillgång till viss information. Den ger, som vi anført ovan, dock inte någon självständig rätt att få tillgång till information och gränserna för vad som kan göras tillgängligt regleras exklusivt i annan ordning. Om informationen redan är tillgänglig, t.ex. genom att myndigheten på eget initiativ har publicerat den på sin webbplats för att den ska kunna laddas ned, torde någon formaliserad prövning av frågan om tillgång inte vara nödvändig.

En begäran om vidareutnyttjande är ett sätt för användaren att manifesteras särskilda krav på format eller andra villkor enligt den nya

lagen som denne vill göra gällande i förhållande till en myndighet eller ett offentligt företag, angående hur viss information ska tillhandahållas. Det är således inte fråga om att myndigheter och offentliga företag ska inrätta två parallella system för att hantera en förfrågan avseende viss information.

En begäran om vidareutnyttjande behöver inte nödvändigtvis avse formatkraven, även om vi förutser att detta kommer att vara vanligast. För det fall en användare anger att denne vill att viss information ska tillhandahållas utan avgift, eller utan någon form av licensvillkor, är det också fråga om en begäran om vidareutnyttjande. När det gäller avgifter kan det visserligen antas att en användare alltid vill ha tillgång till information utan avgift. Detta bör emellertid inte leda till att det alltid finns en presumtion för att det finns en begäran om vidareutnyttjande, utan det bör krävas att ett sådant krav faktiskt manifesteras på något sätt i en begäran. En mer allmän förfrågan till en myndighet om viss information får vidareutnyttjas fritt eller om den finns tillgänglig bör inte heller betraktas som en begäran om vidareutnyttjande, utan frågan och svaret får ses som en del av myndighetens allmänna serviceskyldighet.

Vissa tillämpningsfrågor

Öppna data-direktivet innehåller inte något krav på att en begäran om vidareutnyttjande ska vara skriftlig och vi avser inte att föreslå en sådan ordning i den nya lagen. Ett krav på skriftlighet skulle i praktiken oavsiktligt kunna få en hämmande effekt i förhållande till offentlighetsprincipen. I många fall kan det emellertid antas att den som vill att information ska tillhandahållas enligt vissa särskilda villkor eller i ett visst digitalt format anger detta skriftligt för att undvika onödig tidsutdräkt i handläggningen eller tolkningssvårigheter.

Det krävs inte att användaren använder sig av uttrycket ”begäran om vidareutnyttjande” för att en sådan ska föreligga. När det gäller formatkraven behöver användaren, enligt vår bedömning, inte särskilt peka ut det specifika formatet för att det ska föreligga en begäran om vidareutnyttjande, så länge det framgår att användaren vill ha informationen i samma format som den innehas av myndigheten – det kan vara tillräckligt att en begäran om tillgång till viss information görs på digital väg, exempelvis via e-post.

Principiellt finns det inte något som hindrar en offentlig aktör att tillämpa en generös tolkning av när det finns en begäran om vidareutnyttjande, eller att använda särskilda formulär för att effektivisera arbetet, genom att formatkrav m.m. kan preciseras på ett sätt som underlättar för såväl myndigheten som användaren. Myndigheter bör dock iaktta särskild försiktighet så att formulär inte ger sken av att viss information endast kan göras tillgänglig genom ett särskilt förfarande som ligger utanför 2 kap. TF eller andra bestämmelser om tillgång (jfr JO:s beslut den 30 april 2020, dnr 8346-2018).

Om det råder tveksamhet i ett enskilt fall ankommer det enligt vår uppfattning på myndigheten som tar emot en förfrågan att, inom ramen för serviceskyldigheten, tolka innehållet i den och eventuella kontakt med sökanden för att klargöra om det görs gällande några särskilda krav enligt den nya lagen, eller hur de krav som framställts ska uppfattas. En parallell kan här göras till de uttalanden av Justitieombudsmannen angående myndighetens serviceåtgärder vid utlämnande av handlingar respektive uppgifter som nämns i avsnitt 8.3.1 (JO 1990/91 s. 400 och JO 1991/92 s. 434). Vid denna handläggning är det dock viktigt att myndigheten iakttar nödvändig försiktighet för att säkerställa att efterforskningsförbudet i 2 kap. 18 § TF efterlevs. Sökandens egenhändigt lämnade uppgifter kring begäran har då betydelse (jfr JO 1998/99 s. 509 och JO 2005/06 s. 466). Eftersom en begäran om vidareutnyttjande inte avser frågan om utlämnande i sig, utan hur information som är tillgänglig ska tillhandahållas, anser vi dock att en skyldighet att precisera vilka krav som görs gällande inte kan anses stå i strid med efterforskningsförbudet i 2 kap. 18 § TF eller rätten att anonymt begära ut en allmän handling hos en myndighet. Sökanden har alltid möjlighet att få information utlämnad anonymt på det sätt som följer av 2 kap. TF. Det kan i detta sammanhang noteras att när en myndighet är sökande ska tillgångsfrågan hanteras enligt 6 kap. OSL. I en sådan situation är efterforskningsförbudet inte tillämpligt. Gränserna för vilka efterforskande åtgärder en myndighet får vidta kan också påverkas av informationsinnehållet i det enskilda fallet. Om det exempelvis är fråga om personuppgifter kan begäran behöva utredas närmare, för att myndigheten bl.a. ska kunna ta ställning till om uppgifterna omfattas av sekretess enligt 21 kap. 7 § OSL.

Effekter av en begäran om vidareutnyttjande

Att identifiera en begäran om vidareutnyttjande kommer att vara av betydelse för frågan om hur information tillhandahålls i ett visst fall, i synnerhet vad gäller formatkraven. Att det finns en sådan begäran som avses i lagen har även betydelse för frågan om hur begäran ska handläggas och är avgörande för att en myndighet ska vara skyldig att, vid avslag på begäran, meddela ett skriftligt och motiverat beslut som kan överklagas. Om den information som omfattas av en begäran om vidareutnyttjande inte görs tillgänglig förfaller däremot begäran om vidareutnyttjande. Vi återkommer till dessa frågor i kapitel 12 och 13.

8.5 Några exempelsituationer

För att åskådliggöra de frågor som behandlats ovan ges här några exempel på typiska situationer som kan uppkomma. De särskilda ställningstaganden som kan uppstå om informationen innehåller personuppgifter eller andra känsliga uppgifter behandlas i kapitel 17.

Situation 1: Ett företag vänder sig till en myndighet med en förfrågan avseende information som myndigheten tidigare har publicerat på sin webbplats som ett pdf-dokument. Företaget vill att informationen tillhandahålls i maskinläsbart format. Detta utgör en begäran om vidareutnyttjande. Eftersom informationen sedan tidigare har publicerats har den gjorts tillgänglig. Myndigheten har då att ta ställning till om den kan tillhandahållas i enlighet med begäran om vidareutnyttjande. När det gäller företagets önskemål om maskinläsbart format bedömer myndigheten att det inte är möjligt eller lämpligt från verksamhetssynpunkt att tillhandahålla den på det sättet, se om dessa formatkrav i avsnitt 11.4.4. Myndigheten ska i denna situation meddela ett skriftligt beslut som även ska motiveras. Företaget har möjlighet att få frågan om format prövad av domstol genom att överklaga beslutet.

Situation 2: Den information som företaget i exempel 1 vill ha tillhandahållen i digitalt format finns inte tillgänglig sedan tidigare. Myndigheten prövar frågan om tillgång och kommer efter en prövning fram till att informationen inte kan lämnas ut på grund av sekretess.

Begäran om utlämnande ska då avslås. Ett sådant beslut överklagas i den ordning som följer av relevanta bestämmelser om tillgång, inte enligt den nya lagen. Begäran om vidareutnyttjande förfaller i denna situation, se avsnitt 12.3.1.

Situation 3: Myndigheten har tidigare gjort information tillgänglig på sin webbplats. Informationen omfattas av en licens. Företaget accepterar licensen, exempelvis genom att klicka i en ruta på webbplatsen, och laddar ner informationen. Nedladdningen utgör inte ett utlämnande eftersom det saknas en begäran som kräver att myndigheten reagerar på något individualiserat sätt. Någon begäran om vidareutnyttjande blir inte heller aktuell eftersom företaget accepterar de villkor som belastar informationen, och det inte riktas några krav på att tillhandahålla informationen i ett visst format till myndigheten. Om företaget vänder sig till myndigheten med en förfrågan om att informationen ska tillhandahållas utan en licens utgör detta en begäran om vidareutnyttjande.

Situation 4: Den information som företaget i exempel 1 vill kunna vidareutnyttja finns inte tillgänglig sedan tidigare. Myndigheten finner att det inte finns några hinder mot ett utlämnande på grund av sekretess, men anser att sammanställningen av uppgifterna kräver mer än rutinbetonade åtgärder. Informationen lämnas därför inte ut enligt 2 kap. TF, men myndigheten gör ändå informationen tillgänglig som en serviceåtgärd, mot att en avgift tas ut. Denna avgift ska följa de krav på högsta avgiftsnivåer som anges i lagen. Det finns i detta fall inte en begäran om vidareutnyttjande eftersom företaget inte angett något om avgiftsnivåer i sin förfrågan om att få tillgång till informationen. Om företaget anser att avgiften överstiger de nivåer som tillåts enligt den nya lagen kan företaget ställa en sådan begäran för att utverka ett överklagbart beslut. Det kan i detta fall räcka att företaget anger till myndigheten att avgiften inte accepteras för att en begäran om vidareutnyttjande ska anses finnas.

9 Definitioner

9.1 Vissa uttryck bör definieras särskilt

I artikel 2 i öppna data-direktivet definieras vissa uttryck som är grundläggande betydelse för förståelsen av bestämmelserna i direktivet. Nedan följer en redogörelse för de definitioner som vi anser bör finnas med i den nya lagen, om inte annat särskilt anges. Vissa begrepp som inte definieras i direktivet men som används i den nya lagen – exempelvis *tillgängliggöra* och *tillhandahålla* – behandlas på annan plats i betänkandet, t.ex. kapitel 8.

9.1.1 Offentliga företag

Vårt förslag: Med *offentligt företag* avses ett företag som en eller flera myndigheter har ett bestämmande inflytande över och som är verksamt inom en viss sektor såsom energi, vatten, trafik och transport eller som utgör ett kollektivtrafikföretag, lufttrafikföretag eller rederi.

Med *bestämmande inflytande* avses detsamma som i lagen om upphandling inom försörjningssektorerna.

Begreppet offentligt företag bör definieras i lagen

I öppna data-direktivet utvidgas tillämpningsområdet till att även omfatta offentliga företag inom vissa sektorer såsom energi, vatten, trafik och transport. I PSI-direktivet och ändringsdirektivet undantogs offentliga företag, men i skäl 24 till öppna data-direktivet nämns att detta leder till försämrad tillgång till information som framställs i samband med utförande av tjänster av allmänt intresse på ett antal områden, särskilt inom de allmännyttiga sektorerna. Det sägs också

i hög grad begränsa möjligheterna att skapa gränsöverskridande tjänster som bygger på information som innehåses av offentliga företag som tillhandahåller tjänster av allmänt intresse.

I artikel 2.3 definieras vad som menas med ett offentligt företag. Det kan konstateras att två förutsättningar ska vara uppfyllda för att ett visst företag ska omfattas av öppna data-direktivets tillämpningsområde. Dels ska det vara fråga om ett företag som det allmänna har ett direkt eller indirekt bestämmande inflytande över, dels ska företaget vara verksam inom någon av de sektorer som pekas ut i artikel 1.1.b, bl.a. energi, vatten, trafik och transport.

Begreppet *offentligt företag* förekommer i ett flertal bestämmelser i direktivet (exempelvis artikel 3.2, 4.6 och 5.7). Det är därför enligt vår bedömning lämpligt att definiera vad som avses med begreppet i den nya lagen. Den föreslagna bestämmelsen motsvarar definitionen i direktivet fullt ut.

Bestämmande inflytande

I artikel 2.3 anges att offentliga myndigheter ska anses utöva bestämmande inflytande över ett offentligt företag när de direkt eller indirekt äger majoriteten av ett företags tecknade kapital, kontrollerar majoriteten av de rösträtter som är knutna till företagets emitterade aktier eller kan utse mer än hälften av ledamöterna i företagets administrativa, styrande eller övervakande organ.

Kravet på, och definitionen av, bestämmande inflytande är inte nytt. Det finns motsvarigheter i flera svenska författningar som bygger på unionsrättsliga direktiv, bl.a. i 2 § lagen (2005:590) om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m. och i 1 kap. 22 § första stycket 1 och andra stycket lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF). Även om ordalydelserna i dessa författningar skiljer sig något åt är den materiella innebörden densamma och stämmer även överens med definitionen i öppna data-direktivet enligt vår bedömning. Med hänsyn till att begreppet bestämmande inflytande i artikel 2.3 är nära knutet till unionsrättsliga förordningar och direktiv är ett alternativ att hänvisa till en svensk författning som bygger på unionsrättsliga bestämmelser, i första hand 1 kap. 22 § första stycket 1 och andra stycket LUF för att definiera bestäm-

mande inflytande¹. En sådan koppling har enligt vår bedömning fördelen att ändringar i unionsrätten kan få direkt genomslag även i den nya lagen utan att en författningsändring behöver göras. Praxis på området kan med denna ordning också få en mer direkt tillämpning.

Endast företag inom vissa sektorer omfattas

För att omfattas av den nya lagen ska ett offentligt företag, enligt artikel 1.1.b i direktivet, vara ett företag som:

1. är verksamt inom de områden som definieras i försörjningsdirektivet,
2. fungerar som kollektivtrafikföretag i enlighet med artikel 2 i kollektivtrafikförordningen,
3. fungerar som lufttrafikföretag som har allmän trafikplikt i enlighet med artikel 16 i lufttrafikförordningen, eller
4. fungerar som rederi inom gemenskapen som uppfyller förpliktelser vid allmän trafik i enlighet med artikel 4 i cabotageförordningen.

Den första punkten avser verksamheter inom områdena vatten, energi, transport och posttjänster som regleras i försörjningsdirektivet. Detta direktiv är i svensk lagstiftning genomfört genom LUF. Den krets av företag som omfattas av öppna data-direktivet motsvaras av de företag som är verksamma inom de sektorer som anges i 2 kap. 1–8 §§ LUF. Uppräkningen av företag som bedriver sådan verksamhet i LUF är förhållandevis omfattande, vilket talar för en hänvisning till bestämmelsen i LUF i stället för att göra motsvarande uppräkningslista i den nya lagen.

¹ 1 kap. 22 § LUF lyder: Med upphandlande enhet avses i denna lag dels en upphandlande myndighet enligt 23 §, dels ett sådant företag som

1. en upphandlande myndighet kan utöva ett bestämmande inflytande över på det sätt som anges i andra stycket, eller

2. bedriver verksamhet som omfattas av lagens tillämpningsområde enligt 2 kap. 1–8 §§ med stöd av en ensamrätt enligt 12 § eller en särskild rättighet enligt 20 §.

Ett bestämmande inflytande enligt första stycket 1 ska anses finnas om en upphandlande myndighet, direkt eller indirekt, innehar mer än hälften av andelarna i företaget eller kontrollerar majoriteten av rösttalet på grund av aktieäggande eller motsvarande eller kan utse mer än halva antalet ledamöter i företagets styrelse eller motsvarande ledningsorgan.

När det gäller den andra punkten i artikel 1.1.b kan det noteras att begreppet kollektivtrafikföretag definieras i 5 § lagen (2010:1065) om kollektivtrafik. I den lagen utgörs definitionen av en hänvisning till kollektivtrafikförordningen.

Den tredje punkten i artikel 1.1.b i öppna data-direktivet avgränsar kretsen av företag till sådana lufttrafikföretag som har allmän trafikplikt enligt artikel 16 i lufttrafikförordningen. Trafikverket har i uppdrag att besluta om detta enligt 3 § förordningen (1994:1808) om behöriga myndigheter på den civila luftfartens område.

Den fjärde punkten är avgränsad på så sätt att endast rederier inom gemenskapen som uppfyller förpliktelser vid allmän trafik enligt artikel 4 i cabotageförordningen omfattas.

Vår bedömning är att avgränsningen av vilka kollektivtrafikföretag, lufttrafikföretag och rederier som omfattas av den nya lagens tillämpningsområde bör göras genom hänvisningar till de relevanta bestämmelserna i respektive EU-förordning, jfr lagstiftningstekniken i 5 § lagen om kollektivtrafik. Hänvisningar till EU-rättsakter kan göras antingen statiska eller dynamiska. En statisk hänvisning innebär att hänvisningen avser EU-rättsakten i en viss angiven lydelse. En dynamisk hänvisning innebär att hänvisningen avser EU-rättsakten i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen. Vi anser att det är lämpligt att hänvisningarna i lagen sker genom dynamiska hänvisningar. På så vis är det alltid den senast gällande lydelsen av EU-rättsakten som blir tillämplig och framtida ändringar får direkt genomslag även i den nya lagen.

9.1.2 Data

Vår bedömning: Med *data* avses de mindre beståndsdelarna i ett större informationsinnehåll. Det behöver inte införas en särskild definition av begreppet i den nya lagen.

Öppna data-direktivet innehåller definitioner av begreppen dynamiska data, forskningsdata och värdefulla dataset. Direktivet saknar emellertid en definition av vad som avses med data. Frågan är om begreppet behöver definieras särskilt i den nya lagen.

Det saknas en legal definition av begreppet data också i svensk rätt. I informationsteknisk mening används det ofta för att repre-

sentera de mindre beståndsdelarna i ett större informationsinnehåll. Data behöver inte vara ordnad på ett sätt som ger innehållet en mening utan utgör en representation av fakta (jfr *Lag om kvalificerade elektroniska signaturer, m.m.*, prop. 1999/2000:117, s. 38 och *Information och den nya informationsteknologin – straff- och processrättsliga frågor*, SOU 1992:110, s. 114). Även om data i första hand för tankarna till digital information kan data i princip även utgöras av analoga föremål, exempelvis biobanker som innehåller en eller flera provsamlings bestående av biologiskt material. I den nya lagen är avsikten inte att data enbart ska omfatta digital information, även om det i praktiken är information i sådant format som oftast kan antas vara föremål för vidareutnyttjande.

I öppna data-direktivet används begreppet data i första hand i skälen och då i en betydelse som i all väsentlighet är synonym med definitionen av handling i artikel 2.6. Det kan i detta sammanhang noteras att i PSI-utredningen användes termerna handling, information och data omväxlande, som i den allmänna debatten och språkbruket, och att någon skillnad i sak inte var avsedd (*Ett steg vidare – nya regler och åtgärder för att främja vidareutnyttjande av handlingar*, SOU 2014:10, s. 27). Enligt vår bedömning förutsätter inte genomförandet av direktivet att begreppet data definieras i den nya lagen. Vi kan inte heller identifiera några andra omständigheter som visar på en konkret fördel med att införa en sådan definition.

9.1.3 Maskinläsbart format och metadata

Vårt förslag: Med *maskinläsbart format* avses ett filformat som är strukturerat på ett sådant sätt att det enkelt kan läsas av ett datorprogram.

Vår bedömning: Begreppet *metadata* behöver inte definieras särskilt i lagen.

Av artikel 2.13 i öppna data-direktivet avses med maskinläsbart format ett filformat som är strukturerat på ett sådant sätt att tillämpningsprogramvara enkelt kan identifiera, känna igen och extrahera specifika uppgifter, inklusive enskilda faktauppgifter, och deras interna struktur. Ett maskinläsbart format kan vara öppet eller proprietärt,

men medlemsstaterna bör, när så är möjligt och lämpligt, uppmuntra användningen av i unionen eller internationellt erkända öppna, maskinläsbara format (skäl 35). Syftet är att den manuella hanteringen som krävs ska minimeras så att information kan vidareutnyttjas i större skala och på ett sätt som inte påverkar dess aktualitet.

Exempel på maskinläsbart format är EAN-koder² och s.k. QR-koder³, som är ett sätt att lagra information i en maskinläsbar optisk etikett. Uppgifterna i en QR-kod kan vara allt från enkel text till e-postadresser, telefonnummer eller en webbplatsadress. Figuren nedan är en QR-kod som, när den läses av ett kompatibelt program, leder till www.oppnadata.se. De flesta mobiltelefoner kan genom den inbyggda kameran läsa QR-koder. Även information i form av en XML-fil eller en kommaseparerad lista kan utgöra ett maskinläsbart format.



För att maskiner ska förstå innebörden i viss information behöver formatet innehålla metadata för att beskriva egenskaper, klasser och attribut. Om formatet inte stöder eller innehåller metadata, finns det risk att maskinen kan feltolka data. Exempelvis kan maskiner inte gissa om ett decimaltal är en geografisk referens eller en procentsats i en balansräkning. Metadata är alltså data som beskriver annan information. Ett exempel är uppgifter som anger när en viss handling hos en myndighet kom in eller upprättades, diarienummer och vem handlingen rör (jfr *Ett sammanhängande system för geografisk miljöinformation*, prop. 2009/10:224, s. 27 och 57 f.). Vissa filformat – exempelvis ZIP-filer⁴ och pdf-dokument – är olämpliga ur denna synvinkel, då de har ett dåligt stöd för metadata. Direktivet innehåller inte några närmare krav på hur metadata ska utformas och begreppet behöver enligt vår bedömning inte definieras särskilt i den nya lagen.

² European Article Number, vanligtvis kallat streckkod. EAN-koder, numera GS1-nummer, är ett nummersystem som används världen över för att märka varor.

³ Quick Response-kod. En tvådimensionell kod för optisk avläsning. QR-koder är en vidareutveckling av EAN-koden och kan innehålla betydligt mer information.

⁴ Zip är ett filformat för att komprimera arkivfiler.

Det finns ingen entydig definition av vad som avses med maskinläsbart format och det kan, som påpekas i skäl 35, följa en internationell standard men kan också vara proprietärt. Direktivet anger att tillämpningsprogramvara ”enkelt” ska kunna identifiera och extrahera specifika uppgifter. Avsikten är således att det inte ska krävas att en vidareutnyttjare införskaffar en kostsam eller svårtillämpad programvara för att kunna ta del av informationen i ett maskinläsbart format, utan standardiserade format bör i första hand eftersträvas. Detta bör komma till uttryck i definitionen av maskinläsbart format i den nya lagen.

Hur maskinläsbarheten ska uppnås tekniskt behöver inte definieras i den nya lagen utan det är den yttre ramen, dvs. minimikraven, för vad som krävs som bör framgå av en särskild bestämmelse. De ytterligare krav som framgår av artikel 2.13 avseende strukturen är enligt vår bedömning inte nödvändiga att införa i definitionen i den nya lagen, utan sådana tekniska föreskrifter bör i stället regleras i en verkställighetsföreskrift, se avsnitt 11.4.7.

Mot denna bakgrund bör *maskinläsbart format* definieras i den nya lagen som ett filformat som är strukturerat på ett sådant sätt att det enkelt kan läsas av ett datorprogram.

9.1.4 Dynamiska data

Vårt förslag: Med *dynamiska data* avses digital information som uppdateras ofta eller i realtid.

Av artikel 2.8 i direktivet framgår att dynamiska data är information i digitalt format, som uppdateras ofta eller i realtid, särskilt på grund av deras volatilitet eller snabba åldrande, och att data som genereras av sensorer vanligtvis betraktas som dynamiska data. Begreppet är nytt i förhållande till de tidigare PSI-direktiven. I skäl 31 räknas miljödata, trafikuppgifter, satellitdata, meteorologiska data och annan data som genereras av sensorer upp som exempel. Det understryks att det ekonomiska värdet för sådan information är beroende av att den omedelbart finns tillgänglig och uppdateras med jämna mellanrum.

Utmärkande för dynamiska data är att informationen uppdateras ofta eller i realtid. Någon generell regel angående vilket tidsintervall som krävs är inte möjligt att formulera, utan dynamiska data kan,

beroende på dess karaktär i det enskilda fallet, uppdateras med olika frekvens, allt från realtid till veckovis. Realtidsdata kan exempelvis vara väderinformation eller data angående lediga parkeringsplatser. Dynamiska data som uppdateras mindre frekvent kan vara geografisk information av olika slag. En faktor som kan användas för att avgränsa dynamiska data är att se till hur informationens socioekonomiska värde påverkas om den inte görs tillgänglig omedelbart efter insamlingen, på det sätt som anges i artikel 5.5 i öppna data-direktivet. Det kan i detta sammanhang även noteras att det inte finns något krav på att uppdateringen ska göras automatiskt utan det kan även vara fråga om manuella uppdateringar av viss information (jfr skäl 31 i direktivet).

Att dynamiska data skulle kunna existera i ett annat format än digitalt framstår som närmast uteslutet. Även med hänsyn till detta anser vi att det bör klargöras i den nya lagen att dynamiska data endast är avsett att omfatta information som finns i digitalt format. Artikel 2.8 i direktivet innehåller exemplifieringar och anger särskilt att sensordata vanligtvis omfattas. Dessa exempel är det enligt vår bedömning inte nödvändigt att införa i den nya lagen utan det viktiga är att kärnegenskaperna för dynamiska data framgår, dvs. att det är fråga om digital information som uppdateras ofta eller i realtid. Dynamiska data bör därför definieras på detta sätt i lagen. Den närmare avgränsningen får göras från fall till fall utifrån den enskilda informationsmängdens karaktär.

9.1.5 Särskilda värdefulla datamängder

Vårt förslag: Med *särskilda värdefulla datamängder* avses information som framgår av förteckningen över särskilda värdefulla dataset i de genomförandeakter som har meddelats med stöd av artikel 14 i öppna data-direktivet.

I artikel 2.10 i öppna data-direktivet definieras begreppet värdefulla dataset. Med begreppet avses handlingar vars vidareutnyttjande är förknippat med stora fördelar för samhället, miljön och ekonomin, framför allt på grund av deras lämplighet för att skapa mervärdetjänster, applikationer och nya högkvalitativa arbetstillfällen, och antalet potentiella mottagare av de mervärdetjänster och mervärdes-

applikationer som bygger på dessa dataset. Begreppet är nytt i öppna data-direktivet. I bilaga 1 till direktivet finns en förteckning över tematiska kategorier av värdefulla dataset. Kategorierna är:

- geospatiala data
- jordobservation och miljö
- meteorologiska data
- statistik
- företag och företagsägande
- rörlighet.

Enligt artikel 14 i direktivet ges kommissionen i uppgift att anta genomförandeakter med en förteckning över särskilda värdefulla dataset inom de kategorier som anges i bilaga 1 och som innehas av offentliga myndigheter och offentliga företag. Eftersom det är särskilda värdefulla dataset som det finns reglering om i direktivet (se t.ex. artikel 5.8 och 14) bör det vara detta begrepp som definieras och inte begreppet värdefulla dataset. Vi anser emellertid att begreppet datamängd stämmer bättre överens med svensk terminologi än begreppet dataset och att förstnämnda begrepp därför ska användas i den nya lagen.

Vår bedömning är därför att särskilda värdefulla datamängder bör definieras på så sätt att det avser den information som framgår av förteckningen över sådana dataset som har meddelats med stöd av artikel 14 i öppna data-direktivet.

9.1.6 Vidareutnyttja

Vårt förslag: Med *vidareutnyttja* avses att använda information för ett annat ändamål än det för vilket den framställdes av en myndighet eller ett offentligt företag.

En grundläggande förutsättning för att den nya lagen ska vara tillämplig är att det är fråga om vidareutnyttjande av information. I förarbetena till PSI-lagen gavs som ett exempel på vidareutnyttjande att ett företag använder information från ett register hos en myndighet

som utgångspunkt för att utveckla tjänster till allmänheten, t.ex. genom att använda geografisk information i en GPS-tjänst (*Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, prop. 2009/10:175, s. 147).

Begreppet definieras i artikel 2.11 i öppna data-direktivet. Av bestämmelsen framgår sammanfattningsvis att det är fråga om användning av handlingar, som innehas av offentliga myndigheter eller offentliga företag, för andra ändamål än det som de ursprungligen framställdes för inom aktörens offentliga verksamhet. I skäl 20 erinras om att medlemsstaterna kan gå längre än de miniminormer som fastställs i direktivet och följaktligen tillåta mer omfattande vidareutnyttjande. Någon sådan utvidgning föreslår vi dock inte.

Begreppet har definierats i 6 § PSI-lagen som ”användning av handlingar för andra ändamål än det ursprungliga ändamål för vilket handlingarna behandlas av en myndighet”. I stort anser vi att denna definition kan överföras till den nya lagen. Vi föreslår dock några justeringar.

För det första bör begreppet information användas i stället för handling, i enlighet med det förslag vi lämnar i avsnitt 8.2. Vi föreslår vidare att ”behandlas” byts mot ”framställdes”, i enlighet med öppna data-direktivets lydelse. Den nuvarande lagtexten framstår i detta avseende något motsägelsefull; det ändamål som informationen behandlas för vid tidpunkten för bedömningen behöver inte vara det samma som det ursprungliga. Direktivets definition är tydlig med att det är ändamålet vid tidpunkten då informationen framställdes som är avgörande. Detta bör ha den fördelen att situationer undviks där information undantas från den nya lagens tillämpningsområde på grund av att myndigheter ändrar ändamålet för behandling av information i efterhand. Genom att använda ”framställdes” tydliggörs att det är ändamålet vid den ursprungliga behandlingen som avses.

Det ursprungliga ändamålet sammanfaller i normalfallet med fullgörandet av en myndighets offentliga uppgifter. Detta innebär att utgångspunkten är att all användning av information av andra än myndigheten eller det offentliga företaget är vidareutnyttjande i direktivets mening. Beroende på hur brett eller smalt myndighetens verksamhetsområde definieras kan utrymmet för vad som är att betrakta som vidareutnyttjande i direktivets mening påverkas. Ett mycket vitt formulerat verksamhetsområde skulle alltså kunna inskränka den nya lagens tillämplighet på ett icke önskvärt sätt. Detta uppmärksammades också i förarbetena till PSI-lagen. Bedömningen gjordes

av regeringen att även om ändamålen är likartade ska det anses vara ett vidareutnyttjande. Vi delar denna bedömning. Regeringen uttalade vidare att varje tillhandahållande av handlingar leder till ett vidareutnyttjande och att även om PSI-direktivet främst syftar till att främja förädling eller bearbetning, täcker det även ren vidareförmedling av information. Som exempel på vad som utgör ett vidareutnyttjande angavs bl.a. typisk användning av allmänna handlingar som lämnats ut med stöd av 2 kap. TF (prop. 2009/10:175, s. 148). Vi anser att motsvarande synsätt ska gälla för öppna data-direktivet och den nya lagen.

Utbyte av information mellan myndigheter i samband med deras offentliga verksamhet eller utbyte av information mellan offentliga företag och myndigheter i samband med myndigheternas offentliga verksamhet undantas emellertid uttryckligen i direktivet, genom de begränsningar som framgår av artikel 2.11.a och 2.11.b, se avsnitt 10.5.9.

När det gäller information som innehåller personuppgifter bör – som företrädare för några av de myndigheter vi har haft kontakt med har påpekat – förhållandet till den s.k. finalitetsprincipen i artikel 5.1.b dataskyddsförordningen särskilt uppmärksammas. Enligt denna princip får personuppgifter inte senare behandlas för något ändamål som är oförenligt med insamlingsändamålen. Med utgångspunkten att ändamålet med användningen bör tolkas i så vid mening som möjligt i förhållande till det ursprungliga skulle det, för information som innehåller personuppgifter, ha den effekten att en stor andel information, i vart fall när den görs tillgänglig på andra sätt än som ett utlämnande enligt 2 kap. TF, inte kan tillgängliggöras utan att stå i strid med finalitetsprincipen. För en vidareutnyttjare kan resultatet i vissa fall bli att denne anses behandla informationen i strid med dataskyddsförordningen. Som framgår av skäl 52 till öppna data-direktivet är anonymisering⁵ av information ett sätt att jämka samman dessa till synes motstående intressen. Det ligger emellertid inte inom ramen för vårt uppdrag att föreslå praktiska åtgärder som kan eller bör vidtas i detta avseende. Vi anser vidare att dessa problem inte bör överskattas i praktiken.

Som nämnts ovan ska utbyte av information mellan offentliga aktörer i samband med deras offentliga verksamhet, i likhet med vad som gäller enligt PSI-lagen, inte anses utgöra ett vidareutnyttjande

⁵ Med anonymisering avses enligt artikel 2.7 i öppna data-direktivet ett förfarande för att göra handlingar till anonyma handlingar, som inte avser en identifierad eller identifierbar fysisk person, eller förfarandet för att anonymisera personuppgifter på ett sådant sätt att den registrerade inte eller inte längre är identifierbar.

enligt öppna data-direktivet. Vi anser att denna begränsning inte bör framgå av definitionen av begreppet vidareutnyttja utan av ett särskilt undantag för viss information från den nya lagens tillämpningsområde, se avsnitt 10.5.9. En myndighets eller ett offentligt företags användning av information inom ramen för verksamhet som är konkurrensutsatt, men som härrör från aktörens egen eller andra aktörers verksamhet som inte är konkurrensutsatt, är däremot ett vidareutnyttjande.

I likhet med tidigare förarbeten anser vi att vidareutnyttja ska definieras särskilt i den nya lagen (jfr prop. 2009/10:175, s. 148).

För en definition av och en genomgång av vad som avses med uttrycket *begäran om vidareutnyttjande* hänvisar vi till avsnitt 8.4.

9.1.7 Öppet format

Vår bedömning: Begreppet *öppet format* behöver inte definieras särskilt i lagen.

I artikel 2.14 i direktivet definieras begreppet öppet format som ett filformat som är oberoende av plattform och tillgängligt för allmänheten utan några restriktioner som hindrar vidareutnyttjande av information. Enligt vår bedömning finns det inte någon principiell skillnad mellan definitionen av öppet format och den definition av öppna data som redovisas i avsnitt 9.1.9. Begreppet tillför enligt vår bedömning inte något materiellt. Med hänsyn till detta anser vi att det inte är nödvändigt att definiera begreppet öppet format i den nya lagen.

9.1.8 Bulknedladdning och gränssnitt

Vårt förslag: Med *bulknedladdning* avses tillgång till en avgränsad informationsmängd genom elektronisk uppkoppling.

Med *gränssnitt* avses en regeluppsättning för dynamiskt informationsutbyte mellan programvaror.

Uttrycket bulknedladdning saknar en legal definition och förekommer inte i några förarbeten. Informationstekniskt innebär det att viss information läggs i en fil, eller en uppsättning filer, så att informationen kan göras tillgänglig med några enkla nedladdningar. Informationen har avgränsats och färdigställts, och bör i normalfallet utgöra s.k. färdiga elektroniska handlingar i tryckfrihetsförordningens mening, jfr avsnitt 8.2.4. Tillgången till information i bulk kan kopplas till en prenumeration som innebär att prenumeranten får tillgång till förändringar allt eftersom uppdateringar sker och nya informationsmängder blir tillgängliga.

I öppna data-direktivet används också begreppet API. Det kan bäst översättas med applikationsprogrammeringsgränssnitt, se skäl 31. För att öka läsbarheten föreslår vi att det kortare begreppet gränssnitt används i den nya lagen. Någon ändring i sak avses inte. Av läsbarhetsskäl används också förkortningen API i vissa fall i betänkandet. I skäl 32 till direktivet definieras ett API som en uppsättning funktioner, processer, definitioner och protokoll för kommunikation från maskin till maskin och datautbyte. I departementspromemorian *Res lätt med biljett* beskrivs ett API som en regeluppsättning för hur en viss programvara kan kommunicera med annan programvara (Ds 2015:11, s. 82). Kort sagt är det fråga om ett ordnat sätt att hämta och lämna information.

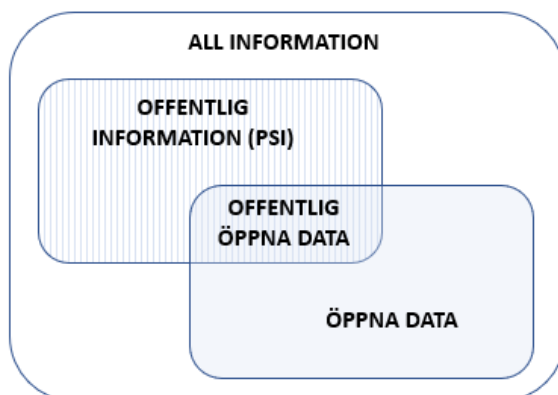
I avsnitt 11.4.6 pekas på vissa skillnader mellan begreppen maskinläsbart format respektive API. När det gäller bulknedladdningar skiljer sig dessa från tillgång till information genom ett API på så sätt att det senare är en metod för att tillhandahålla mindre delar av data. Detta kan vara viktigt för att på ett ändamålsenligt sätt kunna ge tillgång till information som innehåller för stora datamängder för att kunna sammanställas i en fil för nedladdning. Stora mängder statistik som samlats in under en längre tid kan tänkas utgöra exempel på sådan information som blir oöverskådlig om den inte tillgängliggörs i mindre delmängder. Det finns även en vinst i att information görs tillgänglig efterhand som den samlas in, för att den inte ska förlora sin aktualitet. En bulknedladdning är således statisk och ett API är dynamiskt. Denna skillnad innebär att det ställs högre krav på myndigheten när information förväntas vara tillgänglig genom ett API, bl.a. vad gäller driftssäkerhet och möjlighet att hantera många samtidiga användare.

I likhet med vad som sagts i avsnitt 9.1.3 avseende begreppet maskinläsbart format kommer det att vara behövt att närmare definiera de tekniska kriterierna för gränssnitt och bulknedladdningar i verkställighetsföreskrifter. Med hänsyn till den snabba tekniska utvecklingen och att standarder för överföringsprotokoll m.m. kan förändras är det inte lämpligt att ange detta i den nya lagen. Begreppen som sådana bör emellertid definieras i den nya lagen, för att kunna kompletteras med tekniska föreskrifter i ett senare skede, på samma sätt som föreslås i avsnitt 11.4.7.

9.1.9 Öppna data

Vårt förslag: Med *öppna data* avses digital information i öppna format som kan vidareutnyttjas och delas fritt för valfritt ändamål.

Information är ett brett begrepp. En form av information är sådan som uppfyller kraven för att vara öppna data. Öppna data kan skapas både av den privata sektorn och av offentliga aktörer, dvs. myndigheter och offentliga företag. Begreppen offentlig information – dvs. information som innehas och görs tillgänglig av offentliga aktörer – respektive begreppet öppna data tenderar att i olika sammanhang användas synonymt. Det är enligt vår uppfattning av vikt att inte förväxla den bredare målsättningen att offentlig information ska vara mer öppen och tillgänglig, med definitionen av begreppet öppna data som sådan. Öppna data och annan information från den offentliga sektorn existerar sida vid sida, men kan också överlappa. Öppna data är inte en egen typ av information utan information som uppfyller vissa krav vad gäller struktur, form, tillgång och rätt till fri användning. Schematiskt kan förhållandena illustreras med följande figur.



Öppna data-direktivet saknar en särskild bestämmelse som definierar öppna data. I skäl 16 anges dock att med detta begrepp avses i allmänhet ”data i öppna format som kan utnyttjas, vidareutnyttjas och delas fritt av vem som helst för valfritt ändamål”. Myndigheten för digital förvaltning definierar öppna data som ”digital information som man kan vidareutnyttja utan att betala avgift eller acceptera annat villkor än att man kan behöva ange källan”⁶. Statskontoret utgår i sin rapport, *Hinder för att använda myndigheternas öppna data* (2018:6), från en liknande definition. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) anger öppna data som information från offentliga organisationer som finns tillgänglig för vem som helst att använda, återanvända och distribuera utan andra förbehåll än källangivelse och vidarelicensiering. Open Knowledge Foundation, som är en ideell organisation som verkar för utveckling av öppna data, definierar öppna data som sådana data som vem som helst fritt får använda, återanvända och distribuera med som största motprestation att ange källa eller krav på att dela data på samma sätt.⁷

Öppna data förutsätter enligt samtliga definitioner inte nödvändigtvis att det är fråga om digital information, men i praktiken ligger potentialen för datadriven innovation i digitala och maskinläsbara format. För att uppnå bästa återanvändbarhet bör informationen så långt som möjligt vara maskinläsbar, komplett, primär och aktuell (Gartner, rapport för Regeringskansliet, *Öppna data och datadriven innovation*, s. 6). När det gäller aktualitetskriteriet kommer det till

⁶ www.digg.se/utveckling--innovation/oppna-data-och-datadriven-innovation, 2019-10-02.

⁷ <https://opendefinition.org/od/2.1/en/>, 2019-10-16.

uttryck i öppna data-direktivet genom det omedelbarhetskrav som gäller för dynamiska data enligt artikel 5.5, se avsnitt 11.5. Analog information har inte samma möjligheter att kombineras med annan information till nya innovativa lösningar. Att direktivet endast har för avsikt att omfatta öppna data i digital form framgår av att öppna format i artikel 2.14 definieras som *filformat* som är oberoende av plattform och tillgängliga för allmänheten utan några restriktioner som hindrar vidareutnyttjande av handlingar. Vi anser mot denna bakgrund att en definition av öppna data i den nya lagen ska tydliggöra att endast digital information avses.

Grundkriterierna för öppna data är således att det är digital information som får vidareutnyttjas och distribueras fritt, för valfritt ändamål. Med fritt avses även att vidareutnyttjandet inte är förenat med avgifter. Den begränsning som kan finnas – och som framgår av exempelvis SKR:s definition – är att originalkällan ska anges, genom en CC BY-licens⁸. Företrädare för myndigheter som vi har haft kontakt med har också påtalat detta. Öppna data-direktivets definition av öppna format innehåller emellertid inte någon sådan begränsning. Vi anser att definitionen i den nya lagen bör ha en så direktivnära lydelse som möjligt och att en ytterligare begränsning i form av krav på att ange originalkälla därför inte ska införas.

Utifrån ovan angivna kriterier kan vi konstatera att frågan om viss information är öppna data eller inte kan besvaras först i samband med att informationen tillhandahålls. Det är hur informationen faktiskt är utformad som blir avgörande, inte om tillgången till den kommer av en skyldighet eller sker genom frivillig publicering. Information som lämnas ut efter en begäran enligt en bestämmelse om tillgång, se avsnitt 8.3.1, kan enligt vår uppfattning emellertid normalt sett inte anses uppfylla kriterierna för att utgöra öppna data eftersom ett sådant utlämnande förutsätter en prövning i det enskilda fallet, i förhållande till en viss mottagare, dvs. inte ”vem som helst” i den mening som avses i skäl 16. Dessutom framgår av definitionen av öppna format i artikel 2.14 att informationen ska vara tillgänglig för allmänheten, vilket den inte kan anses vara om det krävs en begäran i det enskilda fallet för att få tillgång till den.

Information som uppfyller kraven på att utgöra öppna data får enligt den föreslagna definitionen användas fritt. Några villkor kan

⁸ Med denna licens kan andra distribuera, remixa, anpassa och bygga vidare på ett visst arbete, även kommersiellt, så länge användarna anger källan för det ursprungliga arbetet.

därför inte ställas upp på sätt som inskränker rätten att fritt använda sådan information. För att i möjligaste mån undvika oklarheter för både offentliga aktörer och potentiella vidareutnyttjare är det av vikt att det i den nya lagen framgår vad som avses med öppna data. Begreppet bör därför definieras i lagen som digital information i öppna format som kan vidareutnyttjas och delas fritt för valfritt ändamål.

9.1.10 Forskningsdata

Vårt förslag: Med *forskningsdata* avses digital information som samlats in eller framställts inom ramen för vetenskaplig forskningsverksamhet.

I artikel 2.9 definieras forskningsdata som andra handlingar i digitalt format än vetenskapliga publikationer, som samlas in eller framställs inom ramen för vetenskaplig forskningsverksamhet och som används som bevis i forskningsprocessen eller som i forskarvärlden är allmänt accepterade som nödvändiga för att validera forskningsrön och forskningsresultat. I skäl 27 nämns som exempel på forskningsdata statistik, resultat från experiment, mätningar, iakttagelser från fältarbete, resultat från undersökningar, inspelningar från intervjuer och bilder. Forskningsdata inbegriper även metadata och kravspecifikationer.

Det saknas en legal definition av forskningsdata i svensk rätt. I Vetenskapsrådets rapport *Förslag till nationella riktlinjer för öppen tillgång till vetenskaplig information* (2015) definieras forskningsdata som ”digital information som tas fram med offentlig finansiering och som har samlats in för att analyseras i ett vetenskapligt syfte”. Exempel på sådan forskningsdata är resultat från experiment och mätningar, observationer från fältarbete, statistik, enkätsvar, intervjuer och bilder. Fysiska föremål som t.ex. naturvetenskapliga och arkeologiska samlingar, fysiska konstverk eller biobanker betraktas i sig själva inte som forskningsdata, men däremot är digital information om sådana föremål att betrakta som forskningsdata (se s. 17 och 30). I den senare rapporten ”*Samordning av öppen tillgång till forskningsdata*” (2020) från Vetenskapsrådet definieras forskningsdata som ”Digital information som har skapats under forskningsprocessen. Om redan befintliga data från andra aktörer har använts, såsom exempelvis olika typer av myndighetsdata, utgör dessa forsknings-

data endast om de har analyserats, bearbetats eller på annat sätt förädlats under forskningsprocessen” (s. 48).

En bestämmelse med en definition av forskningsdata bör införas i lagen som utgår från direktivets definition. Vad som anges i direktivet om att det ska röra sig om information som ”används som bevis i forskningsprocessen eller som i forskarvärlden är allmänt accepterade som nödvändiga för att validera forskningsrön och forskningsresultat” anser vi inte behöver införas i definitionen i den nya lagen, då det enligt vår bedömning inte tillför någon materiell avgränsning utan i första hand har ett förklarande syfte. Vi föreslår därför att forskningsdata definieras som digital information som samlats in eller framställts inom ramen för vetenskaplig forskningsverksamhet.

10 Den nya lagens tillämpningsområde

10.1 Inledning

I öppna data-direktivet utvidgas tillämpningsområdet till att även omfatta offentliga företag i vissa sektorer såsom energi, vatten, trafik och transport. Vidare innebär direktivet att offentligt finansierade forskningsdata omfattas samt att bestämmelserna om undantag från tillämpningsområdet ändras något. I detta kapitel behandlar vi den nya lagens tillämpningsområde. Inledningsvis redogör vi för vissa utgångspunkter avseende förhållandet till nationella bestämmelser när det gäller rätten att vidareutnyttja information och information som görs tillgänglig med stöd av 2 kap TF, se avsnitt 10.2. I avsnitt 10.3 behandlar vi vissa begränsningar i tillämpningsområdet på grund av avtal om immateriella rättigheter. Därefter går vi igenom vilken information som omfattas av den nya lagen, se avsnitt 10.4. Till sist behandlar vi de typer av information som inte omfattas av tillämpningsområdet, se avsnitt 10.5.

10.2 Vissa utgångspunkter avseende förhållandet till nationell rätt

10.2.1 Rätten att vidareutnyttja information och begränsningar i denna följer av svensk rätt

Information som myndigheter gör tillgänglig får som huvudregel vidareutnyttjas fritt utan restriktioner. Denna rättighet är grundlagskyddad avseende sådan information som har lämnats ut efter en begäran om allmän handling enligt 2 kap. TF, men ett fritt vidareutnyttjande gäller även enligt en svensk allmän princip för information

som har tillgängliggjorts på frivillig väg (jfr *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, prop. 2009/10:175, s. 138). Det är alltså inte öppna data-direktivet eller den nya lagen som kommer att ge rätt att vidareutnyttja information.

Det kan emellertid finnas rättsliga begränsningar i möjligheten att vidareutnyttja information. Exempelvis kan det vara fråga om ett förbehåll enligt 10 kap. 14 § OSL som begränsar den enskildes rätt att sprida informationen vidare eller att ett vidareutnyttjande skulle strida mot finalitetsprincipen i dataskyddslagstiftningen.¹ Sådana begränsningar följer direkt av författning och ska inte sammanblandas med det förhållandet att en myndighet ställer upp villkor för ett vidareutnyttjande med stöd av en författning, t.ex. lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk (upphovsrättslagen, URL).

Begränsningar i rätten att vidareutnyttja information, liksom begränsningar av rätten att ställa upp villkor för vidareutnyttjande eller att ta ut avgifter för information som ska vidareutnyttjas, följer alltså inte av direktivet utan av nationell reglering, t.ex. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), upphovsrättslagen, avgiftsförordningen (1992:191), dataskyddsförordningen eller en registerförfattning. Direktivet innehåller däremot begränsningar av myndigheters rätt att fritt bestämma villkorens innehåll och utformning samt storleken på avgifter. I artikel 5 anges vidare vissa krav på hur myndigheter ska tillhandahålla information som är tillgängliggjord. Ett av syftena med direktivet och den nya lagen är alltså att säkerställa att de villkor som ställs upp i enlighet med annan författning ska vara objektiva, proportionella och icke-diskriminerande, att avgifterna följer vissa principer samt att information tillhandahålls i format som underlättar ett vidareutnyttjande. Direktivets krav i dessa delar ska tillämpas inte bara på information som myndigheter tillgängliggör på eget initiativ, utan även på information som har lämnats ut med stöd av 2 kap. TF eller som tillgängliggörs på grund av en skyldighet som anges i en annan författning.

Enligt 5 § i den nuvarande PSI-lagen är vidareutnyttjande tillåtet för handlingar som tillhandahålls av myndigheter, med de begränsningar som en myndighet är skyldig att besluta om eller som annars följer av författning. Denna bestämmelse infördes år 2015 och genom bestämmelsens första led implementerades ändringsdirektivets nya

¹ Se artikel 5.1.b i dataskyddsförordningen.

bestämmelse om en allmän princip om rätten till vidareutnyttjande av handlingar (artikel 3.1).

Rätten att vidareutnyttja information följer som tidigare nämnts av tryckfrihetsförordningen och den svenska allmänna principen om att myndigheters handlingar som huvudregel får användas fritt när de har gjorts tillgängliga av myndigheter, med de begränsningar som följer av nationella bestämmelser. Att införa en bestämmelse i den nya lagen som föreskriver att vidareutnyttjande är tillåtet för information som har gjorts tillgänglig av myndigheter, jfr 5 § första ledet i PSI-lagen, skulle ge sken av att lagen ger en rättighet som annars inte finns. Detta gäller även om avsikten med bestämmelsen endast är att upplysa om rättigheten. Vi anser därför att artikel 3.1 inte behöver eller bör implementeras i svensk rätt genom en särskild bestämmelse i likhet med 5 § PSI-lagen. När det gäller bestämmelsen i 5 § andra ledet PSI-lagen kan det framhållas att det inte finns någon motsvarande bestämmelse i öppna data-direktivet, utan detta synes vara en upplysningsbestämmelse om att det kan finnas begränsningar i möjligheten att vidareutnyttja information i nationell rätt. Vår uppfattning är att detta inte heller behöver eller bör framgå av den nya lagen. Däremot föreslår vi bestämmelser i den nya lagen om att formatkraven inte får tillämpas om det är olämpligt med hänsyn till skyddet av personuppgifter eller om det i annan författning anges att information inte får tillhandahållas i visst format, se avsnitt 17.6.1.

10.2.2 Information som görs tillgänglig med stöd av tryckfrihetsförordningen

Enligt våra kommittédirektiv ska vi göra en utvärdering av förhållandet mellan PSI-lagen och tryckfrihetsförordningens bestämmelser om tillgång till allmänna handlingar. Vi kan inledningsvis konstatera att vissa remissinstanser tidigare ställt sig frågande till att PSI-lagen ska tillämpas även på information som har lämnats ut med stöd av 2 kap. TF (se prop. 2009/10:175, s. 139 och 142). Mot denna bakgrund finns det anledning att reflektera över frågan om även information som lämnats ut med stöd av tryckfrihetsförordningen ska omfattas av tillämpningsområdet för den nya lagen.

Det kan inledningsvis framhållas att av skäl 31 i öppna data-direktivet framgår att direktivet inte bara är tillämpligt på handlingar som myndigheter gör tillgängliga på eget initiativ, utan även på handlingar

som görs tillgängliga på förfrågan. Uppfattningen om att information som har lämnats ut med stöd av 2 kap. TF ska omfattas av PSI-lagen uttrycks även i förarbetena till PSI-lagen som anger att lagen ska tillämpas när en myndighet tillhandahåller en handling eller delar av en handling, oavsett på vilken rättslig grund detta sker och att det saknar betydelse om myndigheten är skyldig att lämna ut handlingarna eller gör det som en frivillig åtgärd (prop. 2009/10:175, s. 141 f.).

Enligt vår mening är öppna data-direktivet tillämpligt även på information som myndigheter lämnar ut enligt tryckfrihetsförordningen efter en begäran. Sådan information får i och för sig som huvudregel vidareutnyttjas fritt utan restriktioner, men myndigheter kan enligt bestämmelser i nationell reglering ha rätt att ställa upp villkor för vidareutnyttjandet. Sådana villkor kan exempelvis aktualiseras efter ett utlämnande i samband med att informationen är föremål för myndighetens upphovsrätt, se t.ex. 2 kap. 26 a § första stycket URL som föreskriver att upphovsmannen har rätt till ersättning för att verket ska få återges. Dessa villkor måste följa kraven i öppna data-direktivet.

Enligt vår bedömning är det med hänsyn till vad som anförts ovan klart att den nya lagen även ska omfatta information som lämnas ut med stöd av 2 kap. TF, om inte informationen omfattas av ett undantag, se avsnitt 10.5. Frågan om hur information kan göras tillgänglig behandlas närmare i avsnitt 8.3.1.

10.3 Vissa begränsningar i tillämpningsområdet på grund av avtal om immateriella rättigheter

Vårt förslag: Den nya lagen ska inte tillämpas om det är oförenligt med internationella avtal om skyddet av immateriella rättigheter.

Som vi återkommer till i avsnitt 10.5 undantas information i vissa fall från öppna data-direktivets tillämpningsområde. Ett exempel är information som tredje man har rätt till enligt upphovsrättslagen, se avsnitt 10.5.2. När det gäller skyddet för immateriella rättigheter innehåller direktivet emellertid även en generell avgränsning, genom att det i artikel 1.5 anges att de skyldigheter som följer av direktivet endast ska tillämpas i den mån det är förenligt med bestämmelserna i internationella avtal om skyddet av immateriella rättigheter. Som

exempel på sådana avtal anges Bernkonventionen för skydd av litterära och konstnärliga verk, avtalet om handelsrelaterade aspekter av immaterialrätter (TRIPS-avtalet) och Wipos fördrag om upphovsrätt.

Begränsningen i artikel 1.5 kommer enligt vår bedömning i första hand att få betydelse för tillämpningen av de skyldigheter i den nya lagen som inte har en koppling till att viss information tillhandahålls. Avsikten kan inte vara att den ska kunna utgöra ett mer generellt undantag för att inte följa de skyldigheter vad gäller avgifter, villkor och format som anges i den nya lagen. Om den bestämmelse vi nu föreslår ändå skulle åberopas i dessa situationer finns en möjlighet att få ett sådant ställningstagande – i vart fall när det har gjorts av en myndighet – prövat genom de överprövningsmekanismer som vi redogör för i kapitel 12 och 13.

Ett exempel på en potentiell konflikt kan uppkomma i förhållande till skyldigheten att digitalt offentliggöra ett avtal om en exklusiv rättighet, se avsnitt 15.5. Detta är en situation som har lyfts av potentiella vidareutnyttjare som vi har varit i kontakt med under utredningen. För det fall avtalet i sig utgör en företagshemlighet kan en konflikt uppstå mellan skyldigheten att publicera avtalet och de rättigheter som följer av TRIPS-avtalet. I syfte att lösa dessa potentiella konflikter mellan en immateriell rättighet och den nya lagens skyldigheter för myndigheter och offentliga företag anser vi att den nya lagen ska innehålla en bestämmelse som anger att lagen inte ska tillämpas om det är oförenligt med internationella avtal om skyddet av immateriella rättigheter. De avtal som avses är i första hand de som anges i artikel 1.5 i direktivet. Det är inte fråga om en uttömmande uppräkningslista. Vi anser att det inte är nödvändigt att i bestämmelsen eller på annan plats i den nya lagen särskilt ange vilka avtal det kan vara fråga om.

10.4 Information som omfattas av lagen

10.4.1 Information som innehas av myndigheter och offentliga företag

Vårt förslag: Den nya lagen ska gälla för information som innehas av myndigheter och offentliga företag. Vid tillämpningen av lagen ska med myndigheter jämföras sådana organ som anges i 1 kap. 22 § andra stycket lagen om offentlig upphandling.

Begreppet offentliga myndigheter bör inte användas

Artikel 1.1 i öppna data-direktivet anger att direktivet ska tillämpas på handlingar som innehas av offentliga myndigheter och offentliga företag. Vad som avses med ett offentligt företag behandlar vi i avsnitt 9.1.1. Den fråga som bör analyseras närmare i detta sammanhang är hur avgränsningen av de aktörer som i direktivet utgör offentliga myndigheter bör göras i den nya lagen.

Av artikel 2.1 i direktivet framgår att offentliga myndigheter utgörs av statliga, regionala eller lokala myndigheter och offentligrättsliga organ eller sammanslutningar av en eller flera sådana myndigheter eller av ett eller flera sådana offentligrättsliga organ. Vi anser att det inte är lämpligt att använda begreppet offentliga myndigheter i den nya lagen, av följande skäl.

Uttrycket är enligt vår uppfattning missvisande då det inte finns några myndigheter i svensk rätt som inte är offentliga. Ordet ”offentlig” är därför överflödigt. Den krets av aktörer som anges i artikel 2.1 är dessutom vidare än de som enligt svensk lagstiftning och svenskt språkbruk utgör en myndighet. Av förarbetena till regeringsformen framgår att uttrycket myndighet används för att beteckna organ som utövar offentlig makt och som är organiserade i offentligrättsliga former (*Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m. m.*, prop. 1973:90, s. 233, jfr *Ny regeringsform, ny riksdagsordning*, SOU 1972:15, s. 123). Med myndighet avses i svensk rätt i första hand statliga och kommunala myndigheter, men även domstolar inbegrips i definitionen (jfr 1 kap. 8 § RF).

Stor försiktighet bör enligt vår uppfattning iaktas vad gäller att införa alternativa myndighetsbegrepp som utvidgar aktörskretsen i

olika specialförfattningar. Stöd för detta finns i förarbetena till upphandlingslagstiftningen där regeringen anförde att offentligt styrda organ inte ska omfattas av myndighetsbegreppet (jfr prop. *Ny lagstiftning om offentlig upphandling och upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster*, 2006/07:128, s. 147). Av detta skäl är det av vikt att i den nya lagen dra en gräns mellan myndigheter och offentligrättsliga organ.

Ett alternativ skulle vara att använda något tillägg före ordet myndighet. Vi har emellertid inte kunnat identifiera något lämpligt begrepp för att beskriva den krets av aktörer som omfattas av artikel 2.1 i direktivet och samtidigt särskilja dem från det myndighetsbegrepp som normalt används i svensk lagstiftning. Begreppet offentlig aktör som används i 4 § lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service är enligt vår bedömning ett för vidsträckt begrepp eftersom det kan omfatta även offentliga företag i öppna data-direktivet.

Mot denna bakgrund anser vi att begreppet offentlig myndighet inte bör användas i den nya lagen, varken som ett samlingsbegrepp för de aktörer som anges i artikel 2.1 eller för att definiera de organ som i svensk rätt normalt sett utgör myndigheter enligt denna definition. En uppdelning bör därför göras i den nya lagen dels i myndigheter, så som detta begrepp normalt används, dels i aktörer som i öppna data-direktivet benämns offentligrättsliga organ och de sammanslutningar som anges. Frågan som vi behandlar i det följande är hur avgränsningen av vilka aktörer som ska ingå i dessa två kretsar bör göras i den nya lagen.

Myndigheter

I artikel 2.1 räknas statliga, regionala eller lokala myndigheter upp. I enlighet med vad som anförts ovan utgör dessa organ vad som menas med myndigheter enligt svensk rätt. Begreppet behöver, med hänsyn till dess ställning i svenskt språkbruk och svensk lagstiftning, inte definieras särskilt i den nya lagen.

Med myndigheter jämställda organ

Utöver myndigheter anges i artikel 2.1 att offentligrättsliga organ samt sammanslutningar av en eller flera sådana organ eller myndigheter ska omfattas av tillämpningsområdet. Vad som menas med ett offentligrättsligt organ definieras i artikel 2.2 och av skäl 29 till öppna data-direktivet framgår att definitionen är baserad på artikel 2.4 i upphandlingsdirektivet. Detta direktiv är genomfört i svensk rätt genom lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) och kretsen av aktörer som omfattas definieras i 1 kap. 22 § LOU. Med hänsyn till detta är det enligt vår mening naturligt att i denna del utgå från den krets av aktörer som framgår av upphandlingsdirektivet och nämnda bestämmelse i lagen om offentlig upphandling. Överrensstämmelse med lagen om offentlig upphandling bör i möjligaste mån eftersträvas (jfr *Genomförande av webbtillgänglighetsdirektivet*, prop. 2017/18:299, s. 31).

Vi anser att ett korrekt genomförande av direktivet inte medger att kretsen begränsas till de organ som omfattas av reglerna om handlingsoffentlighet i 2 kap. TF och de enskilda organ som anges i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Att snäva in aktörskretsen med hänvisning till att tillämpningsområdet i praktiken begränsas genom att ett vidareutnyttjande förutsätter att information har gjorts tillgänglig – vilket regleras av nationell rätt – är enligt vår uppfattning inte en lämplig utgångspunkt (jfr prop. 2009/10:175, s. 150). Detta särskilt eftersom direktivet även uttryckligen syftar till att främja frivilligt tillgängliggörande av information, dvs. när det inte sker som ett led i att fullgöra en skyldighet i annan författning. I avsnitt 8.2 föreslår vi att den nya lagen i möjligaste mån bör frikopplas från 2 kap. TF. Vi kommer med hänsyn till detta att utgå från lagen om offentlig upphandling vid utformningen av avgränsningen av vilka offentligrättsliga organ och sammanslutningar som ska omfattas av den nya lagen.

Vid en jämförelse mellan artikel 2.1 andra ledet i öppna data-direktivet respektive 1 kap. 22 § andra stycket och 1 kap. 18 § LOU står det klart att den krets av organ som ska jämföras med myndigheter vid tillämpningen av lagen om offentlig upphandling omfattar de offentligrättsliga organ och sammanslutningar som anges i direktivet. Detta är naturligt då det i skälen till öppna data-direktivet anges att definitionen utgår från upphandlingslagstiftningen. Vi kan notera att

lagen om offentlig upphandling i vissa delar går längre än direktivet, genom att 1 kap. 22 § andra stycket 1 LOU även omfattar beslutande församlingar i kommuner och regioner. Då definitionen i artikel 2.1 andra ledet bygger på upphandlingsdirektivet, och med hänsyn till att vi bedömt att överensstämmelse med lagen om offentlig upphandling bör eftersträvas, ser vi inte att det finns något vägande skäl mot att undanta dessa aktörer från den nya lagen.

Mot denna bakgrund anser vi att det i den nya lagen bör anges att vid tillämpningen av lagen ska med myndigheter jämföras sådana organ som anges i 1 kap. 22 § andra stycket LOU. Genom en dynamisk hänvisning till upphandlingslagstiftningen uppstår en positiv effekt genom att det alltid är den senast gällande lydelsen som blir tillämplig. Praxis på upphandlingsområdet från EU-domstolen och nationella domstolar får också ett direkt genomslag. Exempelvis är bedömningen av vad som utgör ett offentligt styrt organ inte statisk utan utvecklas genom bl.a. EU-domstolens praxis.² Sådan praxis kan ha betydelse för tillämpningen av den nya lagen. Genom den valda hänvisningen krävs inte heller någon definition i den nya lagen av begreppet offentligt styrt organ, vilket är ett något vidare begrepp än offentligt styrt organ enligt 1 kap. 22 § LOU. Det senare har i förarbetena till lagen om offentlig upphandling ansetts bättre motsvara begreppet offentligt styrt organ i upphandlingsdirektivet (se prop. 2006/07:128, s. 303).

Effekter av den föreslagna avgränsningen

Den avgränsning av vilka myndigheter och därmed jämförbara organ som omfattas av den nya lagen innebär en utvidgning jämfört med den krets som följer av 2 § PSI-lagen. Exempelvis är lagen tillämplig på kommunala och regionala beslutande församlingar, vilket inte PSI-lagen är eftersom sådana beslutande församlingar inte är myndigheter. PSI-utredningen, som övervägde alternativet att knyta lagens tillämpningsområde till bestämmelserna om offentlig upphandling, noterade också att det skulle innebära att tillämpningsområdet skulle bli väsentligt större. Utredningen stannade emellertid för att föreslå att kopplingen till handlingsoffentligheten skulle behållas, bl.a. med

² Se exempelvis BFI Holding, C-360/96 samt HFD 2016 ref. 67 och Kammarrätten i Stockholms domar den 19 februari 2016 i mål nr 7265-14 och den 20 februari 2017 i mål nr 5101-16.

hänsyn till att denna ordning gjorde lagen lättare att tillämpa (se *Ett steg vidare – nya regler och åtgärder för att främja vidareutnyttjande av handlingar*, SOU 2014:10, s. 60).

Som vi anfört ovan är vår uppfattning att ett korrekt genomförande av direktivet inte gör det möjligt att använda en snävare avgränsning. Att lagen skulle bli lättare att tillämpa är enligt vår bedömning inte ett bärande argument i den delen. Öppna data-direktivet utvidgar dessutom kretsen av aktörer som omfattas till att avse även offentliga företag, oaktat att dessa omfattas av ett flertal undantag. Målsättningen är dock tydlig, nämligen att öka tillgången till information från den offentliga sektorn som kan vidareutnyttjas. Det framstår därför som främmande att medvetet snäva in den krets av aktörer som omfattas.

En effekt av att de aktörer som omfattas är de som ska tillämpa lagen om offentlig upphandling är att de i vissa fall inte omfattas av reglerna om handlingsoffentlighet, eller någon annan författningsreglerad skyldighet att göra handlingar tillgängliga. Ett exempel är Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), som är en ideell förening som omfattas av bestämmelsen i 1 kap. 22 § andra stycket LOU, men inte av handlingsoffentligheten. Detta kan få den effekten att aktören är skyldig att ta emot och handlägga en begäran om vidareutnyttjande enligt den nya lagen, samtidigt som det saknas en skyldighet att göra information tillgänglig på det sätt som följer av 2 kap. TF. Om den berörda aktören väljer att inte göra den efterfrågade informationen tillgänglig förfaller begäran, på det sätt vi redovisar i avsnitt 12.3.1. Vi anser emellertid att dessa praktiska frågeställningar inte utgör skäl för att generellt snäva in kretsen av aktörer som omfattas av den nya lagen på ett sätt som inte överensstämmer med direktivet. Det är vidare av vikt att krav på format m.m. som följer av den nya lagen tillämpas när information tillhandahålls av en myndighet.

En annan effekt av det utvidgade tillämpningsområdet avseende aktörer är, som tidigare nämnts, att kommunala och regionala beslutande församlingar omfattas av lagen. Dessa organ omfattas av handlingsoffentligheten och regeringen har i tidigare förarbeten ansett att de handlingar som finns hos beslutande församlingar kan vara av intresse för vidareutnyttjande (prop. 2009/10:175, s. 149 ff.).

Det kan i detta sammanhang även konstateras att de aktörer som i den nya lagen ska jämföras med myndigheter ofta är organiserade i privaträttsliga former, exempelvis i statliga och kommunala bolag.

Bestämmelserna i förvaltningslagen (2017:900) om hur ett ärende ska handläggas är emellertid inte tillämpliga på privaträttsliga organ. I avsnitt 12.3.5 föreslår vi emellertid att förvaltningslagens förfaranderegler ska gälla när de organ som i den nya lagen ska jämföras med myndigheter handlägger en begäran om vidareutnyttjande.

Närmare om vilken information som omfattas

Av artikel 1.1 framgår att direktivet omfattar befintliga handlingar. Den informationsmängd som avses ska alltså vara befintlig, vilket innebär att myndigheten eller det offentliga företaget inte är skyldigt att framställa ny information. Det ska även röra sig om information som innehas av aktören.

Vi anser att en bestämmelse bör införas i den nya lagen som anger att lagen ska gälla för information som innehas av myndigheter och offentliga företag. Informationen behöver inte vara tillgängliggjord av aktören för att omfattas, men den kan vara det, se avsnitt 10.4.2 om forskningsdata. Som vi konstaterat i avsnitt 8.2 bör begreppet information användas i stället för begreppet handling. Viss typ av information kommer dock att undantas från tillämpningsområdet, se avsnitt 10.5.

10.4.2 Forskningsdata

Vårt förslag: Den nya lagen ska gälla för forskningsdata som helt eller delvis har tagits fram med offentlig finansiering och gjorts tillgänglig genom ett institutionellt eller ämnesbaserat register.

En nyhet i öppna data-direktivet är att forskningsdata som har tagits fram med offentlig finansiering omfattas av direktivets tillämpningsområde, se artikel 1.1.c och 10.

Det finns många fördelar med att tillgängliggöra forskningsdata i större omfattning. Med forskningsdata avses digital information som samlats in eller framställts inom ramen för vetenskaplig forskningsverksamhet, se avsnitt 9.1.10. Tillgång till sådan information bidrar till transparens och ökad insyn, t.ex. genom att det går att kontrollera forskningsresultat. Öppen tillgång till forskningsdata kan även

leda till effektivitetsvinster genom att informationen kan återanvändas i högre grad, och har potential att användas utanför forskarsamhället av företag, privatpersoner och andra myndigheter för ökad innovation, jfr skäl 27 i direktivet. För att kunna nå dessa fördelar åläggs medlemsstaterna, enligt artikel 10.1, att anta strategier för öppen tillgång till offentligt finansierade forskningsdata enligt principen öppenhet som standard och i enlighet med FAIR-principerna³, samt säkerställa att denna politik genomförs av alla organisationer som bedriver forskning och organisationer som finansierar forskning.

Enligt artikel 10.2 är det endast offentligt finansierad forskningsdata som omfattas av direktivet. Av skäl 28 framgår att direktivet omfattar sådan forskningsdata som samfinansieras av offentliga och privata företag. Enligt vår bedömning gäller därför direktivet även för sådan forskningsdata som endast är delfinansierad av offentliga medel.

Av artikel 10.2 framgår ytterligare begränsningar när det gäller vilken forskningsdata som omfattas av direktivets tillämpningsområde. Informationen ska ha gjorts tillgänglig för allmänheten via ett institutionellt eller ämnesbaserat register. Det kan noteras att den engelska direktivtexten är ”institutional or subject-based *repository*”. Ett repositorium är en infrastruktur för lagring och tillgängliggörande av digitala forskningsresultat, t.ex. ett digitalt arkiv för forskningsdata. Enligt vår bedömning är det ett s.k. repositorium som avses med begreppet ”institutionellt eller ämnesbaserat register”, vilket har bekräftats av våra kontakter med insyn i forskningsrelaterade frågor.

Ett exempel på ett repositorium är SND-portalen (Svensk nationell datatjänst⁴) som är en nationell infrastruktur som syftar till att möjliggöra bevarande av och tillgång till forskningsdata från ett flertal vetenskapliga discipliner. SND har även ansvar för att tillhandahålla dokumentation och att utveckla standarder för dokumentation och lagring av forskningsdata. SND tar emot forskningsdata direkt från forskare och gör dem tillgängliga för sökning. Vissa data är direkt

³ FAIR innebär att forskningsdata ska vara Findable (sökbara), Accessible (tillgängliga), Interoperable (interoperabla) och Reusable (återanvändbara). Sammanlagt innehåller FAIR 15 principer, som är möjliga att tillämpa på forskning inom alla vetenskapliga discipliner. FAIR-principerna fokuserar i första hand på maskinbar läsbarhet, men utgör också principer för mänsklig förståelse av forskningsdata för att möjliggöra återanvändning av dem.

⁴ SND drivs av ett konsortium av lärosäten. Konsortiet består av Chalmers tekniska högskola, Göteborgs universitet, Lunds universitet, Karolinska Institutet, KTH, Stockholms universitet, Sveriges lantbruksuniversitet, Umeå universitet och Uppsala universitet.

nerladdningsbara från katalogposten medan andra finns tillgängliga via beställning. Ett annat exempel är re3data, som är ett internationellt ämnesrepositorium med globala forskningsdata som är tillgängliga för sökning.

Öppna data-direktivet avser således inte att omfatta forskningsdata som har tillgängliggjorts genom en individuell begäran enligt nationella bestämmelser om tillgång. Fokus ligger i stället på att forsknings- och utbildningsinstitutioner arbetar med att utan en föregående begäran publicera forskningsdata i institutionella eller ämnesbaserade repositorier.

De aktuella begränsningarna bör framgå av lagen för att tillämpningsområdet inte ska bli vidare än vad som avses i direktivet. Något skäl för att gå längre än direktivet i dessa delar har inte kommit fram. Enligt vår bedömning bör därför en bestämmelse införas i den nya lagen som anger att den endast ska gälla för forskningsdata som helt eller delvis har tagits fram med offentlig finansiering och gjorts tillgänglig genom ett institutionellt eller ämnesbaserat register.

10.5 Undantag från tillämpningsområdet

I öppna data-direktivets artikel 1.2.a-1 räknas ett antal typer av information upp på vilka direktivets bestämmelser inte ska tillämpas. Ett fåtal är nya, men de flesta har funnits även i de tidigare direktiven. I vissa fall bedömer vi, enligt vad som framgår nedan, att bestämmelserna inte behöver genomföras i svensk rätt. Flera av bestämmelserna sammanfaller med nationella bestämmelser om tillgång, exempelvis artikel 1.2.h som undantar handlingar som med hänsyn till skyddet av personuppgifter är undantagna från tillgång eller för vilka tillgången omfattas av restriktioner enligt bestämmelserna om tillgång. Beroende på hur en viss medlemsstat reglerar frågor om tillgång kan gränsen för vilken information som undantas så att säga ”glida” mellan det nationella regelverket om tillgång och direktivets undantagsbestämmelser. Som exempel kan tas vad som gäller i Tyskland respektive Polen för vidareutnyttjande av information som innehåller personuppgifter. I Tyskland saknas rätt till tillgång till sådana uppgifter. I Polen däremot innebär skyddet för personuppgifter en begränsning i rätten att vidareutnyttja offentlig information, även om dokument

som innehåller personuppgifter i allmänhet inte är uteslutna (Deloittes slutrapport över studie av 2003 års direktiv, s. 65 f.).

Vi går i de följande avsnitten igenom de olika undantagen från direktivets tillämpningsområde i artikel 1.2.

10.5.1 Datorprogram

Vårt förslag: Den nya lagen ska inte gälla för information som utgör datorprogram.

Enligt svensk praxis omfattar definitionen av handling i tryckfrihetsförordningen även datorprogram (jfr RÅ 2004 ref. 74). Handlingsbegreppet i artikel 2.6 i direktivet är inte begränsat på så sätt att datorprogram inte kan rymmas i definitionen, men i skäl 30 till direktivet anges att avsikten är att de inte ska omfattas. PSI-lagen innehåller också ett undantag om att lagen inte gäller för handlingar som utgör datorprogram (3 § 6).

Datorprogram bör ha ett särskilt starkt skyddsvärde i upphovsrätten. Om vidareutnyttjande av programvara skulle möjliggöras genom den nya lagen kan det innebära ett betydande ingrepp i denna rätt, liksom krav på att tillhandahålla sådan information i digitalt format. Mot denna bakgrund saknas enligt vår uppfattning anledning att gå längre än direktivet i denna del. Datorprogram bör därför undantas från den nya lagens tillämpningsområde.

10.5.2 Tredje mans upphovsrätt

Vårt förslag: Den nya lagen ska inte gälla för information som tredje man har rätt till enligt lagen om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk.

Enligt artikel 1.2.c ska öppna data-direktivet inte tillämpas på handlingar för vilka tredje man innehar immateriella rättigheter. Av skäl 54 framgår att begreppet immateriella rättigheter i direktivet endast syftar på upphovsrätt och närstående rättigheter. PSI-lagen innehåller ett undantag om att lagen inte gäller för handlingar som tredje man innehar rätt till enligt upphovsrättslagen (3 § 7).

Upphovsrätten till handlingar som kommer in till en myndighet innehas i huvudsak av någon annan än myndigheten. Enligt vår bedömning bör den nya lagen inte vara tillämplig på information som omfattas av tredje mans upphovsrätt, eftersom myndigheter och offentliga företag inte kan ställa upp villkor för vidareutnyttjandet av sådan information med stöd av reglerna i upphovsrättslagen (jfr prop. 2009/10:175, s. 144). En bestämmelse om att den nya lagen inte ska gälla för information som tredje man har rätt till enligt upphovsrättslagen bör därför införas.

10.5.3 Logotyper, heraldiska vapen och insignier

Vårt förslag: Den nya lagen ska inte gälla för information som utgör logotyper, heraldiska vapen och insignier.

I artikel 1.2.g i direktivet undantas logotyper, heraldiska vapen och insignier från tillämpningsområdet. Detta undantag infördes genom ändringsdirektivet. Det svenska genomförandet resulterade emellertid inte i en särskild undantagsbestämmelse avseende denna bestämmelse. I PSI-utredningens betänkande konstaterades att i den mån logotyper, heraldiska vapen och insignier omfattas av tredje mans rätt undantas de genom undantagen för immateriella rättigheter (jfr SOU 2014:10, s. 71). Frågan är dock om detta är tillräckligt eller om ett särskilt undantag bör införas i den nya lagen för att genomföra direktivet på ett korrekt sätt.

I direktivet utgör bestämmelsen en separat punkt som enligt vår bedömning inte nödvändigtvis förefaller ha direkt koppling till undantagen i övrigt vad gäller immateriella rättigheter. Vi anser att det inte finns anledning att ge den nya lagen ett bredare tillämpningsområde i dessa delar än vad som framgår av direktivet. En särskild undantagsbestämmelse avseende logotyper, heraldiska vapen och insignier bör därför införas.

10.5.4 Kulturinstitutioner

Vårt förslag: Den nya lagen ska inte gälla för information som innehåller av andra kulturinstitutioner än bibliotek, museer eller arkiv.

Genom ändringsdirektivet utvidgades tillämpningsområdet till att även omfatta universitetsbibliotek och sådana kulturinstitutioner som utgörs av bibliotek, museer och arkiv. Information hos dessa organ var därmed inte längre undantagna från tillämpningsområdet. Ändringen genomfördes i 3 § 5 PSI-lagen, som föreskriver att lagen inte gäller för handlingar som finns hos andra kulturinstitutioner än arkiv, bibliotek och museer. Lagen gäller alltså motsatsvis för handlingar som finns hos arkiv, bibliotek och museer.

Ett argument för att undanta kulturinstitutioner från PSI-direktivet var att det skulle ha inneburit en alltför stor administrativ belastning för dem att tillämpa direktivets bestämmelser i förhållande till de fördelar som skulle ha vunnits. Ett annat skäl var att en stor del av handlingarna hos dessa institutioner omfattas av tredje mans upphovsrätt och därför ändå skulle falla utanför tillämpningsområdet (*Vidareutnyttjande av information från den offentliga förvaltningen*, prop. 2014/15:79, s. 19).

I den nya lagen omfattas som utgångspunkt alla myndigheter och myndighetsliknande organ, men då öppna data-direktivet fortfarande gör undantag för kulturinstitutioner förutom bibliotek (även universitetsbibliotek), museer och arkiv bör ett sådant undantag tas in i den nya lagen i enlighet med artikel 1.2.j i direktivet.

10.5.5 Utbildnings- och forskningsinstitutioner

Vårt förslag: Den nya lagen ska inte gälla för information som innehåller av universitet, högskolor eller organisationer som bedriver eller finansierar forskning och som inte utgör forskningsdata som omfattas av lagen.

Lagen ska inte heller gälla för information som innehåller av en sådan utbildningsverksamhet som anges i 1 kap. 1 § skollagen.

Ett av fokusområdena i öppna data-direktivet är forskningsdata (artikel 1.1.c och 10), varför information som innehas av vissa utbildnings- och forskningsinstitutioner omfattas av direktivets tillämpningsområde om informationen i fråga avser sådan forskningsdata som omfattas av direktivet. Det gäller för utbildningsinstitutioner, men enbart universitet och högskolor eftersom utbildningsinstitutioner som bedriver högst gymnasieutbildning undantas enligt nedan, se artikel 1.2.k. Vidare gäller detta för de organisationer som bedriver eller finansierar forskning, inklusive de organisationer som inrättats för överföring av forskningsresultat, se artikel 1.2.l. Annan information från dessa typer av organ än forskningsdata ska dock undantas från tillämpningsområdet.

Information som bör undantas från lagens tillämpningsområde är alltså sådan som innehas av universitet, högskolor eller organisationer som bedriver eller finansierar forskning och som inte utgör forskningsdata som omfattas av lagen. Den forskningsdata som omfattas av lagen är sådan information som har tagits fram med offentlig finansiering och har gjorts tillgänglig genom ett institutionellt eller ämnesbaserat register (repositorium), se avsnitt 10.4.2.

När det gäller de ”organisationer som inrättats för överföring av forskningsresultat” som nämns i artikel 1.2.l är vår bedömning att detta avser sådana organisationer som har i uppgift att skapa en infrastruktur för nationell eller internationell datakommunikation eller tillhandahålla datorresurser för storskaliga beräkningar och lagring för forskning och utbildning på universitet, högskolor och andra anslutna organisationer. Exempel på sådana organisationer är SUNET (Swedish University computer Network) eller SNIC (Swedish National Infrastructure for Computing). Dessa organisationer drivs och/eller finansieras av Vetenskapsrådet, universitet och högskolor. De omfattas därmed av det ovan föreslagna undantaget och behöver enligt vår bedömning inte anges särskilt i bestämmelsen.

I artikel 1.2.k framgår att handlingar från utbildningsanstalter som bedriver högst gymnasieutbildning inte omfattas av direktivets tillämpningsområde. En bestämmelse bör således införas i lagen som undantar information som innehas av utbildningsorgan som bedriver högst gymnasial utbildning. I svensk lagstiftning är skolformer som ger utbildning på grundläggande nivå eller gymnasial nivå samlade under begreppet skolväsendet i 1 kap. 1 § skollagen (2010:800). I denna bestämmelse anges skolformerna förskola, förskoleklass, grundskola,

grundsärskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola och kommunal vuxenutbildning samt fritidshem som kompletterar utbildningen i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan och vissa särskilda utbildningsformer. Vi anser att det är lämpligt att hänvisa till sådan utbildningsverksamhet som anges i 1 kap. 1 § skollagen för att avgränsa vilka utbildningsorgan som bör omfattas av undantaget.

10.5.6 Information som tillgängliggörs i det enskilda fallet

Vårt förslag: Den nya lagen ska inte gälla för information som görs tillgänglig på grund av omständigheter som endast är hänförliga till den som har begärt tillgång.

Enligt artikel 1.2.f i öppna data-direktivet är det inte tillämpligt på information för vilken tillgången omfattas av restriktioner enligt medlemsstaternas bestämmelser om tillgång, bl.a. i sådana fall då sökanden måste visa att denne har ett särskilt intresse av att få tillgång till informationen. Bestämmelsen är inte ny.

Det finns flera situationer då det krävs ett särskilt intresse för att få tillgång till information, t.ex. när någon är part i ett ärende och därför har rätt att få insyn i ärendets hantering och tillgång till information i ärendet. I svensk rätt återfinns regler om partsinsyn bl.a. i 10 § förvaltningslagen. Ett annat exempel är artikel 15 i dataskyddsförordningen som ger den enskilde rätt att få information om vilka personuppgifter som behandlas om honom eller henne och få tillgång till uppgifterna. Gemensamt för dessa regler är att det endast är den som har en särskild ställning som part eller som på grund av omständigheter som är hänförliga till sökanden har rätt att få tillgång till viss information. Det är enligt vår mening sannolikt att sådan information som är nära knuten till en viss person eller annat enskilt rättssubjekt sällan har ett ekonomiskt eller samhällsligt värde som gör att informationen är intressant att vidareutnyttja. Direktivet tar i stället i första hand sikte på allmänt tillgänglig information och har till syfte att stödja utvecklingen av informationsmarknaden och stimulera innovation. Med hänsyn till detta är det därför naturligt att sådan information undantas från direktivets tillämpningsområde.

I tidigare förarbeten till PSI-lagen ansågs denna typ av tillgång till handlingar inte falla in under definitionen av vidareutnyttjande i PSI-lagen på grund av att ändamålet för att få ut informationen bedömdes vara samma som det för vilket informationen behandlas av myndigheten. Det ansågs därför inte finnas ett behov av undantag för denna typ av information (prop. 2009/10:175, s. 148 f.). Regeringens bedömning har emellertid ifrågasatts (se Ledendal m.fl. s. 170). Vår bedömning är att när ett visst rättssubjekt får tillgång till information från en myndighet eller ett offentligt företag som framställt informationen inom ramen för dess offentliga verksamhet, utgör detta ett vidareutnyttjande i den nya lagens mening eftersom den enskildes egen användning av informationen inte sker i offentlig verksamhet. Informationen undantas därför inte från tillämpningsområdet av den anledning som anförts i nämnda förarbeten.

Det kan i detta sammanhang förtydligas att information som lämnas ut med förbehåll enligt 10 kap. 14 § OSL inte är undantagen från den nya lagens tillämpningsområde. Prövningen av om information kan lämnas ut med förbehåll är visserligen inriktad på en viss sökande och anledningen till att informationen görs tillgänglig kan bero på omständigheter som är knutna till den sökande. Det kan exempelvis vara fråga om en journalist eller forskare som vill vidareutnyttja information som innehåller personuppgifter för att författa en rapport, och där informationen lämnas ut med förbehållet att personuppgifterna inte får spridas vidare. Även om tillgängliggörandet kan sägas vara knuten till en enskild sökande anser vi att situationen inte är att jämföra med exempelvis partsinsyn. Anledningen till att informationen görs tillgänglig med förbehåll är enligt vår bedömning inte knuten till sökandens ställning på samma sätt som i det senare fallet. Att ett förbehåll riktas mot en viss person hindrar inte att någon annan kan få ut informationen utan förbehåll.

Mot denna bakgrund anser vi att det ska införas en särskild bestämmelse som anger att den nya lagen inte är tillämplig på information som görs tillgänglig på grund av omständigheter som endast är hänförliga till den som har begärt tillgång.

10.5.7 Public service-företag

Vårt förslag: Den nya lagen ska inte gälla för information som innehåses av radio- eller tv-företag vars sändningsverksamhet finansieras med public service-avgift enligt lagen om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst.

Information som innehåses av offentliga radio- och tv-företag och deras dotterbolag samt av andra organ som verkar i allmänhetens tjänst på radio- och tv-området ska enligt artikel 1.2.i undantas från direktivets tillämpningsområde.

I PSI-lagen finns inte något undantag som gäller public service-företag. I och med att PSI-lagen knyter tillämpningsområdet till offentlighetsprincipen, och då nämnda företag inte omfattas av denna, var det inte aktuellt att införa en uttrycklig undantagsbestämmelse för dessa företag (se bl.a. *Vidareutnyttjande av handlingar – genomförande av PSI-direktivet*, Ds 2009:44, s. 58). Annorlunda förhåller det sig med den nya lagen eftersom vi inte föreslår en sådan koppling till offentlighetsprincipen för att avgränsa vilka aktörer som omfattas. För att undanta public service-företagen från lagens tillämpningsområde behöver därför en undantagsbestämmelse införas. Vi ser inte anledning att gå längre än direktivet i dessa delar.

När det gäller att identifiera ”offentliga radio- och tv-företag och andra organ som verkar i allmänhetens tjänst på radio- och tv-området” gör vi bedömningen att det är vad som normalt omtalas som public service-företagen, dvs. Sveriges Radio, Sveriges television och Utbildningsradion, som avses. Dessa organ finansieras genom en avgift som betalas via skatt och har enligt uppdraget i uppgift att ”verka i allmänhetens tjänst” i enlighet med lagen (2018:1893) om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst. Det är enligt 4 kap. 3 § radio- och tv-lagen (2010:696) regeringen som ger tillstånd att sända tv om sändningsverksamheten finansieras med public service-avgift.

10.5.8 Myndigheters information från konkurrensutsatt verksamhet

Vårt förslag: Den nya lagen ska inte gälla för information som görs tillgänglig av en myndighet i dess konkurrensutsatta verksamhet.

Av direktivets artikel 1.2.a framgår att det inte ska tillämpas på information vars tillhandahållande inte omfattas av den offentliga verksamhet som bedrivs av de berörda myndigheterna. Direktivet innehåller inte någon definition av begreppet offentlig verksamhet utan överläter detta till medlemsstaterna.

Vi kan konstatera att det saknas en legal definition av begreppet offentlig verksamhet i svensk rätt. Utgångspunkten är att all verksamhet som en myndighet bedriver är offentlig (jfr. 2009/10:175, s. 155 ff. och prop. 2014/15:79, s. 21). Bestämmelsen i 3 § 2 PSI-lagen, som undantar handlingar som tillhandahålls i en myndighets konkurrensutsatta verksamhet, drar dock motsatsvis upp gränsen för vad som är offentlig verksamhet. I skäl 22 i öppna data-direktivet anges också en motsatsvis definition, genom att det där anges att icke-offentlig verksamhet normalt omfattar bl.a. tillhandahållande av handlingar som framställs och prissätts enbart på affärsmässiga grunder och i konkurrens med andra marknadsaktörer.

Vi anser att den avgränsning som görs i PSI-lagen i förhållande till konkurrensutsatt verksamhet kan användas för att motsatsvis definiera offentlig verksamhet i den mening som avses i öppna data-direktivet. Med hänsyn till att begreppet offentlig verksamhet saknar en självständig materiell betydelse för att genomföra direktivet och dessutom svårigen kan definieras anser vi, liksom tidigare förarbeten, att begreppet inte bör definieras i den nya lagen. Motsvarigheten till direktivets begrepp offentlig verksamhet är alltså verksamhet som inte är konkurrensutsatt hos de myndigheter som har att tillämpa lagen (jfr SOU 2014:10, s. 64 och prop. 2009/10:175, s. 156).

Vad avser begreppet konkurrensutsatt verksamhet benämndes denna tidigare affärsverksamhet. I förarbetena till genomförandet av ändringsdirektivet framkom vissa invändningar om gränsdragningen till sådan verksamhet då vissa remissinstanser menade att begreppet var otydligt. Begreppet ändrades därför till konkurrensutsatt verksamhet för att tydliggöra att det väsentliga är vilken karaktär en verksamhet faktiskt har snarare än i vilken organisatorisk form den drivs

(prop. 2014/15:79, s. 21 f.). Vi ser ingen anledning att se annorlunda på hur definitionen ska göras.

En undantagsbestämmelse bör mot denna bakgrund införas som anger att den information som görs tillgänglig av en myndighet i dess konkurrensutsatta verksamhet inte omfattas av den nya lagen.

10.5.9 Informationsutbyte mellan aktörer i verksamhet som inte är konkurrensutsatt

Vårt förslag: Den nya lagen ska inte gälla för information som görs tillgänglig för att användas i en myndighets eller ett offentligt företags verksamhet som inte är konkurrensutsatt.

Enligt 3 § 3 PSI-lagen gäller inte lagen för handlingar som en myndighet tillhandahåller en annan myndighet, utom när det framgår att handlingarna ska användas i konkurrensutsatt verksamhet. Syftet med bestämmelsen är att säkerställa att myndigheters informationsutbyte inom ramen för fullgörande av deras offentliga åtagande ska kunna ske utan att lagens krav ska gälla (prop. 2009/10:175, s. 198).

Av artikel 2.11.a och 2.11.b i öppna data-direktivet framgår det att utbyte av information mellan myndigheter i samband med deras offentliga verksamhet eller utbyte av information mellan offentliga företag och myndigheter i samband med myndigheternas offentliga verksamhet inte utgör ett vidareutnyttjande i direktivets mening. Att ett sådant utbyte av information inte utgör ett vidareutnyttjande innebär att den nya lagen inte är tillämplig i dessa fall. Detta bör komma till uttryck i en undantagsbestämmelse. Eftersom det saknas en definition av begreppet offentlig verksamhet bör i stället begreppet konkurrensutsatt verksamhet användas för att motsatsvis definiera offentlig verksamhet. Vi föreslår därför en bestämmelse som föreskriver att lagen inte gäller för information som görs tillgänglig för att användas i en myndighets eller ett offentligt företags verksamhet som inte är konkurrensutsatt. Vad som avses med konkurrensutsatt verksamhet behandlas i avsnitt 10.5.8.

10.5.10 Viss information från offentliga företag

Vårt förslag: Den nya lagen ska inte gälla för information som innehas av ett offentligt företag och som inte har samband med en tjänst av allmänt intresse eller som har anknytning till företagets direkt konkurrensutsatta verksamhet.

Av definitionen av offentligt företag framgår att lagen endast är tillämplig på företag inom vissa specifika sektorer såsom energi, vatten, trafik och transport, se avsnitt 9.1.1. Det är inte heller all information från dessa offentliga företag som omfattas av direktivet. Av framgår att information som innehas av offentliga företag och som framställs utanför ramen av tillhandahållande av tjänster av allmänt intresse ska undantas, liksom information med anknytning till verksamheter som är direkt konkurrensutsatta.

För vidareutnyttjande av information som innehas av offentliga företag görs en avgränsning i öppna data-direktivet på så sätt att det endast avser information som framställts i samband med utförandet av tjänster av allmänt intresse. Begreppet tjänster av allmänt intresse definieras inte i direktivet, men anknyter enligt vår uppfattning till begränsningen som görs för myndigheter vad gäller offentlig verksamhet. En legal definition av begreppet saknas i svensk rätt. Enligt EU-domstolens praxis avser begreppet sådana tjänster som medlemsstaterna anser vara till allmän nytta och som det därför finns en skyldighet att tillhandahålla (jfr t.ex. C-238/82, *Duphar BV m.fl.* och C-157/99, *Smits och Peerbooms*). Tjänsterna kan erbjudas av staten eller av privata företag och omfattar exempelvis kollektivtrafik och posttjänster. Alla arbetsuppgifter som riksdag eller regering gett i uppdrag åt statliga myndigheter att utföra är av allmänt intresse. För kommuner och regioner är det i första hand fråga om sådana obligatoriska uppgifter som de ålagts att utföra, men det kan också vara fråga om frivilliga åtaganden som drift av fritids- och idrottsanläggningar (se regeringens uttalanden kring begreppet allmänt intresse i *Ny dataskyddslag*, prop. 2017/18:105, s. 56 f.). Med hänsyn till att begreppet ”tjänster av allmänt intresse” – i likhet med offentlig verksamhet – inte har en självständig materiell betydelse för genomförandet av öppna data-direktivet anser vi att det inte finns behov av att definiera begreppet särskilt i den nya lagen. Det är enligt vår uppfattning inte möjligt att ge någon uttömmande uppräkningslista av vad

som menas med sådana tjänster utan det ankommer på rättstillämpningen att närmare definiera innehållet.

Vad som utgör direkt konkurrensutsatt verksamhet i ett företag bör inte föranleda några större avgränsningsproblem i och med hänvisningen i artikel 1.2.b till att det är sådan verksamhet som inte omfattas av upphandlingsbestämmelserna, se artikel 34 i försörjningsdirektivet. I svensk rätt regleras detta i 3 kap. 24 § lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF). För att omfattas av ett sådant undantag krävs ett särskilt förfarande hos Europeiska kommissionen. För svensk del finns undantag beslutade av kommissionen avseende vissa posttjänster samt försäljning och produktion av el.

En bestämmelse bör enligt vår mening införas som från den nya lagens tillämpningsområde undantar information som innehas av offentliga företag och som inte har samband med en tjänst av allmänt intresse eller som har anknytning till företagets direkt konkurrensutsatta verksamhet.

10.5.11 Information som inte får göras tillgänglig

Vår bedömning: Det bör inte införas ett särskilt undantag i den nya lagen om att information som inte gjorts tillgänglig inte omfattas av lagens tillämpningsområde.

Artikel 1.2.d i öppna data-direktivet räknar upp viss information som undantas på grund av att den är undantagen från tillgång enligt nationella bestämmelser om tillgång. Frågan är om det krävs att en särskild bestämmelse införs i den nya lagen för att genomföra direktivet i denna del.

PSI-lagen gäller enligt 3 § 1 inte för handlingar som inte får tillhandahållas. Det handlar till exempel om handlingar som omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen eller innehåller personuppgifter som enligt dataskyddsförordningen eller en registerförfattning inte får göras tillgängliga. Det kan enligt vår uppfattning ifrågasättas om en sådan bestämmelse är nödvändig. I förarbetena till PSI-lagen uttalades att en särskild undantagsbestämmelse tydliggör att lagen är tillämplig när en myndighet i ett konkret fall tillhandahåller handlingar och att detta innebär att sådana handlingar eller delar

av handlingar som en enskild inte får tillgång till, t.ex. för att de omfattas av sekretess, inte omfattas av lagen (prop. 2009/10:175, s. 141 f.). Som vi anförde i avsnitt 8.3.3 innebär artikel 1.3 i direktivet att gränserna för vilken information som en sökande kan kräva att få tillgång till regleras exklusivt av bestämmelser om tillgång. Den nya lagen innebär därmed inte att prövningen enligt tillämpliga sekretessbestämmelser förändras jämfört med i dag. En prövning i detta hänseende ska alltid göras, oavsett om informationen lämnas ut efter en begäran eller om det sker på myndigheternas eget initiativ. Om informationen inte får lämnas ut på grund av sekretess finns det inte någon information att vidareutnyttja och en begäran om vidareutnyttjande kommer då att förfalla, se avsnitt 12.3.1. Det finns då inte heller någon information att tillämpa den nya lagens krav på format och avgiftsprinciper m.m. på. En särskild undantagsbestämmelse förändrar enligt vår bedömning inte denna ordning. När det gäller tillgängliggörande på eget initiativ är det enligt vår bedömning självklart att myndigheter inte får göra information som skulle omfattas av sekretess tillgänglig. En särskild undantagsbestämmelse saknar i detta fall betydelse.

Sammanfattningsvis anser vi att det saknas anledning att i en särskild bestämmelse undanta information som redan i praktiken är undantagen genom att den inte gjorts tillgänglig. En sådan bestämmelse skulle inte ha någon materiell betydelse utan främst fungera som en upplysningsbestämmelse.

10.5.12 Särskilda skyddsintressen

Vår bedömning: Information som innehåller personuppgifter eller som är känslig med hänsyn till Sveriges säkerhet, kritisk infrastruktur och informationssäkerhet i övrigt bör inte undantas från den nya lagens tillämpningsområde.

Personuppgifter

Skyddet för den personliga integriteten har inom EU haft ett stort fokus under senare år och är något som står i viss kontrast till den öppenhet som kännetecknar öppna data-direktivet. Av artikel 1.2.h

framgår att information som med hänsyn till skyddet av personuppgifter är undantagen från tillgång ska undantas från tillämpningsområdet. Detta har sin grund i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU-stadgan), vilken i artikel 8 garanterar rätten till skydd av personuppgifter (jfr skäl 6 till öppna data-direktivet). Direktivet ska inte påverka skyddet för enskilda med avseende på behandling av personuppgifter enligt unionsrätten och nationell lagstiftning, speciellt enligt dataskyddsförordningen (se skäl 52 och artikel 1.4). I direktivet poängteras även vikten av att beakta skyddet för personuppgifter, även i de fall då informationen i en enskild datamängd eventuellt inte utgör någon risk för att en fysisk person ska kunna identifieras eller utpekas, men då den informationen kombinerad med annan tillgänglig information kan medföra en sådan risk (skäl 16).

Att skyddet för personuppgifter ska beaktas när information görs tillgänglig enligt den nya lagen står klart. Samtidigt framgår av ordalydelsen av artikel 1.2.h att inte all information som innehåller personuppgifter ska undantas från tillämpningsområdet, utan endast sådan information som redan är undantagen på grund av nationella bestämmelser om tillgång. Bestämmelsen framstår därför som överflödigt, sett mot bakgrund av att det i artikel 1.3 slås fast att direktivet inte ska påverka nationella bestämmelser om tillgång, se diskussionen i avsnitt 10.5.11. Om viss information som innehåller personuppgifter inte görs tillgänglig på grund av att den omfattas av sekretess enligt 21 kap. 7 § OSL behöver den inte undantas från den nya lagens tillämpningsområde med stöd av en särskild bestämmelse som grundar sig på artikel 1.2.h. Mot denna bakgrund anser vi att det inte ska införas en bestämmelse som generellt sett undantar information som innehåller personuppgifter från den nya lagens tillämpningsområde.

För att erinra om skyddet för den personliga integriteten och för att minimera de särskilda risker som kan uppkomma när information tillhandahålls, särskilt när det görs i digitalt format, bör i stället särskilda bestämmelser om detta införas i den nya lagen, se avsnitt 17.6.1. Vi föreslår även en bestämmelse om att information inte får göras tillgänglig på eget initiativ om det är olämpligt med hänsyn till bl.a. skyddet av personuppgifter, se avsnitt 17.6.3.

Sveriges säkerhet, kritisk infrastruktur och informationssäkerhet

Information som är undantagen från tillgång enligt medlemsstaternas bestämmelser om tillgång med hänsyn till skydd av bl.a. den nationella säkerheten, försvaret eller den allmänna säkerheten undantas enligt artikel 1.2.d i det omarbetade direktivet. I artikel 1.2.e anges vidare att information som är undantagen från tillgång eller för vilka tillgången omfattas av restriktioner med hänsyn till känslig information om skydd av kritisk infrastruktur undantas från direktivets tillämpningsområde.

Det kan i detta sammanhang noteras att det i våra kommittédirektiv anges att en viktig uppgift i det fortsatta arbetet är att säkerställa att information som är av betydelse för Sveriges säkerhet, men som inte omfattas av sekretess, undantas från tillämpningsområdet. Att införa en bestämmelse i den nya lagen som undantar information som anses vara säkerhetskänslig, men som inte omfattas av sekretess, skulle enligt vår mening inte vara förenligt med direktivets ordalydelse, som endast undantar säkerhetskänslig information som omfattas av sekretess och därmed är undantagen från tillgång.

Särskilda risker kan emellertid aktualiseras när information tillhandahålls i digital format. För att erinra om de riskspekter som avser säkerhetsfrågor föreslår vi att en bestämmelse införs i paragrafen om lagens syfte som anger att ett ökat tillgängliggörande och vidareutnyttjande av information inte får inverka negativt på Sveriges säkerhet eller informationssäkerhet i övrigt, se avsnitt 7.2.3. Vi föreslår även en bestämmelse om att information inte får göras tillgänglig på eget initiativ om det är olämpligt med hänsyn till skyddet av kritisk infrastruktur, Sveriges säkerhet eller informationssäkerhet i övrigt, se avsnitt 17.6.3. I avsnitt 17.6.2 behandlas frågan om det bör införas en särskild bestämmelse i lagen om att formatkraven inte ska tillämpas om det är olämpligt med hänsyn till Sveriges säkerhet eller informationssäkerhet i övrigt.

11 Tillgängliggörande på eget initiativ och krav på visst format

11.1 Inledning

Den offentliga förvaltningen har en viktig roll i samhällets informationsförsörjning. Offentlighetsprincipen fyller till viss del denna roll. Den nya lagen har bl.a. till syfte att göra information från den offentliga förvaltningen tillgänglig för vidareutnyttjande på ett bredare plan, genom att myndigheter och offentliga företag uppmuntras att arbeta aktivt med publicering av information i digitalt format utan en föregående begäran (jfr skäl 23 och 31 i öppna data-direktivet). Det är av vikt att information som samlas in och framställs också görs tillgänglig, så att den kan användas för att skapa större samhällsnytta. Utan ett ändamålsenligt regelverk som uppmuntrar och möjliggör ett arbete med att göra information tillgänglig på eget initiativ riskerar dessa värden att utebli. För att underlätta ett vidareutnyttjande bör informationen tillhandahållas i format som är lätta att använda och bearbeta, vilket kan uppnås exempelvis genom att myndigheter använder öppna standarder. Att informationen är aktuell ökar också i många fall dess värde, varför öppna data-direktivet innehåller särskilda bestämmelser om att offentliga aktörer, under vissa förhållanden, ska göra s.k. dynamiska data tillgängliga omedelbart efter insamlingen.

I detta kapitel analyseras behovet av att införa bestämmelser i den nya lagen som genomför direktivet i dessa delar och som främjar ett arbete med att göra information tillgänglig på eget initiativ, avsnitt 11.3. En närmare genomgång görs i avsnitt 11.4 av de krav på format som följer av artikel 5 om hur information ska tillhandahållas samt hur dessa krav förhåller sig till bestämmelser om format i svensk rätt. Direktivets krav på att dynamiska data ska tillhandahållas inom en viss tid behandlas i avsnitt 11.5. I avsnitt 11.6 ges en översikt av

de effekter som formatkraven kan antas få i praktiken. När det gäller de aspekter kring bl.a. den personliga integriteten och säkerhets-skydd som kan göra sig gällande behandlas dessa särskilt i kapitel 17.

11.2 Något om legalitetsprincipen i svensk rätt

I detta kapitel behandlas bl.a. frågan om myndigheters arbete med att göra information tillgänglig på eget initiativ. Sådana åtgärder från en myndighet kan enligt vår bedömning svårigen anses utgöra myndighetsutövning eller innefatta någon form av tyngande beslut. Både myndighetsutövning och faktiskt handlande behöver emellertid, med hänsyn till legalitetsprincipen så som den kommer till uttryck i 1 kap. 1 § tredje stycket RF och 5 § förvaltningslagen (2017:900), ha stöd i rättsordningen.¹ Detta följer direkt av ordalydelsen ("åtgärder") i sistnämnda bestämmelse (*En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*, prop. 2016/17:180, s. 58).

I betänkandet *En ny förvaltningslag* uttalades att risken för övertramp ökar i och med att klassisk förvaltning allt mer kommit att sammanblandas med informationsuppgifter och mer kundrelaterade aktiviteter. Utredningen ansåg att det är angeläget att ge en klar signal om att all offentlig verksamhet, oavsett dess karaktär, ytterst måste grundas på skrivna normer och att det alltså går en skiljelinje mellan privaträttsliga subjekts principiella rätt till ett fritt agerande och myndigheternas åligganden att fullgöra bestämda uppgifter i det allmännas tjänst (SOU 2010:29, s. 147). Vi delar denna bedömning.

En anledning till att myndigheter inte på egen hand arbetar med att tillgängliggöra information kan vara att de är osäkra på vad det är som förväntas av dem inom området och att de är oroliga för att göra fel i detta arbete, särskilt i förhållande till skyddet av den personliga integriteten. Konflikter mellan å ena sidan politiska förväntningar på att myndigheter ska agera på eget initiativ på området för digitalt tillgängliggörande av information och å andra sidan förväntningar vad gäller rättsligt stöd, skapar en osäkerhet och hämmar tillgängliggörandet i praktiken (*Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering*, SOU 2018:25, s. 490).

¹ Av 5 § förvaltningslagen framgår att en myndighet får endast vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen.

Att falla tillbaka på ett mer allmänt stöd i rättsordningen i stort motverkar enligt vår uppfattning inte den osäkerhet som finns hos myndigheter i dag kring arbete med att publicera information på eget initiativ. En sådan ordning saknar även det handlingsdirigerande moment som vi förordar i avsnitt 11.3.2. Enligt vår bedömning är utgångspunkten därför att åtgärder i form av att myndigheter och offentliga företag gör information tillgänglig på eget initiativ bör ha ett uttryckligt stöd i författning, för att inte riskera att hamna i konflikt med legalitetsprincipen.

11.3 Tillgängliggörande på eget initiativ

Öppna data-direktivet har till syfte att främja vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn. Ett sätt att uppnå detta mål är genom de bestämmelser kring harmoniserade villkor och avgifter som tar sikte på tillhandahållandet. Direktivet innehåller emellertid även bestämmelser som syftar till att öka tillgången till information, och då i vissa format. I dessa delar är de krav som kan utläsas av artikel 5 i direktivet av central betydelse. En första fråga är om bestämmelsen kan anses innefatta tvingande krav på att offentliga aktörer ska arbeta aktivt med att göra information tillgänglig, utan att det har ställts någon begäran i ett enskilt fall. Det bör även övervägas om direktivet i övrigt föranleder att bestämmelser om tillgängliggörande på eget initiativ införs i den nya lagen.

11.3.1 Krav i öppna data-direktivet

Vår bedömning: Artikel 5 i öppna data-direktivet innehåller inte ett krav på att myndigheter ska göra information tillgänglig.

Det saknas ett övergripande krav

Direktivet ska inte hindra myndigheter och offentliga företag att utföra sina lagstadgade uppgifter. I skäl 23 anges emellertid att direktivet bör föreskriva en skyldighet för medlemsstaterna att göra all befintlig information tillgänglig för vidareutnyttjande, utom om tillgången omfattas av restriktioner eller om informationen är undan-

tagen enligt nationella bestämmelser om tillgång eller omfattas av de andra undantag som fastställs i direktivet. Denna skyldighet återspeglas i artikel 4.1, som reglerar hur en begäran om vidareutnyttjande ska handläggas. Enligt bestämmelsen ska myndigheterna behandla en sådan begäran och ge sökanden tillgång till informationen. Den skyldighet som kommer till uttryck i artikel 4.1 och skäl 23 innefattar enligt vår bedömning dock inte ett krav på att också aktivt göra alla typer av information tillgänglig utan en föregående förfrågan. Artikel 1.3 talar också mot en sådan slutsats. Ett krav på tillgängliggörande utan en föregående begäran skulle enligt vår mening vara svårt att förena med att direktivet överlåter till nationell rätt att reglera frågan om tillgång till information.

Artikel 5 kan enligt vår bedömning inte anses innehålla en sådan generell skyldighet, utan fastställer i stället vissa krav på *hur* information ska tillhandahållas *när* den görs tillgänglig, oavsett om det görs på begäran eller på myndighetens eget initiativ. Rubriken till artikel 5 – ”Tillgängliga format” – talar inte heller för en tolkning som innefattar ett generellt krav på att tillgängliggöra alla typer av information utan en föregående begäran. Det kan i detta sammanhang noteras att i förarbetena till PSI-lagen och de ändringar som trädde i kraft den 1 juli 2015 uppfattades artikel 5.1 som en formatbestämmelse, inte som en bestämmelse om tillgång. Exempelvis uttalades i regeringens proposition *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt* (prop. 2009/10:175, s. 141) att PSI-lagen inte ska medföra att myndigheter får en utökad skyldighet att tillhandahålla handlingar. De överväganden som gjordes rörde dock i första hand förhållandet till utskriftsundantaget i 2 kap.16 § TF och en eventuell skyldighet att göra information tillgänglig i digitalt format (*Vidareutnyttjande av information från den offentliga förvaltningen*, prop. 2014/15:79, s. 24).

Särskilt om dynamiska data

Som vi konstaterat ovan reglerar artikel 5 i direktivet i första hand frågan om hur information ska tillhandahållas, och då i synnerhet i vilka format. Syftet med bestämmelsen är att förbättra möjligheterna till vidareutnyttjande genom att minska behovet av att digitalisera och anpassa information (jfr skäl 8 och 33). För dynamiska data,

som är nytt i öppna data-direktivet, anges emellertid i artikel 5.5 att sådan information, om det inte medför oproportionella ansträngningar, ska göras tillgänglig för vidareutnyttjande omedelbart efter insamlingen. Frågan är om bestämmelsen ska uppfattas som att den ställer ett krav på att myndigheter ska göra dynamiska data tillgängliga utan en föregående förfrågan.

I likhet med vad som anförts ovan kan vi konstatera att rubriken till bestämmelsen – ”Tillgängliga format” – talar för att den endast reglerar *hur* information ska tillhandahållas, *när* den görs tillgänglig. I motsatt riktning talar att kravet på att göra dynamiska data tillgängliga omedelbart är knutet till insamlingstidpunkten, inte den tidpunkt då en eventuell förfrågan ställs. Om dynamiska data endast skulle behöva göras tillgängliga efter en begäran finns en risk för att syftet med vad som anges om omedelbar tillgänglighet enligt artikel 5.5 går förlorat.

I syfte att få ledning i hur bestämmelsen ska tolkas har vi haft kontakt med företrädare för den arbetsgrupp vid EU-kommissionen som har ansvar för framtagandet samt implementeringen av öppna data-direktivet. I svaret från arbetsgruppen anförts att artikel 5.5 inte medför en skyldighet att göra dynamiska data tillgängliga utan en föregående begäran, då detta skulle medföra en oproportionerlig belastning för myndigheterna. Avsikten med den aktuella bestämmelsen är i stället att dels understryka att dynamiska data ska tillhandahållas omedelbart efter insamlingen i de fall det finns en anledning till det genom att det finns en godkänd begäran, dels tydliggöra att myndigheterna bör sträva efter att på ett tidigt stadie – dvs. omedelbart efter insamlingen – tillhandahålla sådan information i öppna format.

Mot denna bakgrund anser vi att artikel 5.5 inte ska tolkas som att det finns ett krav på myndigheter att göra dynamiska data tillgängliga omedelbart efter insamlingen, utan att det finns en begäran. En sådan tolkning ligger i linje med att syftet med direktivet inte är att ålägga myndigheter och offentliga företag skyldigheter i en sådan utsträckning att kärnverksamheten påverkas. Artikel 5.5 får dock betydelse för myndigheternas arbete med att tillhandahålla information efter föregående begäran. Vi återkommer till dessa frågor i avsnitt 11.5.

11.3.2 Offentliga aktörer bör göra information tillgänglig på eget initiativ

Vårt förslag: En myndighet eller ett offentligt företag bör på eget initiativ göra information tillgänglig.

En tvingande bestämmelse är inte lämplig

Enligt vår bedömning i avsnitt 11.3.1 innehåller direktivet inte något krav på att myndigheter eller offentliga företag ska göra information tillgänglig på eget initiativ. Det står emellertid medlemsstaterna fritt att gå längre än direktivets krav (se t.ex. skäl 19 och 20 som uttryckligen uppmanar till detta för information som innehas av offentliga företag). När det gäller att göra information tillgänglig utan en begäran anges i direktivet att sådana åtgärder bör främjas i möjligaste mån. Av skäl 23 framgår exempelvis att myndigheter bör uppmanas att göra all information som de innehar tillgänglig för vidareutnyttjande. Detta gör sig särskilt gällande för dynamiska data, i enlighet med vad vi anfört i avsnitt 11.3.1. Med hänsyn till detta bör det, i enlighet med våra kommittédirektiv, övervägas om ett generellt krav på att göra information tillgänglig på eget initiativ ändå bör införas i den nya lagen.

Internationella mätningar visar att Sverige halkar efter andra länder när det gäller utbud och tillgängliggörande av bl.a. öppna data, se avsnitt 6.4.1. Skälen till den långsamma utvecklingstakten anses vara flera, däribland att det saknas tillräckligt starka styrsignaler och att det i allmänhet inte ingår i myndigheters kärnverksamhet att arbeta med öppna data och att främja vidareutnyttjande av information. Det kan också konstateras att PSI-lagen inte innehåller någon bestämmelse som syftar till att öka tillgången till information. Det saknas vidare ett ändamålsenligt och övergripande stöd i rättsordningen för offentliga aktörer att på eget initiativ göra information tillgänglig. Dessa omständigheter talar för att direktivets målsättning att främja en ökad tillgång till information utan en föregående begäran bör komma till uttryck i en särskild bestämmelse.

En generell och undantagslös skyldighet för offentliga aktörer att löpande göra information tillgänglig på eget initiativ skulle emellertid, enligt vår bedömning, i praktiken kunna motverka direktivets

målsättning att öka tillgången till information som kan bidra till utvecklingen av innovativa produkter och tjänster. Dels riskerar arbetet med att publicera information att påverka kärnverksamheten (jfr skäl 23), med minskad framställning av information som följd, dels kan ett forcerat tillgängliggörande minska kvaliteten i den information som publiceras, med effekten att värdefull information försvinner i mängden. Detta är också negativt ur informationssäkerhetssynpunkt. Vi ser även att det finns en risk för att ett generellt krav på att aktivt göra information tillgänglig utan en föregående begäran kan påverka skyddet för den personliga integriteten samt skyddet för Sveriges säkerhet i negativ riktning, se kapitel 17. Det skulle också krävas en betydande uppföljning för att ett generellt krav inte ska bli verkningslöst i praktiken. Slutligen bör man, enligt vår uppfattning, beakta den begränsning som följer av att arbete med att göra information tillgänglig på eget initiativ behöver kunna bedrivas inom ramen för myndighetens befintliga anslag.

En fördel med ett generellt krav på att göra information tillgänglig på eget initiativ är att det skulle bli tydligare för myndigheter och offentliga företag vad som förväntas av dem, i förhållande till politiska målsättningar. Vi anser emellertid att övervägande skäl – särskilt den negativa effekt ett generellt krav skulle kunna ha på kärnverksamheten – talar för att inte införa ett sådant krav. Direktivets målsättning att främja tillgång till information kan enligt vår uppfattning i stället tillgodoses genom en handlingsdirigerande bestämmelse som anger att offentliga aktörer *bör* göra information tillgänglig på eget initiativ, dvs. utan att det bygger på en skyldighet eller en föregående begäran.

Förhållandet till gränsdragningen i artikel 1.3 i direktivet

En grundläggande princip i öppna data-direktivet är att det bygger på och påverkar inte medlemsstaternas bestämmelser om tillgång (artikel 1.3). Direktivet kan emellertid, enligt vår bedömning, inte uppfattas som att det hindrar att nya bestämmelser om tillgängliggörande av information införs i nationell rätt, dvs. i den nya lagen. Det är viktigt att poängtera att en bestämmelse om att de offentliga aktörerna *bör* göra information tillgänglig på eget initiativ inte leder till att potentiella vidareutnyttjare kan åberopa denna bestämmelse som stöd för att få tillgång till information. Sådan tillgång – vilket

följer av en skyldighet att agera efter en begäran i ett enskilt fall – regleras exklusivt av nationella bestämmelser om tillgång (jfr avsnitt 8.3.1). Det bör även understrykas att den bestämmelse som föreslås inte på något sätt innebär att information som på grund av sekretess inte får lämnas ut bör göras tillgänglig.

En särskild bestämmelse ska införas i den nya lagen

Rättsordningen innehåller i varierande grad stöd för myndigheternas arbete med informationsförsörjning – allt från väl definierade regler kring informationsarbetet som anges direkt i en författning till ett mer indirekt stöd som kan härledas till myndighetens uppdrag i stort. Vissa myndigheter har informationsförsörjning som en central del av sina uttryckligen angivna uppdrag. De är dock relativt få. Som exempel kan nämnas Bolagsverket, Lantmäteriet, Statistiska centralbyrån och Naturvårdsverket. För dessa myndigheter finns författningsstöd som tydliggör uppdraget.² I de fallen är det inte heller fråga om att göra information tillgänglig på eget initiativ eftersom det finns en författningsreglerad skyldighet att vidta sådana åtgärder. Tillgängliggörande av viss typ av information, exempelvis geografisk miljöinformation, regleras särskilt i vissa fall.³ Förvaltningsmyndigheter har vidare en serviceskyldighet enligt 6 § förvaltningslagen, som dock är inriktad på att myndigheterna ska ge den hjälp som krävs för att den enskilde ska kunna ta till vara sina intressen (se prop. 2016/17:180, s. 66). I normalfallet gör sig skyldigheten gällande inom ramen för ett visst ärende och den har enligt vår bedömning knappast till syfte att bidra till datadriven innovation i samhället genom att myndigheterna på eget initiativ publicerar information, åtminstone inte mer systematiskt och i större omfattning.

Vi anser att det befintliga rättsliga stödet för myndigheter att arbeta med att göra information tillgänglig på eget initiativ inte är ändamålsenligt eller tillräckligt för att uppnå direktivets målsättning vad gäller ökad tillgång till information från den offentliga sektorn. Dels är det fragmenterat vad gäller vilka aktörer och vilken typ av information som omfattas, dels saknas ett generellt handlingsdirige-

² Se t.ex. 1 § lagen (2000:224) om fastighetsregister jämförd med 2 § förordningen (2000:308) om fastighetsregister, 1 § förordningen (2016:822) med instruktion för Statistiska centralbyrån och 3 § förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket.

³ Se 5 och 6 §§ lagen (2010:1767) om geografisk miljöinformation.

rande inslag i den mening som vi anser bör komma till uttryck för att genomföra direktivets mål och syfte. Att falla tillbaka på ett mer allmänt stöd i rättsordningen är inte heller lämpligt och det skulle inte motverka den osäkerhet som finns hos myndigheter i dag.

Mot denna bakgrund anser vi att det i den nya lagen bör införas en särskild bestämmelse som anger att myndigheter bör göra information som omfattas av lagen tillgänglig på eget initiativ, dvs. utan att det följer av en skyldighet i annan författning eller en föregående begäran. Av bestämmelsen ska även framgå att detta inte gäller om det skulle vara olämpligt med hänsyn till skyddet av personuppgifter eller kritisk infrastruktur eller med hänsyn till Sveriges säkerhet eller informationssäkerhet i övrigt. Vi behandlar detta särskilt i avsnitt 17.6.3.

Offentliga företag bör också omfattas

En fråga är om den föreslagna bestämmelsen endast bör rikta sig till myndigheter. Utgångspunkten är att offentliga företag bör ges möjlighet att i så stor utsträckning som möjligt avgöra när de vill göra information tillgänglig. Rätten till insyn i offentlig verksamhet gör sig dock gällande med likartad styrka oavsett vilken yttre form som har valts (*Insyn och sekretess – i statliga företag – i internationellt samarbete*, SOU 2004:75, s. 15). Denna aspekt tillgodoses enligt vår bedömning emellertid i första hand genom den möjlighet till insyn som följer av offentlighetsprincipen och utlämnande av information enligt 2 kap. TF.

I likhet med myndigheter bör offentliga företag ha stöd i rättsordningen för de åtgärder de vidtar. Med hänsyn till att offentliga företag får välja när de ska göra information tillgänglig kan det emellertid antas att de inte kommer att publicera information på eget initiativ som inte har med verksamheten att göra eller som det i övrigt saknas ett stöd för att tillgängliggöra. Oaktat detta anser vi att det saknas vägande skäl för att inte låta även offentliga företag omfattas av den bestämmelse om tillgängliggörande på eget initiativ som vi nu föreslår. Syftet med bestämmelsen är inte bara att ge ett rättsligt stöd för att göra information tillgänglig på eget initiativ, utan att fungera som en handlingsdirigerande åtgärd för att på så sätt främja tillgången till information som kan vidareutnyttjas. Som anförts i det föregå-

ende styr företaget också fortfarande i praktiken själv över om och i så fall när det vill göra information tillgänglig.

I syfte att i möjligaste mån främja öppna data-direktivets mål om att göra information tillgänglig utan en begäran anser vi därför att den bestämmelse om tillgängliggörande på eget initiativ som vi föreslår även bör omfatta offentliga företag.

11.3.3 Faktorer att beakta när information görs tillgänglig

I avsnitt 17.6.3 anges vissa situationer när bestämmelsen om tillgängliggörande av information på eget initiativ inte får tillämpas. Det är dock inte alltid det finns ett tydligt skyddsvärde hänförligt till exempelvis personlig integritet eller Sveriges säkerhet som innebär att det är olämpligt att göra information tillgänglig på det sättet. I detta avsnitt ges en kort översikt av andra faktorer som typiskt sett bör beaktas när en aktör överväger att göra information tillgänglig på eget initiativ enligt den bestämmelse vi föreslår i avsnitt 11.3.2.

En proportionalitetsbedömning bör göras

Ett syfte med den i avsnitt 11.3.2 föreslagna bestämmelsen om tillgängliggörande på eget initiativ är att tydliggöra att offentliga aktörer bör arbeta aktivt med att göra information tillgänglig för vidareutnyttjande utan att det följer av en skyldighet i annan författning och utan en föregående begäran. Genom att detta kommer till uttryck i en särskild bestämmelse i den nya lagen tydliggörs detta mål. Det är enligt vår bedömning emellertid viktigt att upprätthålla en lämplig balans mellan det handlingsdirigerande momentet i bestämmelsen och de offentliga aktörernas verksamhet i övrigt. Annorlunda uttryckt är det enligt vår mening fråga om att tillämpa en proportionalitetsprincip.

En proportionalitetsbedömning innebär att olika omständigheter och intressen vägs mot varandra. Proportionalitetsprincipen har en central betydelse i unionsrätten. I artikel 5 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) anges att principen innebär att unionens åtgärder till innehåll och form inte får gå utöver vad som är nödvändigt för att nå målet i fördraget. I öppna data-direktivet kommer proportionalitetsprincipen till uttryck i exempelvis artikel 5.3

och 5.6, där vissa av skyldigheterna i artikel 5 begränsas genom att de inte ska medföra oproportionerliga ansträngningar. Av praxis från EU-domstolen⁴ kan utläsas att proportionalitetsprincipen innefattar dels ett lämplighetstest, dels en nödvändighetsbedömning. Hur dessa bedömningar ska göras i praktiken varierar beroende på vilket rättsområde det är fråga om. En balansering av alla omständigheter i det enskilda fallet ska även göras.

Information bör ha uppnått ett visst mått av färdigställande

Information bör inte göras tillgänglig innan den har en viss nivå av slutlig form. I detta ligger att den bör ha en viss kvalitet. Avsikten är inte att den måste uppfylla kraven på att vara upprättad i den mening som avses i 2 kap. 10 § TF, men att publicera information på ett för tidigt stadium medför både en risk för att den kan innehålla felaktigheter och för att känsliga uppgifter görs tillgängliga utan tillräcklig föregående kontroll. En sådan situation gagnar varken de offentliga aktörerna eller de som vill använda informationen. Det bör dock understrykas att myndigheten eller det offentliga företaget inte bör väga in en egen bedömning av vilket värde viss information kan ha för tredje man som en faktor som talar mot ett tillgängliggörande, då detta är subjektivt och i många fall ytterst svårbedömt. I fall då det är fråga om information som utgör särskilda värdefulla datamängder kan det däremot närmast anses finnas en presumtion för att den har ett värde som innebär att den bör göras tillgänglig. Det samma kan vara fallet då det finns en uttrycklig efterfrågan på vissa informationsmängder, t.ex. genom att det görs återkommande förfrågningar om att få tillgång till dem. Sådana bör då prioriteras.

Det proaktiva arbetet ska inte påverka kärnverksamheten

Även om myndigheter och offentliga företag bör uppmuntras att arbeta aktivt med att göra information tillgänglig på eget initiativ får detta arbete inte medföra att kärnverksamheten inte upprätthålls, särskilt vad gäller myndigheter. Arbetet med att göra information tillgänglig utan att det bygger på en skyldighet eller en föregående begäran ska inte medföra att myndigheten eller det offentliga före-

⁴ Se exempelvis Mål C-331/81, *Fedesa*.

taget behöver anställa personal eller avsätta resurser i en sådan omfattning att kärnverksamheten påverkas. Att resurser tas i anspråk för att arbeta med att göra befintlig information tillgänglig på eget initiativ kan även ha en hämmande effekt för framställandet av ny information. Myndighetens eller det offentliga företagens uppdrag och befintliga organisation kan vägas in vid denna bedömning. Sådana aktörer som har informationsförsörjning som en central del av sin verksamhet kan antas ha större möjligheter att arbeta med att aktivt göra information tillgänglig, genom att det finns en organisation på plats för att arbeta med sådan verksamhet.

11.4 Hur information ska tillhandahållas

I syfte att underlätta vidareutnyttjande av den information som görs tillgänglig innehåller artikel 5 i öppna data-direktivet olika krav på hur information ska tillhandahållas, i synnerhet kring hur den ska vara formaterad. Vi återkommer i avsnitt 17.6 till frågan om hur dessa formatkrav förhåller sig till bestämmelser i svensk rätt om utlämnande, i första hand det s.k. utskriftsundantaget i 2 kap. 16 § TF och särskilda registerförfattningar som begränsar myndigheters möjlighet att tillhandahålla information i digitalt format.

11.4.1 En övergripande princip om öppenhet

Vår bedömning: Direktivets målsättning att myndigheter och offentligt företag bör uppmuntras att skapa och tillhandahålla information enligt principen om inbyggd öppenhet och öppenhet som standard kommer till uttryck i den nya lagen genom den bestämmelse om att information bör tillhandahållas i öppna format som vi föreslår i avsnitt 11.4.4. Principen bör därför inte anges särskilt i den nya lagen.

Enligt artikel 5.2 i direktivet ska medlemsstaterna uppmuntra såväl myndigheter som offentliga företag att framställa och tillhandahålla information ”i enlighet med principen om inbyggd öppenhet och öppenhet som standard”. Vikten av att uppmuntra att dessa aktörer strävar efter att tillhandahålla information på sätt som ökar dess

potential för att kunna vidareutnyttjas har förts fram av olika aktörer som vi har haft kontakt med under utredningen. Det kan i detta sammanhang även noteras att Myndigheten för digital förvaltning – i delrapport avseende myndighetens regeringsuppdrag rörande öppna data, öppen och datadriven innovation och AI – föreslår att regeringen bör etablera en nationell datastrategi som uppmanar till att skapande och tillgängliggörande av information från den offentliga förvaltningen ska ske enligt principen om inbyggd öppenhet och öppenhet som standard (*Uppdrag att öka den offentliga förvaltningens förmåga att tillgängliggöra öppna data, bedriva öppen och datadriven innovation samt använda artificiell intelligens*, dnr 2019-139, s. 4 f.).

Den målsättning som kommer till uttryck i artikel 5.2 genomförs enligt vår bedömning bl.a. genom det krav på öppna format som framgår av artikel 5.1, se avsnitt 11.4.4. Detta krav ska tillämpas såväl när information görs tillgänglig utan en begäran som vid en begäran om det på något sätt uttrycks i begäran. Målsättningen i artikel 5.2 kommer därigenom att få ett genomslag i den nya lagen. Vi anser emellertid att det inte bör anges uttryckligen i den nya lagen att offentliga aktörer bör framställa och tillhandahålla information i enlighet med principen om inbyggd öppenhet och öppenhet som standard. En sådan föreskrift skulle innehålla ett för långtgående handlingsdirigerande inslag vad gäller framställning av information. Enligt vår bedömning är det lämpligare att principen i dessa delar genomförs inom ramen för en nationell datastrategi, som Myndigheten för digital förvaltning förordar. Det finns då ett större utrymme att beakta olika aktörers befintliga uppdrag och organisatoriska förutsättningar.

11.4.2 Utgångspunkter för när formatkraven ska tillämpas

Vårt förslag: När information tillhandahålls efter en begäran ska myndigheter och offentliga företag vara skyldiga att tillämpa formatkraven endast om det krävs för att uppfylla de krav på format som angetts i begäran om vidareutnyttjande.

De skyldigheter kring format som vi redovisar i detta avsnitt gäller för både myndigheter och offentliga företag. För offentliga företag framgår visserligen av artikel 5.7 att kraven i artikel 5, förutom vad som anges om särskilda värdefulla datamängder, endast ska tillämpas

på information som innehas av offentliga företag och som ”är tillgänglig för vidareutnyttjande”. Med hänsyn till den allmänna principen i svensk rätt om att information som gjorts tillgänglig också får vidareutnyttjas fritt anser vi emellertid att artikel 5.7 inte medför någon begränsning i en svensk kontext. Av skäl 26 framgår vidare att offentliga företag, när de har gjort information tillgänglig, bör uppfylla de relevanta skyldigheter som fastställs i bl.a. artikel 5.

När det gäller avgiftsnivåer och andra villkor som vi föreslår i den nya lagen ska dessa tillämpas ex officio när information tillhandahålls för vidareutnyttjande, se särskilt om detta i kapitel 14 och 15. De behöver således inte uttryckligen göras gällande utan ska tillämpas när information tillhandahålls, oavsett rättslig grund. För de krav på format som vi redovisar i följande avsnitt bör däremot en åtskillnad göras mellan när information tillhandahålls utan, respektive efter, en begäran. Skälen till detta diskuteras nedan.

När information tillhandahålls efter en begäran

För att en myndighet eller ett offentligt företag ska vara skyldiga att tillämpa formatkraven när information tillhandahålls efter en begäran i ett enskilt fall anser vi att det bör förutsättas att sökanden på något sätt anger de format som man vill göra gällande. Normalt sett görs detta genom att de kommer till uttryck i en begäran om vidareutnyttjande, se avsnitt 8.4. Det krävs emellertid inte att användaren uttryckligen benämner begäran på det sättet, utan det är tillräckligt att krav på visst format på något sätt har angetts.

Skälet till denna åtskillnad mellan formatkrav och övriga krav vad gäller villkor och avgifter som kan begränsa ett vidareutnyttjande är att ett annat synsätt skulle kunna medföra tillämpningsproblem för den offentliga aktören. Användaren kan exempelvis uttryckligen vilja ha tillgång till information som en utskrift och anger inte något kring format. Ett annat fall kan vara att användaren inte är intresserad av att få informationen i maskinläsbar form, utan nöjer sig med att den tillhandahålls i befintligt format som en pdf-fil. Vi bedömer att det, när information tillhandahålls efter en begäran, inte är ändamålsenligt att ålägga myndigheter och offentliga företag en skyldighet att lägga ned arbete på att tillhandahålla information i format som inte har efterfrågats. Detta ska komma till uttryck i den nya

lagen genom att det i en särskild bestämmelse anges att när information tillhandahålls efter en begäran är myndigheter och offentliga företag skyldiga att tillämpa formatkraven endast om det krävs för att uppfylla de krav på format som angetts i begäran om vidareutnyttjande.

Oaktat denna begränsning finns det inte något hinder mot att en offentlig aktör frivilligt tillämpar formatkraven i ett visst fall, i syfte att främja ett vidareutnyttjande. I vissa fall kan det dock vara så att bestämmelserna om format inte *får* tillämpas, i första hand på grund av skyddet för den personliga integriteten, se avsnitt 17.6.1.

När information tillhandahålls utan en begäran

Som vi redogjort för i avsnitt 10.2.2 är utgångspunkten i PSI-lagen att den är tillämplig när information görs tillgänglig, oavsett på vilken rättslig grund det sker (prop. 2009/10:175, s. 141). Detta gäller även för den nya lagen.

I syfte att främja målen med öppna data-direktivet avseende ett ökat vidareutnyttjande anser vi att myndigheter och offentliga företag ska vara skyldiga att tillämpa formatkraven när information tillhandahålls utan en föregående förfrågan. Detta innefattar både att det görs frivilligt och som ett led i att fullgöra en skyldighet i en annan författning att verka för att information görs tillgänglig i ett bredare avseende.⁵ Att information tillhandahålls i format som främjar ett vidareutnyttjande är av särskild vikt för de myndigheter som har en verksamhet som i hög grad är inriktad på att framställa och tillgängliggöra information, exempelvis Lantmäteriet och Bolagsverket. Om information tillhandahålls utan en begäran i enlighet med de krav på format som anges i direktivet motverkas, enligt vår bedömning, effektivt behovet av att ställa en enskild begäran, med minskad arbetsbörda och kostnader för den offentliga aktören som följd.

Med hänsyn till att skyldigheten vad gäller format inte är kopplad till en begäran i ett enskilt fall kan myndigheten eller det offentliga företaget i stor utsträckning reglera den arbetsbörda som kan uppkomma vid ett tillgängliggörande som görs på eget initiativ. En risk är dock att den offentliga aktören då väljer att inte alls göra informa-

⁵ Se t.ex. 4 § förordning (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet, som anger att denna myndighet har ett nationellt samordningsansvar för bl.a. tillhandahållande inom området för geografisk information och fastighetsinformation.

tionen tillgänglig. Det kan även konstateras att det finns myndigheter som har en skyldighet att verka för att information görs tillgänglig i ett bredare avseende. För sådana myndigheter kan formatkraven inverka på arbetsbördan i större utsträckning. Vi anser dock att dessa risker inte bör överskattas, särskilt som den nya lagen innehåller ett flertal begränsningar när en anpassning av formatet skulle vara omöjligt eller olämpligt. I denna bedömning kan beaktas att arbetet inte ska påverka kärnverksamheten, se avsnitt 11.4.4. Att tillhandahålla information i befintligt format torde vanligtvis inte kräva någon betydande arbetsinsats.

Vi anser att det inte är nödvändigt att i den nya lagen särskilt ange att kraven på format ska tillämpas när information tillhandahålls utan en begäran. Det är tillräckligt att den särskilda begränsning i denna skyldighet som diskuterats ovan tydliggörs.

11.4.3 Befintliga format och språkversioner

Vårt förslag: Information ska tillhandahållas i befintliga format och språkversioner.

Artikel 5.1 i öppna data-direktivet anger vissa övergripande krav och målsättningar. Enligt bestämmelsen ska information göras tillgänglig ”i befintliga format och språkversioner samt, om möjligt och lämpligt, på elektronisk väg, i format som är öppna, maskinläsbara, tillgängliga, sökbara och som kan vidareutnyttjas, tillsammans med tillhörande metadata.” I det följande kommer frågan om språkversioner inte att behandlas särskilt då detta krav, enligt vår uppfattning, inte medför några tillämpningsproblem. Det är i stället frågan om befintliga format som är av huvudsakligt intresse.

Det kan inledningsvis konstateras att lydelsen av artikel 5.1 delvis har ändrats i öppna data-direktivet jämfört med ändringsdirektivet, genom att bl.a. uttrycket ”på elektronisk väg” har lagts till. Skälen till öppna data-direktivet innehåller inte någon ledning vad gäller orsaken till förändringen. Ordalydelsen i första meningen i artikel 5.1 – genom placeringen av ordet ”samt”, som delar upp bestämmelsen i två led – ger vid handen att den innehåller en skyldighet för myndigheter att tillhandahålla information i befintliga format. Detta innebär att ett dokument som finns i digitalt format hos en myndighet alltid ska

kunna tillhandahållas i den formen för att kraven i artikel 5.1 ska vara uppfyllda. En sådan tolkning förordas – avseende den lydelse som bestämmelsen hade i ändringsdirektivet – såväl i doktrinen (se Ledendal, Larsson och Wernberg, *Offentlighet i det digitala samhället: Vidareutnyttjande, sekretess och dataskydd*, 2018, s. 49 och 156 f.) som i PSI-utredningen (*Ett steg vidare – nya regler och åtgärder för att främja vidareutnyttjande av handlingar*, SOU 2014:10, s. 79 f.).

Av skäl 33 till öppna data-direktivet framgår att syftet med artikel 5.1 är att begränsa behovet av att digitalisera pappersbaserade handlingar eller att behandla digitala filer för att göra dem kompatibla med varandra. Myndigheterna bör därför göra handlingarna tillgängliga i alla redan befintliga format och språkversioner, *genom elektroniska medel om så är möjligt och lämpligt* (vår kursivering). Placeringen av rekvisitet ”om möjligt och lämpligt” synes här ta sikte på den övergripande skyldigheten att göra information tillgänglig i digitalt format, dvs. oberoende av om det befintliga formatet är digitalt eller inte. Det kan dock noteras att syftet formulerades på samma sätt i skäl 13 i PSI-direktivet. I en skrivelse från EU-kommissionen till den svenska regeringen med anledning av införlivandet av det direktivet (se kompletterande formell underrättelse av den 17 oktober 2008) påpekade kommissionen att kravet på befintliga format enligt artikel 5.1 i PSI-direktivet inte ska ses som ett skönsmässigt krav. Kommissionens uppfattning var att om ett dokument existerar digitalt ska det tillhandahållas i det formatet, utan någon bedömning av om det är möjligt och lämpligt.

Mot bakgrund av dessa omständigheter anser vi att artikel 5.1 i direktivet ska tolkas som att det innehåller en skyldighet att göra information som omfattas av lagen tillgänglig i befintliga format. Med detta menas inte bara digital respektive analog form utan kan avse ett särskilt filformat. Om informationen innehåses som en pdf-fil ska den tillhandahållas i det formatet. Kravet är inte beroende av en lämplighetsbedömning. Informationen ska också tillhandahållas i befintliga språkversioner. I syfte att genomföra det första ledet i den första meningen i artikel 5.1 bör en särskild bestämmelse införas i den nya lagen om att information ska tillhandahållas i befintliga format och språkversioner.

11.4.4 Maskinläsbarhet och andra särskilda krav på format

Vårt förslag: Om det är möjligt och lämpligt från verksamhets-synpunkt ska information tillhandahållas i format som är öppna, maskinläsbara, tillgängliga och sökbara, tillsammans med tillhörande metadata.

Vikten av strukturerad och formaterad information

Det framstår som naturligt att information som finns i digitalt format också tillhandahålls för vidareutnyttjande i ett sådant format. Ett annat synsätt skulle motverka syftet med öppna data-direktivet.

Vidareutnyttjande främjas emellertid inte bara av digitalt format i sig utan även av hur sådan information är organiserad och formaterad. Även om rådata kan vara användbar är det naturligtvis så att samma data har ett större potentiellt värde om den finns tillgänglig som en strukturerad excel-fil eller följer metadata-specifikationen DCAT-AP⁶, genom att den kräver mindre manuell bearbetning. I skäl 33 och 34 till öppna data-direktivet anges bl.a. att myndigheter, om det är möjligt och lämpligt, bör göra information tillgänglig i ett format som inte är beroende av någon särskild programvara samt i öppna och maskinläsbara format tillsammans med tillhörande metadata, med maximal precision och detaljrikedom, i ett format som säkerställer interoperabilitet. Som exempel på hur sistnämnda mål kan uppnås hänvisas till kraven på användbarhet för rumslig information i enlighet med det s.k. Inspire-direktivet.⁷ Vad som avses med maskinläsbart format och metadata definierar vi i avsnitt 9.1.3.

Tillhandahållande av information som öppna data kan spela en viktig roll i att främja ökat vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn för privata eller kommersiella ändamål. Härigenom kan stora samhällsvärden skapas. Öppna data har emellertid inte bara ekonomiska fördelar. Som påpekats i Digitaliseringsrättsutredningens betänkande kan tillhandahållande av myndigheters information som öppna data ge offentlig insyn i förvaltningens verksamhet,

⁶ Metadata-specifikationen DCAT-AP är en katalogiseringsspecifikation som rekommenderas av EU-kommissionen som en gemensam vokabulär för datamängder som publiceras som öppna data.

⁷ Se även 4 kap. 2 § förordningen (2010:1770) om geografisk miljöinformation som innehåller närmare anvisningar om att informationen ska följa vissa krav på interoperabilitet m.m.

till gagn för demokratisk förankring. I allt större utsträckning förväntar sig också allmänheten att information ska finnas tillgänglig digitalt (SOU 2018:25, s. 491 f.). Medlemsstaterna uppmanas i direktivet därför att främja skapande av sådan data (skäl 16). Dessa mål kommer till uttryck bl.a. i artikel 5.1 och 5.2 genom att det anges att information bör göras tillgänglig i format som är öppna och förenliga med formella öppna standarder. I artikel 2.14 definieras öppet format som ett filformat som är oberoende av plattform och tillgängligt för allmänheten utan några restriktioner som hindrar vidareutnyttjande av information. Enligt vår bedömning finns det inte någon principiell skillnad mellan definitionen av öppet format och den definition av öppna data som redovisas i avsnitt 9.1.9. Det behöver därför inte införas någon särskild bestämmelse om att information ska tillhandahållas som öppna data utan detta tillgodoses genom den bestämmelse som vi föreslår i det avsnittet. Myndigheterna bör dock sträva efter att tillhandahålla information i ett sådant format, och i enlighet med principen om inbyggd öppenhet och öppenhet som standard, se avsnitt 11.4.1.

Lämplighetsbedömningen

Att strukturera och formatera information på ett sätt som gör den mer lämpad för vidareutnyttjande kräver visst arbete och kan därför vara betungande för en offentlig aktör. Gemensamt för de formatkrav som framgår av andra ledet i första meningen i artikel 5.1 – öppna, maskinläsbara, tillgängliga och sökbara – är därför att de tillåter ett bedömningsutrymme, genom att de endast behöver efterlevas om det är ”möjligt och lämpligt”. Enligt vår bedömning kan ordet ”möjligt” uppfattas som överflödigt, eftersom en myndighet eller ett offentligt företag aldrig kan tvingas att göra något som är omöjligt. Det kan dock tänkas syfta på att det i vissa fall inte är möjligt att göra information tillgänglig i ett visst format. Om det befintliga formatet utgörs av en audiovisuell fil kan det exempelvis vara omöjligt att göra informationen tillgänglig i ett maskinläsbart format.

Lämplighetsbedömningen bör enligt vår uppfattning omfatta samtliga relevanta omständigheter i det enskilda fallet (jfr Ledendal m.fl., s. 158). Uttrycket ”möjligt och lämpligt” ska enligt vår tolkning kopplas till den proportionalitetsbedömning som anges i artikel 5.3. I sist-

nämnda bestämmelse anges att det inte finns en skyldighet att anpassa eller framställa ny information för att efterleva kraven i artikel 5.1 om det skulle medföra en oproportionell ansträngning. Det är således inte fråga om en bedömning av om det på grund av innehållet i informationen i sig är olämpligt att tillhandahålla informationen i ett visst format. Om informationen innehåller personuppgifter kan formatkraven dock komma att undantas enligt den bestämmelse som vi föreslår i avsnitt 17.6.1.

De omständigheter som kan beaktas vid bedömningen enligt den nu aktuella bestämmelsen ska vara hänförliga till den offentliga aktörens verksamhet, budget eller organisation. Utgångspunkten är, i likhet med vad som anförts i avsnitt 11.3.3, att kärnverksamheten inte ska påverkas. Det kan inte heller krävas att kostnadskrävande teknisk utrustning anskaffas eller att personal anställs för att kunna efterleva de nu aktuella formatkraven. När det gäller kravet på maskinläsbart format kan det beaktas om det är tekniskt svårt eller om det skulle kräva en större arbetsinsats att anpassa formatet till ett mer standardiserat format eller till ett maskinläsbart format som har efterfrågats i det enskilda fallet.

För att genomföra det andra ledet i den första meningen i artikel 5.1 bör en särskild bestämmelse införas i den nya lagen om att information ska tillhandahållas i format som är öppna, maskinläsbara, tillgängliga och sökbara, tillsammans med tillhörande metadata, om det är möjligt och lämpligt från verksamhetssynpunkt.

11.4.5 Dynamiska data

Vårt förslag: Dynamiska data ska tillhandahållas via lämpliga gränssnitt och, om det är ändamålsenligt, för bulknedladdning.

Öppna data-direktivet innehåller nya bestämmelser om dynamiska data; för en definition av begreppet, se avsnitt 9.1.4. Av intresse i detta sammanhang är de krav som framgår av artikel 5.5 i direktivet angående hur och när de ska göras tillgängliga. Bestämmelsen innehåller inte någon inskränkning i form av en lämplighetsbedömning vad gäller formatet på samma sätt som redogjorts för i avsnitt 11.4.4. För dynamiska data finns därmed ett övergripande, tvingande krav på tillhandahållande i vissa angivna, digitala, format. Det kan noteras

att den begränsning kring en skyldighet att anpassa formatet som följer av artikel 5.3 endast avser artikel 5.1.

En viss skönsmässig bedömning finns däremot genom att dynamiska data, ”i förekommande fall”, ska göras tillgängliga för bulknedladdning. Med bulknedladdning avses tillgång till en avgränsad informationsmängd genom en elektronisk uppkoppling, se avsnitt 9.1.8. Uttrycket ”i förekommande fall” bör tolkas som att det är fråga om situationer då det finns en avgränsad mängd information som lämpar sig för att sammanställas i en fil för bulknedladdning. Avsikten är att det ska vara fråga om rent praktiska avvägningar. Av språkliga skäl anser vi att uttrycket ”om det är ändamålsenligt” bör användas i stället för ”i förekommande fall”. Någon skillnad i innebörd är inte avsedd.

Dynamiska data ska göras tillgängliga via lämpliga gränssnitt. Begreppet gränssnitt definieras i avsnitt 9.1.8. Syftet med kravet utvecklas i skäl 8 till direktivet, som anger att genom att dynamiska data tillhandahålls i ett allmänt använt elektroniskt format kan medborgare och rättsliga enheter hitta nya sätt att använda den och skapa nya, innovativa produkter och tjänster. Vikten av att sådan information tillhandahålls så snart som möjligt efter insamlingen och via ett lämpligt gränssnitt framhålls i skäl 31 och 32 som ett sätt att skapa värdefulla ekosystem kring datatillgångar och underlätta utvecklingen av internet-, mobil- och molnapplikationer baserade på dynamiska data. Hur sådana gränssnitt som avses i artikel 5.5 bör preciseras vad gäller den tekniska utformningen återkommer vi till i avsnitt 11.4.7.

Vi anser att kravet i artikel 5.5 om att dynamiska data ska tillhandahållas via lämpliga gränssnitt och, om det är ändamålsenligt, för bulknedladdning ska genomföras i svensk rätt genom att det införs en särskild bestämmelse i den nya lagen som anger detta.

11.4.6 Särskilda värdefulla datamängder

Vårt förslag: Särskilda värdefulla datamängder ska tillhandahållas i maskinläsbart format via lämpliga gränssnitt och, om det är ändamålsenligt, för bulknedladdning.

Öppna data-direktivet innehåller i artikel 5.8 föreskrifter om hur särskilda värdefulla datamängder ska göras tillgängliga. I likhet med vad som sagts om dynamiska data innehåller bestämmelsen inte någon

inskränkning i form av en lämplighetsbedömning vad gäller formatet. Även för särskilda värdefulla datamängder finns därmed ett övergripande, tvingande krav på tillhandahållande i vissa angivna, digitala, format.

Utöver vad som anges om lämpliga gränssnitt och tillgång genom bulknedladdning i förekommande fall, i dessa delar hänvisas till vad som anförts i avsnitt 11.4.5, ska särskilda värdefulla datamängder göras tillgängliga i ett maskinläsbart format. Med maskinläsbart format avses ett filformat som är strukturerat på ett sådant sätt att det enkelt kan läsas av ett datorprogram, se avsnitt 9.1.3. Detta krav kan ofta vara uppfyllt redan genom att informationen tillhandahålls via ett lämpligt gränssnitt. Ett gränssnitt kan ha olika grad av komplexitet och kan innebära en enkel länk till en databas för att hämta specifika datamängder, ett webbgränssnitt eller mer komplexa strukturer (skäl 32). Kravet på maskinläsbarhet innebär enligt vår bedömning ett mer långtgående krav på struktur än vad som behöver vara fallet när information kan tas del av genom ett gränssnitt, bl.a. genom att det innebär att informationen enkelt ska kunna tolkas av maskiner utan manuell handpåläggning. Det förutsätter även att formatet innehåller metadata, se avsnitt 9.1.3 för en förklaring av detta begrepp, för att beskriva egenskaper, klasser och attribut. Kort sagt kan ett gränssnitt sägas ta sikte på sättet att nå viss information, medan maskinläsbarhet handlar om hur informationen är formaterad och strukturerad. Hur maskinläsbara format bör utformas i praktiken diskuteras i avsnitt 11.4.7.

Mot denna bakgrund anser vi att direktivets krav om tillgång till särskilda värdefulla datamängder i ett maskinläsbart format via lämpliga gränssnitt och, om det är ändamålsenligt, för bulknedladdning ska införas i en särskild bestämmelse i den nya lagen.

11.4.7 Föreskrifter om teknisk reglering

Vår bedömning: Den närmare tekniska reglering som behövs för att precisera formatkraven i öppna data-direktivet bör regleras i förordning eller i myndighetsföreskrifter. Ett bemyndigande behöver inte tas i in den nya lagen.

Behov av bemyndigande att meddela föreskrifter

De särskilda formatkrav avseende maskinläsbarhet, öppna format, tillgång genom lämpliga gränssnitt och tillgång till metadata som föreslås kan behöva preciseras vad gäller den tekniska utformningen. I annat fall riskerar bestämmelserna att bli verkningslösa, genom att myndigheter och offentliga företag tillämpar olika tekniska standarder. En precisering och samordning är därför att förordas. skäl. De bör även stödjas av tydlig teknisk dokumentation⁸ (skäl 32). För att kraven på maskinläsbarhet ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt behöver det tas fram specifikationer kring strukturen på de filformat som används. Sådana detaljerade föreskrifter bör inte tas in i lag, utan kan med fördel regleras i förordning eller ännu hellre i myndighetsföreskrifter. Föreskrifterna avser en precisering av den tekniska utformningen av formatkraven som vi föreslår. Avsikten är inte att de ska tillföra något nytt i sak utan de är avsedda att tillföra vad som behövs för att den nya lagen ska kunna tillämpas på ett effektivt och ändamålsenligt sätt i praktiken.

Den närmare tekniska reglering som behövs innebär inte några skyldigheter för enskilda. Vi kan dock konstatera att de kan påverka det arbete som myndigheter och offentliga företag kan komma att behöva lägga ned på att anpassa information i samband med att den tillhandahålls, vilket kan medföra kostnader för den offentliga aktören. Detta kan i sin tur påverka storleken på de avgifter som eventuellt behöver tas ut för att täcka kostnaderna för sådant arbete. Även med hänsyn till dessa omständigheter anser vi att föreskrifterna inte avser, eller utgör ett ingrepp i, enskildas ekonomiska förhållanden i den mening som avses i 8 kap. 2 § första stycket 1 och 2 RF.

I förarbetena till ny regeringsform uttalade departementschefen att lagkravet bör begränsas till att gälla de för medborgarna betungande föreskrifterna (*Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m. m.*, prop. 1973:90, s. 210). Följden av detta är att alla berättigande föreskrifter kom att falla utanför lagområdet. Sådana föreskrifter får regeringen besluta om med stöd av sin s.k. restkompetens. Denna möjlighet att i förordning förena föreskrifter med vissa ofördelaktiga norminslag har emellertid ganska snäva gränser. De betungande momenten måste ha ett omedelbart

⁸ Teknisk dokumentation kan vara en bruksanvisning för ett datorprogram, eller en beskrivning av ett gränssnitt eller strukturering av metadata. Teknisk dokumentation beskriver på ett begripligt sätt hur olika tekniska lösningar och produkter ska användas.

samband med förmånerna och i förhållande till dessa vara av underordnad betydelse (jfr NJA 1984 s 648).

Vår bedömning är att de tekniska föreskrifter som nu är aktuella inte är av sådant betungande slag att de måste anges i lag. Föreskrifterna i sig är överhuvudtaget inte riktade till enskilda, oaktat att vissa av de organ som jämställs med myndigheter i den nya lagen kan vara av privaträttslig natur. De eventuella avgifter som kan påverkas av föreskrifterna är vidare att betrakta som frivilliga avgifter. När en avgift erläggs frivilligt som ersättning för en prestation och avser att bidra till eller helt täcka kostnader inom en myndighets verksamhetsområde bör avgiftssättningen falla inom regeringens kompetensområde (Strömberg, *Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform*, 2 u, s. 75).

Samtidigt är det enligt vår uppfattning inte helt klarlagt om föreskrifterna kan anses utgöra sådana verkställighetsföreskrifter som avses i 8 kap. 7 § första stycket 1 RF som innebär att regeringen, utan att det anges i lag, kan bemyndiga en myndighet att meddela sådana föreskrifter. I förarbetena till de ändringar i PSI-lagen som trädde i kraft den 1 juli 2015 gjordes bedömningen att ”närmare bestämmelser om hur informationen om handlingar ska presenteras, t.ex. när det gäller metadata, bör meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer i form av verkställighetsföreskrifter” (prop. 2014/15:79, s. 30). En skillnad är dock att PSI-lagen inte innehåller några formatkrav på det sätt som vi nu föreslår. I detta sammanhang bör också framhållas att ett bemyndigande avseende rätt att meddela föreskrifter om tekniska krav har tagits in i 10 § andra stycket lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Denna lag är tillämplig på en liknande krets offentliga aktörer som vi föreslår ska omfattas av den nya lagen. I förarbetena till lagen anfördes inte något särskilt kring eventuella normgivningsfrågor i denna del (*Genomförande av webbtillgänglighetsdirektivet*, prop. 2017/18:299, s. 51).

Särskilt om förhållandet till den kommunala självstyrelsen

Under utredningen har frågan lyfts avseende möjligheten att med stöd av ett bemyndigande meddela föreskrifter som är bindande för kommunala myndigheter. Den kommunala självstyrelsen är i Sverige

grundlagsfäst. Enligt 1 kap. 1 § RF förverkligas den svenska folkstyrelsen genom ett representativt och parlamentariskt statskick och genom kommunal självstyrelse. Principen gäller inte bara för den verksamhet som regleras i kommunallagen (2017:725), utan även för den verksamhet som följer av annan lag. I 8 kap. 2 § första stycket 3 RF anges att föreskrifter ska meddelas genom lag om de avser grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen samt kommunernas befogenheter i övrigt och deras åligganden. En inskränkning i den kommunala självstyrelsen bör, enligt 14 kap. 3 § RF, inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den.

Det står enligt vår uppfattning klart att de föreskrifter om tekniska specifikationer kring format som behöver tas fram inte påverkar grunderna för kommunernas organisation eller deras verksamhetsformer i den mening som avses i 8 kap. 2 § första stycket 3 RF. De bedöms inte heller ha en sådan effekt eller materiell innebörd att de skulle påverka kommunernas befogenheter i övrigt eller deras åligganden på ett sätt som kräver att de nu aktuella föreskrifterna meddelas genom ett bemyndigande i lag. Åliggandena följer i dessa delar av formatkraven i lagen i sig, inte av de tekniska föreskrifter som kan behöva meddelas för att specificera vissa format och strukturer.

Våra slutsatser

De tekniska föreskrifter som kan vara nödvändiga för att i praktiken precisera de krav på format som vi föreslår förutsätter inte att föreskrifterna i sig anges i lag. Enligt vår bedömning talar i stället mycket för att de är att anse som sådana verkställighetsföreskrifter som avses i 8 kap. 7 § första stycket 1 RF (jfr prop. 2014/15:79, s. 30). I vart fall är det fråga om sådana föreskrifter som faller under regeringens restkompetens enligt 8 kap. 7 § första stycket 2 RF. Av 8 kap. 11 § RF följer en rätt för regeringen att bemyndiga en myndighet att meddela sådana föreskrifter. Någon särskild bestämmelse om föreskriftsrätten behöver därför inte införas i den nya lagen.

Enligt vår bedömning är det lämpligt att regeringen bemyndigar Myndigheten för digital förvaltning (Digg) att meddela sådana föreskrifter, eftersom Digg, enligt 4 § förordningen (2018:1486) med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning, har i uppdrag att

samordna frågor om gemensamma standarder, format, specifikationer och liknande krav för den offentliga förvaltningens elektroniska informationsutbyte. Jämförelsevis kan det noteras att Digg, enligt 3–5 §§ förordningen (2018:1938) om tillgänglighet till digital offentlig service, får meddela föreskrifter om tekniska krav och tekniska lösningar avseende viss digital service som tillhandahålls av offentliga aktörer.

11.5 Dynamiska data ska tillhandahållas omedelbart efter en begäran

Vårt förslag: När dynamiska data ska göras tillgängliga efter en begäran ska de tillhandahållas omedelbart eller, om detta skulle kräva en oproportionerlig arbetsinsats, inom skäligen tid eller med de tillfälliga tekniska begränsningar som är nödvändiga.

11.5.1 Utgångspunkter

I artikel 5.5 anges, utöver de formatkrav som redogjorts för i avsnitt 11.4.5, att dynamiska data ska göras tillgängliga för vidareutnyttjande omedelbart efter insamlingen. Bestämmelsen motiveras med att det ekonomiska värdet i dynamiska data är beroende av att innehållet omedelbart finns tillgängligt och uppdateras med jämna mellanrum (skäl 31). För dynamiska data kan således tidsaspekten i många fall ha större betydelse för värdet än att kvaliteten har säkrats. Som tidigare nämnts i avsnitt 11.3.1 har företrädare för den arbetsgrupp vid EU-kommissionen som har ansvar för framtagandet samt implementeringen av öppna data-direktivet klargjort att avsikten med den aktuella bestämmelsen är att dynamiska data ska tillhandahållas omedelbart efter insamlingen, dock endast i de fall det finns anledning till det genom att en begäran om vidareutnyttjande har godkänts.

Vår bedömning är att kravet på omedelbarhet i artikel 5.5 tar sikte på tillhandahållandet, inte tillgängliggörandet. Som vi anförde i avsnitt 8.3.1 ska information anses tillgängliggjord när myndigheten eller det offentliga företaget har gjort bedömningen att det saknas hinder mot att ge tillgång till informationen, vanligtvis i form av att den lämnas ut enligt 2 kap. TF. Det krävs inte att användaren har fått

faktisk del av informationen. Formatkraven ovan och kravet på omedelbarhet handlar således om hur och när viss information, som har gjorts tillgänglig, ska tillhandahållas.

Mot denna bakgrund anser vi att kravet på att tillhandahålla dynamiska data omedelbart inte har någon relevans när information görs tillgänglig utan en föregående begäran, eftersom tidpunkten för att tillgängliggöra och tillhandahålla information i dessa fall sammanfaller. Den bestämmelse som vi föreslår ska därför inte omfatta de fall då information görs tillgänglig utan en begäran. När dynamiska data görs tillgängliga efter en begäran behöver kravet på omedelbart tillhandahållande inte heller särskilt återopas av den som efterfrågar informationen. En begäran om vidareutnyttjande är således inte en förutsättning för att aktivera skyldigheten, till skillnad från vad som gäller för de krav på format som vi redovisat i avsnitt 11.4.

11.5.2 Närmare om innebörden av kravet på omedelbarhet

Direktivet innehåller inte någon ledning för vad som avses med omedelbart i artikel 5.5. Av ordalydelsen står det dock klart att det ska ske så snart som möjligt. Kravet ska emellertid, enligt artikel 5.6, inte medföra oproportionella ansträngningar för myndigheten. Detta hör samman med att direktivet inte ska hindra eller begränsa myndigheters utförande av sina lagstadgade uppgifter. Av sistnämnda bestämmelse framgår att vid bedömningen av vad som utgör en oproportionell ansträngning får hänsyn tas till finansiella och tekniska begränsningar som en myndighet kan påverkas av. Det är inte endast den faktiska arbetstid som kan behöva läggas ned som kan beaktas, utan finansiella begränsningar bör uppfattas som att det inte ska krävas att myndigheten anställer personal eller avsätter resurser i en sådan omfattning att kärnverksamheten påverkas. Inte heller bör det krävas att teknisk utrustning införskaffas eller särskild teknisk kompetens upprätthålls för att efterleva kravet på omedelbarhet.

Om en myndighet eller ett offentligt företag inte kan tillhandahålla dynamiska data omedelbart bör de tillhandahållas inom en tidsram, eller med tillfälliga tekniska begränsningar, som inte otillbörligen påverkar utnyttjandet av informationens ekonomiska och sociala potential enligt artikel 5.6. Gränserna för tidsramen anges inte i direktivet utan det blir fråga om en bedömning i det enskilda fallet.

Med hänsyn till att grundkravet är högt ställt genom att begreppet omedelbart används bör ett tillhandahållande i vart fall ske inom skäligen tid, om det annars skulle medföra oproportionella ansträngningar. Vilka tillfälliga tekniska begränsningar som kan aktualiseras får avgöras i det enskilda fallet utifrån myndighetens resurser och omständigheterna i övrigt. Ett alternativ är att myndigheter arbetar med att ta fram rutiner och riktlinjer kring de dynamiska data som myndigheten behandlar, för att på så sätt skapa bättre rutiner och förutsebarhet för potentiella vidareutnyttjare.

11.5.3 En bestämmelse ska införas i den nya lagen

Vi bedömer att omedelbarhetskravet kommer att ha en begränsad betydelse i praktiken, med hänsyn till att vi har svårt att se i vilka situationer som en myndighet eller ett offentligt företag – när frågan om tillgång har avgjorts – skulle dröja onödigtvis med att tillhandahålla den efterfrågade informationen. Ett annat agerande skulle stå i strid med det skyndsamhetskrav som vi redovisar i avsnitt 12.3.2 och som i övrigt gäller vid utlämnande av allmänna handlingar. Kravet kan enligt vår bedömning i första hand komma att få betydelse för att stimulera myndigheter att arbeta med att göra dynamiska data tillgängliga kontinuerligt och med en så liten tidsfördröjning som möjligt, för att värdet i informationen inte ska gå förlorad. Det utgör emellertid inte en skyldighet i dessa situationer då det inte föregås av en begäran.

Även om kravet kan antas ha begränsad betydelse i praktiken anser vi att det ska anges i en bestämmelse i den nya lagen att när dynamiska data görs tillgängliga efter en begäran ska de tillhandahållas omedelbart eller, om det skulle kräva en oproportionerlig arbetsinsats, inom skäligen tid eller med de tillfälliga tekniska begränsningar som är nödvändiga. Vi har valt att använda uttrycket ”tillhandahålla” för att särskilja kravet från frågan om tillgång och för att markera att kravet uppkommer först när viss information som är dynamiska data görs tillgänglig.

Med hänsyn till bedömningen ovan avseende vid vilken tidpunkt som kravet på omedelbarhet träder in anser vi att direktivets lydelse i fråga om ”efter insamlingen” är missvisande. Den bestämmelse som vi nu föreslår bör därför inte innehålla ett sådant rekvisit. När det

gäller uttrycket ”arbetsinsats” anser vi att detta uttryck bör användas i stället för ”ansträngningar”, då det förra är vanligt förekommande i svenska författningar. Någon ändring i sak är inte avsedd.

11.6 Effekter av de föreslagna formatkraven

En ökad skyldighet att göra information tillgänglig i digitalt format kan få praktiska konsekvenser för myndigheter och offentliga företag. De bestämmelser som föreslås i detta kapitel kan emellertid, enligt vår bedömning, inte antas leda till någon beaktansvärd ökad arbetsbörda vad gäller det faktiska tillhandahållandet. Detta med hänsyn till att det dels är fråga om att göra information tillgänglig i redan befintligt format, dels då de särskilda formatkrav som föreslås i avsnitt 11.4.4 är begränsade på så sätt att de endast ska tillämpas om det är möjligt och lämpligt. PSI-utredningen gjorde bedömningen att ett digitalt utlämnande i typfallet kan antas vara enklare, billigare och snabbare för såväl den utlämnande myndigheten som för den som vill ta del av information (SOU 2014:10, s. 81).

I förarbetena till PSI-lagen anføres att det inte alltid är självklart vad som är personuppgifter och att bedömningen av om ett omfattande material innehåller personuppgifter kan kräva ett betydande merarbete (prop. 2014/15:79, s. 24). Frågan är om detta moment utökas genom en ökad skyldighet att göra information tillgänglig i digitalt format. När frågan om format aktualiseras har myndigheten redan gjort en prövning av om informationen över huvud taget kan göras tillgänglig. För att kunna avgöra om det finns hinder mot ett utlämnande, i första hand enligt 21 kap. 7 § OSL, bör det rimligtvis förut sättas att myndigheten har tagit ställning till om det förekommer personuppgifter i det material som efterfrågas (jfr *Myndighetsdatalag*, SOU 2015:39, s. 453). En bedömning av om det på grund av data-skyddsbestämmelser finns hinder mot att lämna ut information måste också göras, oavsett formatet. Med hänsyn till de utökade skyldigheterna vad gäller digitalt format som föreslås kan det dock tillkomma ett visst merarbete kopplat till en lämplighetsbedömning.

Genom de bestämmelser om när beslut ska fattas enligt den nya lagen och möjlighet att överklaga sådana beslut som vi redovisar i kapitel 12 och 13 kommer formatfrågor som aktualiseras i samband med att information görs tillgänglig att kunna överprövas. Det är inte

möjligt i dag vid ett utlämnande. PSI-utredningen och Informationshanteringsutredningen har anfört att skälen till att myndigheter väljer att inte lämna ut information i digitalt format många gånger torde handla om annat än hänsyn till enskildas integritet. Som exempel nämns att det finns praktiska frågor som talar mot det eller ekonomiska aspekter som handlar om resursbrister eller risk för minskade avgiftsintäkter (jfr SOU 2014:10 s. 82 och SOU 2015:39, s. 454).

Enligt vår uppfattning finns det en fördel ur insynshänseende att ett beslut att inte tillhandahålla information i ett visst format kan behöva motiveras, och att det kan bli föremål för överprövning. Det kan även starkt ifrågasättas om en annan ordning är förenlig med öppna data-direktivet, särskilt i förhållande till vad som föreskrivs i artikel 4 om hur en begäran om vidareutnyttjande ska behandlas; om dessa frågor, se kapitel 12.

Som tidigare påpekats förordas det i skälen till direktivet att motsättningarna mellan en ökad tillgång till information och skyddet för personuppgifter kan lösas genom anonymisering (skäl 52).⁹ En övergång till att i ökad omfattning arbeta med anonymiserade uppgifter, i stället för att i det enskilda fallet ta ställning till integritetsaspekter efter en begäran, skulle kunna leda till ökad öppenhet och bättre tillgång till information från myndigheter. Hur ett sådant förebyggande arbete kan främjas ligger dock utanför vårt uppdrag att närmare analysera.

Vi återkommer i kapitel 18 till konsekvenser av förslagen i detta kapitel.

⁹ I artikel 2.7 i öppna data-direktivet definieras *anonymisering* som ett förfarande för att göra information till anonym information, som inte avser en identifierad eller identifierbar fysisk person, eller förfarandet för att anonymisera personuppgifter på ett sådant sätt att den registrerade inte, eller inte längre, är identifierbar.

12 Handläggning av en begäran om vidareutnyttjande

12.1 Inledning

Vi har i avsnitt 8.4 behandlat frågan om vad som utgör en begäran om vidareutnyttjande. I artikel 4 i öppna data-direktivet anges vissa krav på hur en sådan begäran ska behandlas, och vilka möjligheter att överklaga ett beslut som ska erbjudas den sökande. Detta och nästa kapitel behandlar dessa frågor. Undantag för offentliga företag behandlas kort i avsnitt 12.2. I avsnitt 12.3 ges en närmare analys av hur en begäran om vidareutnyttjande ska handläggas, däribland vilka krav på skyndsamhet som kan ställas på myndigheterna. När och hur ett beslut om vidareutnyttjande ska fattas enligt den nya lagen redogör vi för i avsnitt 12.4. Vissa praktiska exempel ges i avsnitt 12.5, i syfte att åskådliggöra den föreslagna modellen.

12.2 Undantag för vissa offentliga aktörer

Vårt förslag: Offentliga företag är inte skyldiga att handlägga en begäran om vidareutnyttjande i den ordning som vi föreslår i detta kapitel, eller meddela ett beslut när en begäran om vidareutnyttjande avslås.

Vår bedömning: Ett beslut om vidareutnyttjande som fattas av ett offentligt företag kan inte överklagas i den ordning som vi föreslår i kapitel 13. Detta behöver inte framgå av en särskild bestämmelse i den nya lagen.

12.2.1 Offentliga företag

Av artikel 4.6 i öppna data-direktivet framgår att vissa aktörer inte behöver tillämpa artikel 4. När det gäller offentliga företag har de möjlighet att i hög grad själva styra över vilken information som de vill ska kunna vidareutnyttjas (jfr skäl 26). Det är därför naturligt att de inte åläggs en skyldighet att behandla en begäran om vidareutnyttjande på det sätt som anges i artikel 4. De undantas därför enligt artikel 4.6.a. Vi anser emellertid att undantaget inte ska tolkas som att offentliga företag överhuvudtaget inte är skyldiga att ta emot och handlägga en begäran om vidareutnyttjande. De är däremot inte skyldiga att följa de krav på skyndsamhet, digital handläggning och beslutsfattande som följer av bestämmelsen i övrigt. Ett annat synsätt skulle bl.a. medföra att de krav på format som anges i artikel 5 helt skulle förlora sin betydelse i förhållande till offentliga företag.

Direktivet ger medlemsstaterna möjlighet att ha mer långtgående krav i dessa avseenden än vad som föreskrivs i direktivet (jfr skäl 20). Vi anser att det inte har kommit fram några skäl för att gå utöver direktivet i denna del. Offentliga företag ska därför inte vara skyldiga att enligt den nya lagen handlägga en begäran om vidareutnyttjande i den ordning som vi föreslår i detta kapitel. Som en följd av detta är de inte heller skyldiga att fatta ett beslut när en begäran om vidareutnyttjande avslås. Om ett offentligt företag ändå väljer att fatta ett sådant beslut kan det inte överklagas enligt den nya lagen. Vi återkommer till frågan om överklagande i kapitel 13.

Vi anser att det inte är nödvändigt att införa en bestämmelse i den nya lagen som uttryckligen undantar offentliga företag i denna del. Undantaget framgår motsatsvis av att de bestämmelser om hur en begäran om vidareutnyttjande ska handläggas och när ett beslut ska fattas som vi redovisar i avsnitt 12.3 och 12.4 endast omfattar myndigheter.

12.2.2 Utbildnings- och forskningsinstitutioner

I artikel 4.6.b undantas, på samma sätt som offentliga företag, universitet och högskolor samt organisationer som bedriver och finansierar forskning från skyldigheten att behandla en begäran om vidareutnyttjande på det sätt som följer av artikel 4 i direktivet. Universitet och högskolor i Sverige utgör myndigheter. Sådana utbildnings- och

forskningsinstitutioner som avses i direktivet utgör också i många fall myndigheter.¹ Det kan också vara fråga om mindre enheter inom ett universitet eller en högskola som på det sättet är en del av en myndighet.² Vidare finns det aktörer som visserligen drivs i annan form men som helt eller delvis är statligt ägda eller styrda på ett sätt som innebär att de jämställs med myndigheter i den nya lagen.³ Dessa kategorier av utbildnings- och forskningsinstitutioner omfattas i deras egenskap av myndigheter av de krav på handläggning av en begäran om vidareutnyttjande och beslutsfattande som vi redovisar i detta kapitel.

Dessa omständigheter talar enligt vår bedömning mot att införa ett särskilt undantag för sådana aktörer som anges i artikel 4.6.b. Det har inte kommit fram något som talar för att den administrativa arbetsbördan skulle öka på ett sätt som i sig motiverar ett undantag. Detta med hänsyn till att gemensamt för dessa aktörer är att endast information i form av forskningsdata omfattas och att det dessutom ska vara fråga om data som har tagits fram med offentlig finansiering.

Vi anser mot bakgrund av dessa omständigheter att det finns skäl att gå längre än direktivet i denna del. Universitet och högskolor samt organisationer som bedriver och finansierar forskning ska därför tillämpa de krav på hur en begäran om vidareutnyttjande ska handläggas som vi redovisar i avsnitt 12.3 och är skyldiga att fatta ett beslut om en sådan begäran avslås, se avsnitt 12.4.

12.3 Hur en begäran om vidareutnyttjande ska handläggas

Vi vill inledningsvis tydliggöra att detta avsnitt inte behandlar frågan om hur information ska tillgängliggöras och tillhandahållas efter en begäran, utan avsnittet rör de krav som ställs i öppna data-direktivet på hur en begäran om vidareutnyttjande ska tas emot samt praktiska aspekter på hur den ska handläggas. Frågor om format m.m. behandlas i avsnitt 11.4.

¹ Exempelvis Brottsförebyggande rådet (BRÅ), Havsmiljöinstitutet och Svenska institutet för europapolitiska studier.

² Exempelvis Pufendorfinstitutet vid Lunds universitet.

³ Exempelvis Utrikespolitiska institutet.

12.3.1 Något om förhållandet mellan en begäran om vidareutnyttjande och en begäran om tillgång

Vårt förslag: En begäran om vidareutnyttjande ska förfalla om den information som efterfrågas inte görs tillgänglig.

För att de krav på handläggningen som anges i artikel 4 i öppna data-direktivet ska aktualiseras förutsätts att det finns en begäran om vidareutnyttjande i den mening som avses i avsnitt 8.4.

En begäran om vidareutnyttjande tar sikte på tillhandahållandet av viss information, inte frågan om den kan göras tillgänglig i sig, vilket regleras exklusivt av bestämmelser om tillgång. En begäran om vidareutnyttjande kommer dock vanligtvis att göras gällande i samband med en begäran om tillgång, om inte den efterfrågade informationen har gjorts tillgänglig av myndigheten på eget initiativ i ett tidigare skede (jfr avsnitt 8.4).

Om den information som är föremål för en begäran om vidareutnyttjande inte görs tillgänglig saknas det anledning att ta ställning till de särskilda krav på exempelvis format som sökanden kan ha angett i begäran om vidareutnyttjande. Det blir inte heller aktuellt för myndigheten att förena informationen med några villkor eller avgifter som skulle kunna angripas med stöd av den nya lagen. Enligt vår uppfattning kan begäran om vidareutnyttjande inte prövas i sak i denna situation. Ett eventuellt överklagande kommer då att göras endast i den ordning som följer vid ett avslag på en begäran enligt relevanta bestämmelser om tillgång.

I syfte att i möjligaste mån motverka att arbete läggs ned av myndigheter och vidareutnyttjare i onödan anser vi att det i den nya lagen bör införas en bestämmelse som anger att en begäran om vidareutnyttjande förfaller om den information som efterfrågas inte görs tillgänglig. En sådan bestämmelse utgör en tydlig avgränsning mot nationella bestämmelser om tillgång, genom att det klargörs att tillgångsfrågan inte kan angripas med stöd av den nya lagen.

12.3.2 Krav på att handlägga en begäran inom viss tid

Vårt förslag: En myndighet ska handlägga en begäran om vidareutnyttjande skyndsamt.

Enligt artikel 4.1 i öppna data-direktivet ska en myndighet behandla en begäran om vidareutnyttjande och ge sökanden tillgång till informationen för vidareutnyttjande eller, om det krävs en licens, färdigställa licenserbjudandet inom en rimlig tid som överensstämmer med den tidsfrist som gäller för behandling av en begäran om tillgång. Syftet med att ha gemensamma tidsfrister i hela unionen är enligt skäl 31 i direktivet att det kan stimulera skapandet av sammanställningar av nya produkter och informationstjänster på unionstäckande nivå. Om det saknas regler i nationell rätt om rimliga tidsfrister ska begäran behandlas så snart som möjligt och senast inom 20 arbetsdagar (artikel 4.2). Den första frågan att ta ställning till är därför om svensk rätt innehåller sådana bestämmelser om tidsfrister som avses i artikel 4.1 och 4.2 i direktivet.

Tidsfrister i svensk rätt

När det gäller en begäran om att få tillgång till allmänna handlingar finns bestämmelser om detta i 2 kap. 15 § TF, som anger att den begärda handlingen ska lämnas ut genast eller så snart det är möjligt. Av 2 kap. 16 § andra stycket TF framgår att en begäran att få en avskrift eller kopia av en allmän handling ska behandlas skyndsamt. I 9 § förvaltningslagen (2017:900), FL, finns ett allmänt krav på att myndigheter ska handlägga ärenden så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt, utan att rättssäkerheten eftersätts. En begäran om vidareutnyttjande ska enligt 13 § PSI-lagen behandlas skyndsamt.

Ingen av nämnda regleringar innehåller en exakt tidsgräns som anger att en begäran ska handläggas inom ett visst antal dagar. Det finns emellertid omfattande vägledning kring frister för att lämna ut allmänna handlingar. Normalt bör besked i en fråga om utlämnande av en allmän handling lämnas samma dag som begäran gjorts (se t.ex. JO 2005/06 s. 448, JO 2010/11 s. 531 och JO:s beslut den 27 mars 2013, dnr 639-2012). Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om det är nödvändigt för att ta ställning till om handlingen

får lämnas ut. Om begäran avser eller kräver genomgång av ett omfattande material kan det vara ofrånkomligt med ytterligare dröjsmål (jfr RÅ 1979 Ab 6).

Justitiekanslern har uttalat att mer än någon veckas dröjsmål med att lämna ut en kopia eller en avskrift av en allmän handling kan accepteras endast i undantagsfall (se JK:s beslut den 5 februari 2002, dnr 193001-30). När en myndighet väljer att lämna ut information i digitalt format efter en begäran enligt 2 kap. TF ska detta ske inom samma tidsfrister som gäller för utlämnande av avskrifter och kopior (se *Frekventa och omfattande ärenden om utlämnande av allmän handling*, Ds 2017:37, s. 31).

Våra överväganden

Det kan inledningsvis framhållas att ett sätt att möta de ökade krav på att tillhandahålla information i ett digitalt format som vi föreslår i avsnitt 11.4, i förhållande till kravet på att en begäran om vidareutnyttjande ska hanteras skyndsamt, är att myndigheterna på eget initiativ arbetar med att löpande organisera och formatera information på sätt som underlättar ett vidareutnyttjande, och då i synnerhet i enlighet med öppna format och standarder. Förslag på hur detta arbete närmare bör bedrivas ligger emellertid utanför vårt uppdrag att ta fram.

De särskilda kraven på att en begäran om vidareutnyttjande ska handläggas skyndsamt aktualiseras först när frågan om tillgång har avgjorts. I många fall kan behandlingen av frågan om tillgång och begäran om vidareutnyttjande emellertid vara svåra att skilja åt i praktiken. När det gäller frågan om tillgång gäller enligt svensk rätt det skyndsamhetskrav som kommer till uttryck i 2 kap. 15 och 16 §§ TF. Det saknas som tidigare nämnts tidsramar i form av ett angivande av ett visst antal dagar. Med hänsyn till den väletablerade praxis som finns på området anser vi dock att skyndsamhetskravet är att jämföras med en tidsfrist (jfr *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, prop. 2009/10:175, s. 179). De konkreta tidsgränser som framgår av praxis uppfyller enligt vår bedömning också kravet i artikel 4.1 på att det ska vara fråga om en ”rimlig” tid. Eftersom det i artikel 4.2 anges en handläggningstid om maximalt 20 arbetsdagar i

de fall det saknas en tidsfrist i nationell rätt måste ”rimligt” anses tillåta i vart fall en sådan tidsåtgång.

Frågan är om handläggningen av en begäran om vidareutnyttjande också ryms inom det skyndsamhetskrav som gäller enligt svensk rätt för utlämnande av information. I detta steg kan myndigheten behöva ta ställning till om det är olämpligt att tillhandahålla informationen i ett visst format. Myndigheten kan även behöva lägga ned arbete med att anpassa informationen och tid för att beräkna vilken eventuell avgift som ska tas ut. Vår bedömning är att lämplighetsbedömningar kopplade till ett tillhandahållande i digitalt format, exempelvis med hänsyn till skyddet för personuppgifter och andra känsliga uppgifter, redan i dag i många fall ingår som ett led i prövningen av en begäran om tillgång. Sådana bedömningar ska göras inom det befintliga skyndsamhetskravet. Att de görs för att möta en begäran om vidareutnyttjande enligt den nya lagen ska enligt vår uppfattning inte förändra kravet på skyndsamt handläggning.

När det gäller arbete med att anpassa formatet på information innehåller den nya lagen förslag på utökade krav i detta hänseende. Med hänsyn till att detta, i enlighet med våra förslag i avsnitt 11.4.4, i normalfallet endast behöver göras om det är möjligt och lämpligt, vilket innefattar att det inte ska innebära en oproportionerlig arbetsinsats, bör även sådant arbete kunna vidtas inom en tidsrymd som uppfyller skyndsamhetskravet. Det kan dock noteras att det saknas sådana hänsynstaganden för dynamiska data och särskilda värdefulla datamängder. Även tidskrävande arbete kan därför behöva läggas ned i de fallen. Direktivet tillåter enligt artikel 4.2 en förlängd tidsfrist om 20 arbetsdagar i de fall begäran är omfattande eller komplicerad. I likhet med vad som gäller för en begäran om utlämnande som avser eller kräver genomgång av ett omfattande material kan ett visst dröjsmål vara ofrånkomligt. Vi anser emellertid att endast den omständigheten att dynamiska data och särskilda värdefulla datamängder kan kräva viss formatering inte motiverar att en särskild, mer generös, tidsfrist införs i den nya lagen för att hantera en begäran som avser sådan information, eller som i övrigt kan kräva anpassning av formatet. Samma bör gälla för bedömningar som avser eventuella avgifter eller andra villkor som är kopplade till vidareutnyttjandet. En viss tidsutdräkt för att hantera en mer omfattande och komplicerad begäran ryms enligt vår bedömning inom skyndsamhetskravet som följer av den praxis som vi redogjort för ovan.

När det gäller dynamiska data kan det i detta sammanhang noteras att de enligt huvudregeln ska tillhandahållas omedelbart. De särskilda krav som följer av artikel 5.5 och som vi behandlat närmare i avsnitt 11.5 innebär således att särskild skyndsamhet är påkallad när myndigheten, som ett led i att handlägga en begäran om vidareutnyttjande, har kommit fram till att det inte finns hinder mot att göra information som utgör dynamiska data tillgänglig. Den bestämmelse som vi föreslår i avsnitt 11.5 om att dynamiska data som huvudregel ska tillhandahållas omedelbart utgör därför ett komplement till det övergripande kravet på skyndsamhet. Som vi pekat på i sistnämnda avsnitt har vi dock svårt att se att en sådan ordning inte skulle tillämpas i normalfallet även utan de särskilda krav som följer av artikel 5.5 i direktivet.

Ett krav på skyndsamhet ska framgå av en särskild bestämmelse

Beroende på vilken typ av information som efterfrågas, hur den är organiserad och lagrad hos myndigheten, myndighetens resurser och de särskilda krav på format som sökanden kan ha angett, kan tidsåtgången för att behandla en begäran om vidareutnyttjande variera betydligt från fall till fall. Skyndsamhetskravet får därför också olika innebörd i det enskilda fallet. Gemensamt är dock att behandlingen av en begäran om vidareutnyttjande alltid ska ske utan onödig tidsutdräkt. Enligt vår bedömning innehåller vad som anges i 9 § FL om att ett ärende ska handläggas snabbt och enkelt inte ett skyndsamhetskrav på samma sätt som gäller vid ett utlämnande av allmänna handlingar. Bestämmelsen är i realiteten en målsättningsbestämmelse för förvaltningen (*En ny förvaltningslag*, SOU 2010:29, s. 227). Den bör därför inte tjäna som ledning i det nu aktuella sammanhanget.

Med hänsyn till dessa omständigheter anser vi att samma skyndsamhetskrav ska gälla för att handlägga en begäran om vidareutnyttjande som för en begäran om utlämnande. För att tydliggöra skiljelinjen mellan dessa två förfaranden och för att genomföra artikel 4.1 och 4.2, bör skyndsamhetskravet anges i en särskild bestämmelse i den nya lagen. Någon viss tidsfrist i antal dagar behöver, i likhet med vad som framgår av 13 § PSI-lagen, inte anges i den nya lagen.

Om handläggningen fördröjs ska myndigheten, i enlighet med artikel 4.2, så snart som möjligt meddela den sökande i vilka delar

begäran inte kan behandlas inom en rimlig tid. Detta behöver enligt vår bedömning inte regleras särskilt i den nya lagen utan tillgodoses genom skyndsamhetskravet tillsammans med vad som anges i 11 § FL angående vilka underrättelseåtgärder som ska vidtas vid en väsentlig försening i handläggningen. Enligt vad vi föreslår i avsnitt 12.3.5 gäller detta även för sådana organ som i den nya lagen jämföras med myndigheter.

12.3.3 Krav på att handlägga en begäran om vidareutnyttjande digitalt

Vårt förslag: En myndighet ska handlägga en begäran om vidareutnyttjande, om det inte är olämpligt, digitalt.

Utgångspunkter

Digitala kontaktvägar mellan myndigheter och allmänheten innebär förbättrade möjligheter för privatpersoner och företag att på sina villkor få tillgång till myndigheternas tjänster. Digitala förfaranden ger överlag förbättrade möjligheter att snabbt och enkelt få tillgång till information och beslut. För den breda allmänheten medför därmed digitaliseringen en bättre tillgänglighet till den offentliga sektorn (*Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering*, SOU 2018:25, s. 241). Enligt vår mening kan ett sätt att främja vidareutnyttjandet av information i den nya lagen vara att föreskriva att en begäran om vidareutnyttjande ska behandlas på digital väg, för att på så sätt förenkla och påskynda tillhandahållandet och vidareutnyttjandet av information. Med hänsyn till de utökade kraven på digitalt format framstår det närmast som märkligt att inte också handlägga en begäran om vidareutnyttjande på digital väg.

Dessa förhållanden kommer till uttryck i artikel 4.1 i öppna data-direktivet, som anger att en begäran ska behandlas på elektronisk väg om det är möjligt och lämpligt. Samma krav fanns i PSI-direktivet. I förarbetena till PSI-lagen hänvisas till 5 § andra stycket i den då gällande förvaltningslagen (1986:223). Enligt den bestämmelsen ska myndigheter se till att det är möjligt för enskilda att kontakta dem med hjälp av bl.a. elektronisk post och att svar kan lämnas på samma

sätt. Regeringen gjorde i samband med att PSI-lagen infördes bedömningen att detta generella krav var tillräckligt för att tillgodose PSI-direktivets krav på att en begäran ska kunna behandlas på elektronisk väg (prop. 2009/10:175, s. 181). Någon särskild bestämmelse infördes därför inte i PSI-lagen.

Huvudregeln bör vara att begäran ska handläggas digitalt

Förvaltningslagen ändrades i flera delar den 1 juli 2018. Av intresse i detta sammanhang är främst att den uttryckliga reglering av kommunikationsmetoder på digital väg som fanns i 5 § andra stycket togs bort. I stället framgår nu av 7 § första stycket FL att en myndighet ska vara tillgänglig för kontakter med enskilda och informera allmänheten om hur och när sådana kan tas. Någon förändring i sak vad gäller möjlighet till digital kommunikation synes inte vara avsedd. I förarbetena till bestämmelsen anförs att regleringen om tillgänglighet i högre grad bör anpassas så att den är neutral i förhållande till den omfattande och kontinuerligt ökande digitala förvaltningen (*En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*, prop. 2016/17:180, s. 68).

Bestämmelsen utgör ett allmänt krav på att myndigheterna ska vara tillgängliga för kontakter med enskilda (prop. 2016/17:180, s. 68). Även om syftet är att myndigheter fortsatt har en skyldighet att erbjuda allmänheten digitala kontaktvägar kan vi konstatera att det inte framgår uttryckligen av bestämmelsen på samma sätt som i den tidigare förvaltningslagen. Det kan i detta sammanhang även noteras att Digitaliseringsrättsutredningen uttalade att det är positivt att det inte anges i den nya förvaltningslagen att myndigheter behöver vara tillgängliga via t.ex. fax eller e-post utan kan välja att helt avstå från att tillhandahålla sådana former för kommunikation. Bedömningen gjordes att lagen inte innehåller några handlingsdirektiv kring formen för förvaltningens kommunikation med privatpersoner och företag (SOU 2018:25, s. 235 och 238). Även om någon förändring i sak inte synes vara avsedd framstår det enligt vår mening som att det numera finns en större valfrihet vad gäller formerna för kommunikation på digital väg jämfört med vad som gällde vid den tidpunkt då PSI-lagen infördes.

Artikel 4.1 i öppna data-direktivet utgör inte ett absolut krav utan ger myndigheterna ett visst handlingsutrymme, genom att det anges

att en begäran om vidareutnyttjande endast behöver behandlas på elektronisk väg om det är ”möjligt och lämpligt”. Direktivet ger inte någon vägledning kring vad som avses. Vi har i avsnitt 11.4.4 berört detta uttryck i fråga om formatkraven enligt artikel 5, och då gjort bedömningen att samtliga relevanta omständigheter i det enskilda fallet bör beaktas. Med hänsyn till att artikel 4.1 endast rör den praktiska hanteringen av en begäran om vidareutnyttjande gör sig avvägningar som har med informationsinnehållet inte gällande.

Vår uppfattning är att rekvisitet ”lämpligt” ska uppfattas som att det i det enskilda fallet inte finns någon konkret omständighet som utgör hinder för att behandla begäran på digital väg, inte att myndigheten generellt sett ges ett bedömningsutrymme att bestämma om den tillåter digitala kommunikationsvägar eller inte. Artikel 4.1 innehåller således ett tydligt handlingsdirigerande inslag för myndigheterna, där utgångspunkten är att en begäran ska behandlas på digital väg. Detta utgör enligt vår uppfattning en skillnad i förhållande till 7 § första stycket FL, som ger myndigheterna ett större utrymme att, utifrån övergripande politiska målsättningar, välja i vilket utsträckning de alls ska möjliggöra digital kommunikation.

En särskild bestämmelse bör införas i den nya lagen

Förvaltningslagen har bl.a. som mål att ge en grundläggande och central struktur för kontakterna mellan myndigheter och enskilda vid ärendehandläggningen (prop. 2016/17:80, s. 1). Av ordalydelsen i 7 § första stycket FL följer att den endast riktar sig till enskilda. Den nya bestämmelse som vi föreslår innehåller emellertid inte en sådan inskränkning utan ska gälla även för myndigheters vidareutnyttjande av information. Det kan därför ifrågasättas om artikel 4.1 i direktivet genomförs på ett korrekt sätt genom en hänvisning till 7 § första stycket FL. Som vi pekat på ovan finns det vissa oklarheter angående om sistnämnda bestämmelse har samma handlingsdirigerande moment avseende digital kommunikation som framgår av artikel 4.1 i direktivet. Dessa omständigheter talar enligt vår bedömning för att en särskild bestämmelse som genomför artikel 4.1 ska införas i den nya lagen. Det blir då också tydligt att detta gäller både för myndigheter och för sådana organ som jämföras med myndigheter i den nya lagen, se avsnitt 12.3.5.

Mot detta kan invändas att myndigheter inte ska styras i detalj genom reglering i en mängd olika författningar utan att tillit ska sättas till att de bäst själva utför sina respektive uppdrag och väljer formen för detta inom givna ramar. Samtidigt kan en tydlig reglering i den nya lagen bidra till att åstadkomma en sådan – ur rättssäkerhetssynpunkt – stabilitet som har efterfrågats vid våra kontakter med företrädare för myndigheter och som framförts i olika rapporter, se avsnitt 6.3. Det är lämpligt att de skyldigheter som åläggs myndigheterna enligt öppna data-direktivet hålls samman och inte i större utsträckning än vad som är nödvändigt behöver ”plockas ihop” från olika författningar.

Sammantaget anser vi att det bör införas en särskild bestämmelse i den nya lagen som anger att en myndighet ska handlägga en begäran om vidareutnyttjande digitalt, om det inte är olämpligt. Genom en sådan formulering tydliggörs att utgångspunkten är att en begäran ska handläggas digitalt om det inte finns en konkret omständighet som talar mot det, exempelvis i form av dataskyddaspekter eller att sökanden anger att denne vill att information tillhandahålls som en utskrift. När det gäller om digital kommunikation är ”möjlig” har vi svårt att identifiera någon konkret situation där detta rekvisit kan bli tillämpligt, särskilt med beaktande av att e-post i vart fall alltid torde kunna användas för att kommunicera med en myndighet. För det fall det skulle vara omöjligt är det också per definition olämpligt. Detta rekvisit behöver därför inte framgå av bestämmelsen. Uttrycket ”digitalt” bör vidare användas i stället för uttrycket ”elektronisk” för att bättre följa begreppsapparaten i lagen i övrigt.

Närmare om vilka handläggningsåtgärder som omfattas

Vi kan notera att 7 § FL reglerar den övergripande skyldigheten för myndigheter att vara tillgängliga för kontakter med enskilda. Den faktiska handläggningen av en begäran om vidareutnyttjande innehåller emellertid flera olika åtgärder. Begäran ska tas emot, utredas och prövas av myndigheten. Det kan under handläggningen behövas kommunikation mellan myndigheten och sökanden.

Förvaltningslagen innehåller bestämmelser som reglerar dessa frågor. I 19 § FL regleras hur ett ärende kan inledas. Bestämmelsen innehåller inte något formkrav men det kan i speciallagstiftning slås

fast krav på t.ex. skriftlighet. Av 25 och 33 §§ FL framgår att det är myndigheten som väljer i vilken form sökanden ska underrättas om visst material som är av betydelse för beslutet, och om innehållet i beslutet. När det gäller den sistnämnda underrättelsen har sökanden dock rätt att begära att den sker skriftligen. Av förarbetena till 25 § FL framgår att en generell rätt för en part att kräva att kommunikationsförfarandet sker i skriftlig form skulle vara att gå för långt. Det framhålls emellertid att det är lämpligt att myndigheter använder sig av elektroniska kommunikationssätt, exempelvis inom ramen för en digital tjänst. Myndigheter bör vid val av kommunikationssätt beakta det allmänna kravet på enkel, snabb och billig handläggning (prop. 2016/17:80, s. 170 och 208).

Ordalydelsen av artikel 4.1 i direktivet ger enligt vår uppfattning inte stöd för annat än att den är avsedd att omfatta samtliga delar av handläggningen, bl.a. genom att kravet avseende digital handläggning omfattar även att tillhandahålla informationen för vidareutnyttjande, vilket aktualiseras först i handläggningens slutskede. Att information i första hand ska tillhandahållas i befintligt, digitalt, format talar också för att avsikten är att samtliga moment i handläggningen av en begäran ska göras på digital väg, om det inte är olämpligt.

Den bestämmelse som vi föreslår i detta avsnitt är emellertid inte avsedd att uppfattas som att den ger sökanden en absolut rätt att kräva att handläggningen, däribland de underrättelser som kan ske enligt 25 och 33 §§ FL, görs på digital väg. Den ska i stället ses närmast som en kodifiering av vad som anförts i förarbetena till förvaltningslagen om att myndigheter, om det är lämpligt, bör använda sig av elektroniska kommunikationssätt. Även om det inte finns någon rätt för en sökande att kräva att begäran handläggs digitalt har vi dock svårt att se att detta skulle medföra några problem i praktiken, då ett sådant kommunikationssätt torde vara snabbast och enklast för såväl myndigheten som sökanden.

Närmare om vad som avses med digital behandling

Digital kommunikation utgörs inte enbart av e-post utan kan exempelvis vara i form av meddelanden till enskilda via lösningen för säker myndighetspost betecknad *Mina meddelanden* och genom olika webbaserade digitala tjänster. Att använda digitala tjänster för kom-

munikation innebär ofta fördelar. Det kan t.ex. möjliggöra nya former för service och information till enskilda, mer informativa beslut och bättre anpassning till mottagarens individuella situation. Jämfört med e-post har andra digitala kommunikationsvägar den fördelen att kommunikationen då sker i förhållande till myndigheten som sådan, inte till enskilda tjänstemän (se SOU 2018:25, s. 229 f.). I förarbetena till PSI-lagen har uttrycket ”på elektronisk väg” jämförts med kommunikation med e-post (prop. 2009/10:175, s. 181). Enligt vår uppfattning ska artikel 4.1 inte uppfattas som att den innehåller en sådan begränsning utan myndigheter bör arbeta med att främja olika digitala kommunikationsvägar. E-post kan dock alltid antas utgöra ett alternativ som uppfyller kravet på digital behandling.

Vilka konkreta vägar för att underlätta hanteringen av en begäran om vidareutnyttjande som kan bli aktuella för den enskilda myndigheten och hur arbetet med att upprätta och hantera dem bedrivs kan antas skilja sig åt betydligt. Det är därför inte lämpligt att i den nya lagen närmare ange vad som kan rymmas inom uttrycket ”digitalt”.

Det kan i detta sammanhang förtydligas att avsikten med att en begäran ska behandlas digitalt avser formerna för handläggningen och kommunikation med sökanden, inte att myndigheterna i större utsträckning måste sträva mot en helt automatiserad ärendehantering.

Något om förhållandet till efterforskningsförbudet i 2 kap. TF

Enskilda har en långtgående rätt att begära ut allmänna handlingar utan att uppge syftet med begäran eller sitt namn. Denna rätt följer av det s.k. efterforskningsförbudet i 2 kap. 18 § TF.

Anonymitet är förhållandevis lätt att upprätthålla i en situation då sökanden besöker myndigheten på plats och begär ut en viss handling. Vid kommunikation genom digitala kanaler kan det vara svårare. Även om en förfrågan om att få tillgång till viss information för vidareutnyttjande skulle kunna ställas anonymt via ett formulär på myndighetens webbplats får det förutsättas att det krävs kontaktinformation, exempelvis i form av en e-postadress, för att informationen ska kunna göras tillgänglig.

Vi kan emellertid inte se att den utökade skyldigheten för myndigheter att handlägga en begäran om vidareutnyttjande på digital väg som vi föreslår inkräktar på den rätt till anonymitet som gäller vid

utlämnande av allmänna handlingar enligt 2 kap. TF. Detta följer redan av att bestämmelsen om efterforskningsförbud riktar sig till myndigheterna och därmed inte medför en skyldighet för sökanden att använda digitala kommunikationsvägar. Det kan vidare konstateras att det är fråga om en begäran som tar sikte på tillhandahållandet, inte utlämnande enligt en bestämmelse om tillgång. Många myndigheter har också i dag formulär på sin hemsida som kan användas för att begära ut handlingar. Sökanden kan då behöva ange bl.a. en e-postadress dit handlingarna ska skickas. Denna utökade möjlighet till digital kommunikation inskränker inte rätten att få tillgång till handlingar på annat sätt, där sökanden kan välja att vara anonym i större utsträckning. Det bör dock erinras om att för det fall digitala formulär används bör försiktighet iakttas så att sökanden inte får intrycket av att sådana digitala kommunikationsvägar är den enda möjligheten att begära ett utlämnande av handlingar.

12.3.4 Sekretess vid en begäran om vidareutnyttjande

Vår bedömning: Det bör inte införas en särskild bestämmelse som reglerar sekretess i samband med handläggningen av en begäran om vidareutnyttjande.

Under vårt arbete har frågan lyfts om det skulle kunna förekomma uppgifter i en begäran om vidareutnyttjande som eventuellt borde omfattas av sekretess. Vi har inte kunnat identifiera något praktiskt exempel på när så skulle vara fallet. Möjligtvis skulle särskilda krav på format avseende en viss informationsmängd kunna betraktas som känsliga ur ett affärsmässigt perspektiv för en viss vidareutnyttjare, i förhållande till konkurrenter på marknaden. Vi ser emellertid inte att det finns något vägande skäl för att sådana uppgifter ska omfattas av sekretess, utöver vad som kan följa av befintliga bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Det kan noteras att innehållet i en begäran om utlämnande av allmänna handlingar inte omfattas av någon särskild bestämmelse om sekretess, trots att en sådan begäran redan i dag kan innehålla krav kring tillhandahållande på samma sätt som en begäran om vidareutnyttjande. Det torde vidare i många fall vara möjligt för en vidareutnyttjare att vara anonym även i samband med att en begäran om

vidareutnyttjande framställs. För det fall begäran inte kan medges kan det däremot krävas att den som ställt begäran identifierar sig för att ett överklagbart beslut ska kunna fattas i den ordning som vi redovisar i avsnitt 12.4. Vidare bör det enligt vår uppfattning, för det fall innehållet i en begäran om vidareutnyttjande skulle innebära att känsliga förhållanden röjs, ligga på den enskilde användaren att överväga om begäran kan formuleras på annat sätt. Eftersom en begäran om vidareutnyttjande avser frågan om formen för tillhandahållande innebär ett sådant synsätt inte någon inskränkning i rätten att få tillgång till allmänna handlingar.

Det bör i detta sammanhang även erinras om att utgångspunkten är att man ska vara restriktiv vid införande av sekretess på områden där sekretess inte tidigare gällt (*Några frågor om sekretess*, prop. 1993/94:165, s. 34).

Vid dessa förhållanden anser vi att det saknas vägande skäl för att införa en särskild bestämmelse i den nya lagen som reglerar sekretess i samband med handläggningen av en begäran om vidareutnyttjande.

12.3.5 Förvaltningslagens tillämplighet för vissa organ

Vårt förslag: När en begäran om vidareutnyttjande handlägs av ett organ som i den nya lagen jämföras med en myndighet ska följande bestämmelser i förvaltningslagen tillämpas:

- 5 § om legalitet, objektivitet och proportionalitet,
- 9 § om utgångspunkter för hur ett ärende ska handläggas,
- 10 § om partsinsyn,
- 11 § om försening i handläggningen,
- 16 och 18 §§ om jäv,
- 23 § om utredningsansvar,
- 24 § om när part får lämna uppgifter muntligt,
- 25 § om kommunikation,
- 27 § om dokumentation av uppgifter,
- 31 § om dokumentation av beslut,

- 33 och 34 §§ om underrättelse om innehållet i beslut och hur ett överklagande går till, och
- 36 § om rättelse av skrivfel och liknande.

De bestämmelser som är tillämpliga bör anges särskilt

Den nya lagen kommer att tillämpas av både offentliga aktörer som omfattas av förvaltningslagen och sådana som faller utanför. Organ som formellt är organiserade i privaträttsliga former, t.ex. statliga och kommunala bolag kommer att omfattas av den nya lagen, men inte av förvaltningslagen. I samband med att PSI-lagen infördes uttalade regeringen att samma bestämmelser om hanteringen av en begäran om vidareutnyttjande och om förfarandet i övrigt bör gälla oavsett om handlingarna finns hos en statlig eller kommunal myndighet eller hos ett privaträttsligt organ som omfattas av lagen (prop. 2009/10:175, s. 181). Något ytterligare resonemang fördes inte i denna del och i samband med att vissa ändringar infördes i PSI-lagen den 1 juli 2015 berördes inte frågan.

I 12 § PSI-lagen görs en uppräkningslista av vilka bestämmelser i förvaltningslagen som är tillämpliga vid hanteringen av ett ärende om vidareutnyttjande. Det kan särskilt noteras att en hänvisning görs till bestämmelserna om rättelse och ändring av beslut i 36–39 §§ och till 42–47 §§ om överklagande, vilket vi återkommer till i avsnitt 13.3.2.

Det har i olika sammanhang övervägts om enskilda organ ska åläggas att tillämpa förvaltningslagen när de utför offentliga förvaltningsuppgifter. En sådan ordning har inte ansetts lämplig med hänvisning till de skillnader som finns mellan dessa organ när det gäller krav på tillgänglighet, kompetens, organisatorisk struktur m.m. (prop. 2016/17:180, s. 127). I betänkandet En ny förvaltningslag anförs att förhållandet att hela förvaltningslagen skulle göras tillämplig vid dessa organs ärendehandläggning framstår som uteslutet (SOU 2010:29, s. 115). Om, och i så fall i vilken utsträckning, förvaltningslagen ska tillämpas bestäms i stället i respektive specialförfattning utifrån karaktären av de ärenden som handläggs av det enskilda organet. I specialförfattning kan en reglering tas in som motsvarar förvaltningslagens standard, eller också kan man där genom en hänvisning göra vissa särskilt angivna paragrafer i lagen tillämpliga. Den vanligaste lösningen är att det föreskrivs att vissa centrala hand-

läggningsregler ska tillämpas samt att beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.⁴

Vi anser att detta synsätt ska tillämpas även i den nya lagen, i likhet med vad som gäller enligt PSI-lagen. Det behöver emellertid närmare analyseras vilka bestämmelser i förvaltningslagen som ska tillämpas i den nya lagen, särskilt med hänsyn till att vi föreslår en annan avgränsning av vilka offentliga aktörer som omfattas av den nya lagen än den som valts i PSI-lagen.

Bestämmelser som bör tillämpas

När det gäller bestämmelser om legalitet, objektivitet och proportionalitet enligt 5 § FL anser vi att det är fråga om grundläggande principer som ska tillämpas även av sådana organ som i den nya lagen jämföras med myndigheter. Samma bör gälla för förvaltningslagens regler om utgångspunkter för hur ett ärende ska handläggas enligt 9 §, om partsinsyn enligt 10 §, om utredningsansvar enligt 23 §, möjlighet att lämna uppgifter muntligt enligt 24 §, kommunikation enligt 25 § och dokumentation av uppgifter och beslut enligt 27 och 31 §§. Beträffande utredningsansvaret får det förutsättas att organ som jämföras med myndigheter redan i dag utreder ärenden som rör enskilda i den utsträckning som det krävs. Det framstår därför som både lämpligt och rimligt att dessa organ ska vara skyldiga att följa förvaltningslagens bestämmelser om utredningsansvar (jfr Departementspromemorian *Följändringar till ny förvaltningslag*, Ds 2017:42, s. 422).

I 33 och 34 §§ FL anges bl.a. att en myndighet ska underrätta sökanden om beslutet och hur ett eventuellt överklagande går till. Dessa bestämmelser är enligt vår mening också grundläggande för handläggningen och bör därför tillämpas även av de organ som i den nya lagen jämföras med myndigheter (jfr regeringens uttalanden angående handläggningen av ärenden om att lämna ut kontrakt i *Nytt regelverk om upphandling*, prop. 2015/16:195, s. 473).

Sådana organ som i den nya lagen jämföras med myndigheter, exempelvis kommunala bolag, omfattas inte av jävsbestämmelserna i förvaltningslagen eller kommunallagen (2017:725). I 12 § PSI-lagen

⁴ Se exempelvis 7 § lagen (2013:363) om kontroll av ekologisk produktion, 29 § förordningen (2016:989) om statsbidrag till film och 13 § förordningen (1999:1177) om statsbidrag till idrottsverksamhet.

görs därför en hänvisning till bestämmelserna om jäv enligt 16 och 18 §§ FL. I ett flertal specialförfattningar som innehåller liknande bestämmelser som 12 § PSI-lagen finns motsvarande hänvisning.⁵ Även om förhållandena i de organ som det är fråga om skiljer sig från myndigheter anser vi att det inte har kommit fram några omständigheter som talar mot att låta förvaltningslagens regler om jäv enligt 16 och 18 §§ vara tillämpliga vid handläggningen av en begäran om vidareutnyttjande.

I syfte att främja en snabb och rättssäker ärendehantering anser vi vidare att vad som anges i 36 § FL om att myndigheter får rätta ett beslut som innehåller en uppenbar felaktighet på grund av ett skrivfel eller liknande ska tillämpas även av de med myndigheter jämställda organ som det nu är fråga om. Bestämmelsen innehåller inte ett tvingande krav utan ger den enskilde aktören ett visst eget handlingsutrymme, och har uppenbara fördelar för användaren genom en snabbare handläggning av begäran om vidareutnyttjande.

Om handläggningen av en begäran om vidareutnyttjande drar ut på tiden ska sökanden, enligt artikel 4.2, underrättas om orsakerna till detta så snart som möjligt, och senast inom tre veckor. PSI-lagen innehåller inte någon särskild bestämmelse som reglerar detta. Vi har i avsnitt 12.3.2 bedömt att kravet i artikel 4.2 i öppna data-direktivet tillgodoses genom bestämmelsen i 11 § FL. Vi anser att den ska tillämpas även av de organ som det nu är fråga om när de handlägger en begäran om vidareutnyttjande. Något principiellt skäl till att ha ett lägre krav på sådana organ ser vi inte, och direktivet innehåller inte heller något undantag i denna del.

⁵ Se exempelvis och 7 § lagen (2013:363) om kontroll av ekologisk produktion, 5 kap. 20 § smittskyddslagen (2004:168) och 13 § förordning (1999:1177) om statsbidrag till idrottsverksamhet.

Bestämmelser som lagen inte bör hänvisa till

PSI-lagen hänvisar i 12 § till vad som sägs om tillgänglighet i 7 § första stycket FL. Detta regleras emellertid i viss mån av den bestämmelse vi föreslår i avsnitt 12.3.3 om att en begäran om vidareutnyttjande ska handläggas digitalt om det inte är olämpligt. I de författningar som hänvisats till ovan och andra liknande bestämmelser⁶ saknas en hänvisning till 7 § FL. Avsikten med bestämmelsen är att myndigheterna ska vara tillgängliga för allmänheten i så stor utsträckning som möjligt. Detta syfte måste enligt vår bedömning anses ha en större vikt för förvaltningsmyndigheter som i sin kärnverksamhet sysslar med olika former av myndighetsutövning. Vi ställer oss tveksamma till om samma kan sägas för exempelvis statliga stiftelser eller kommunala bolag. Mot denna bakgrund anser vi att en hänvisning till 7 § första stycket FL inte bör införas, utan att den tillgänglighet som är nödvändig i samband med en begäran om vidareutnyttjande tillgodoses genom förslaget i avsnitt 12.3.3 om att en begäran ska handläggas digitalt om det inte är olämpligt.

I 12 § PSI-lagen görs en hänvisning till de bestämmelser i förvaltningslagen som reglerar ändring av beslut (37–39 §§) och överklagande av beslut (42–47 §§). Vi anser att dessa bestämmelser inte ska tillämpas av de organ som jämföras med myndigheter i den nya lagen. Skälen för detta redogör vi närmare för i avsnitt 13.3.2.

12.4 Beslut enligt den nya lagen

I artikel 4.3 i öppna data-direktivet anges att om en begäran om vidareutnyttjande avslås ska myndigheten underrätta sökanden om skälen för avslaget, med hänvisning till relevanta bestämmelser om tillgång i medlemsstaten eller till bestämmelser som antagits enligt direktivet. Bestämmelsen är oförändrad i förhållande till PSI-direktivet. I svensk rätt innehåller 14 § PSI-lagen en bestämmelse om att ett skriftligt beslut ska fattas på begäran, om vidareutnyttjandet har förenats med villkor eller om en begäran om vidareutnyttjande har avslagits. Beslutet ska vara motiverat. Detta avsnitt behandlar frågan om när ett skriftligt och motiverat beslut ska fattas enligt den nya lagen.

⁶ Se t.ex. 11 a § växtskyddslagen (1972:318).

12.4.1 En myndighet ska meddela ett beslut när en begäran om vidareutnyttjande avslås

Vårt förslag: Om en myndighet avslår en begäran om vidareutnyttjande ska myndigheten meddela ett skriftligt och motiverat beslut.

Utgångspunkter

En begäran av något slag som har stöd i en viss författning och som ställs till en myndighet leder i normalfallet till att myndigheten vidtar nödvändiga handläggningsåtgärder. När ett ärende väl har inletts är myndigheten skyldig att göra någon form av prövning av den fråga som aktualiserats. Ställningstagandet görs i ett beslut. Vad som menas med uttrycket *beslut* är svårt att entydigt definiera. Kännetecknande för ett förvaltningsbeslut är dock att det regelmässigt innehåller ett uttalande från en myndighet som är avsett att ha vissa verkningar för den som beslutet är riktat till. Det är uttalandets syfte och innehåll som avgör uttalandets karaktär av beslut, inte dess yttre form (RÅ 2004 ref. 8). Uttalandet syftar ofta till att påverka mottagarens handlande i en viss situation (jfr prop. 2016/17:180, s. 24 f.). För det fall en myndighets ställningstagande visserligen faller inom dess beslutskompetens, men saknar påvisbara faktiska verkningar för den som berörs, uppkommer inte ett överklagbart beslut. I denna situation spelar det inte någon roll om ställningstagandet har rubricerats som beslut eller getts en annan beteckning.

Vi anser att handläggningen av en begäran om vidareutnyttjande inte kan betraktas som ett sådant faktiskt handlande som inte behöver utmyнна i ett ställningstagande. Detta innebär emellertid inte per automatik att det måste dokumenteras i skrift eller att det måste innehålla en motivering. Vi redogör i det följande för våra överväganden kring när ett sådant formligt beslut ska fattas enligt den nya lagen, för att genomföra artikel 4.3 i öppna data-direktivet.

Ett beslut ska meddelas när begäran om vidareutnyttjande avslås

En avvägning måste i detta sammanhang göras mellan en smidig och rättssäker hantering för användarna, en rimlig arbetsbörda för myndigheterna och ett korrekt genomförande av öppna data-direktivet.

Ett alternativ att överväga är att föreskriva en skyldighet för myndigheter att besvara varje begäran om vidareutnyttjande med ett skriftligt och motiverat beslut. En sådan ordning skulle möjliggöra en enhetlig och tydlig handläggning för användaren. Samtidigt skulle det enligt vår bedömning innebära en kraftigt ökad arbetsbörda för myndigheterna, som inte är ändamålsenlig. Med hänsyn till de krav på format som vi redovisar i avsnitt 11.4 kan det antas att det kommer att riktas ett, jämfört med i dag, större antal begäran om vidareutnyttjande till myndigheterna. Varje begäran om att information ska tillhandahållas i befintligt, digitalt format skulle därmed kräva att myndigheterna meddelar ett skriftligt och motiverat beslut. Ett skriftligt beslut om att begäran har medgetts har inte någon direkt praktisk betydelse för sökanden. Även om skyldigheten skulle begränsas så att beslutet bara behöver motiveras när begäran avslås är det enligt vår bedömning sannolikt att arbetsbördan skulle öka betydligt jämfört med i dag. Detta särskilt som en myndighets beslut att inte tillhandahålla information i digitalt format efter en begäran om utlämnande enligt 2 kap. TF inte behöver motiveras enligt nu gällande rätt.

Vi anser mot bakgrund av dessa omständigheter att det inte är ändamålsenligt att föreskriva att ett beslut ska fattas som svar på varje begäran om vidareutnyttjande. En sådan ordning krävs enligt vår bedömning inte heller för att genomföra öppna data-direktivet på ett korrekt sätt i svensk rätt.

Ett annat alternativ är att en myndighet endast skulle vara skyldig att meddela ett formligt beslut efter en särskild begäran, på det sätt som gäller i dag enligt 14 § PSI-lagen. Vi förordar dock inte en sådan lösning. För det första medför den otydligheter genom att det är svårt att se vad som skiljer en sådan begäran från en begäran om vidareutnyttjande. Myndigheten kan också få svårt att tolka vad sökanden invänder mot, särskilt utan ett tydligt krav på att begäran om beslut ska vara kopplad till en tidigare begäran om vidareutnyttjande. För det andra är det fullt möjligt enligt 14 § PSI-lagen att vända sig till en myndighet och begära ett beslut avseende all information som har gjorts tillgänglig, oavsett om det har skett i ett enskilt fall som har

koppling till den som begär ett beslut, eller genom ett tillgängliggörande utan en föregående begäran. Slutligen uppstår frågan om en sådan efterföljande begäran ska lämnas in inom en viss tidsgräns, och vilka följder en för sent inkommen begäran i så fall kan medföra.

Vid en sammantagen bedömning av dessa omständigheter anser vi att skyldigheten att meddela ett formligt beslut inte ska knytas till en särskild, fristående, begäran om beslut. Den ordning vi förordar är i stället att en myndighet är skyldig att meddela ett beslut endast i de fall en begäran om vidareutnyttjande avslås. En klar fördel är att det då finns en preciserad begäran – som kan knytas till en viss användare – för en myndighet att förhålla sig till när ett beslut ska meddelas. Det råder inte heller någon tvekan om vilken information som är i fråga; med en ordning där ett beslut kan begäras utan en koppling till en viss begäran om vidareutnyttjande behöver detta i stället preciseras i efterhand. Genom att begränsa skyldigheten att meddela ett formligt beslut till situationer då en begäran om vidareutnyttjande avslås bedömer vi vidare att arbetsbördan för myndigheter kan begränsas på ett lämpligt sätt. Vidare främjar en sådan ordning, enligt vår bedömning, en tillräckligt snabb och tydlig handläggning för användaren.

En nackdel med att föreskriva att beslut endast ska fattas när en begäran om vidareutnyttjande avslås är att villkor eller avgifter som inte omfattas av en begäran endast kan överprövas genom att en (ytterligare) begäran framställs avseende samma information (jfr *Vidareutnyttjande av information från den offentliga förvaltningen*, prop. 2014/15:79, s. 32). Det kan t.ex. vara fråga om situationer när information som gjorts tillgänglig på myndighetens eget initiativ laddas ned mot en avgift som användaren vill invända mot i efterhand. Vi vill understryka att en sådan ordning inte utgör en inskränkning av rätten till överprövning som föreskrivs i artikel 4 i direktivet (vi återkommer till denna fråga i avsnitt 13.2.2). Det kan emellertid ifrågasättas om ett beslut som inte utgör ett avslag på en begäran kan anses ha gått en användare emot på ett sätt som innebär att det är överklagbart. Det är inte heller osannolikt att användaren saknar intresse av att få sådana villkor eller avgifter som denne inte har gjort till föremål för prövning genom sin begäran överprövade. Detta särskilt som myndigheter har en skyldighet att, även utan en begäran om vidareutnyttjande, följa de krav som den nya lagen ställer upp avseende avgiftsnivåer och andra villkor som kan begränsa vidare-

utnyttjandet. Vi anser vidare att det inte nödvändigtvis bör ses som en nackdel att föreskriva en ordning som ger användaren ett incitament att precisera en begäran om vidareutnyttjande på ett sätt som motverkar onödiga åtgärder.

Mot denna bakgrund anser vi att det bör föreskrivas i öppna data-lagen att en myndighet endast är skyldig att meddela ett beslut när en begäran om vidareutnyttjande avslås. Det bör i de flesta fall vara relativt enkelt att avgöra när en begäran om vidareutnyttjande har avslagits, eftersom en begäran innefattar att sökanden har angett vissa särskilda krav eller önskemål. 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. Det bör förtydligas att det inte förutsätts att den som ställt en begäran om vidareutnyttjande faktiskt har tagit del av informationen, exempelvis genom att en pdf-fil skickats per e-post till denne, utan det räcker att informationen har gjorts tillgänglig och tillhandahålls på ett sätt som inte stämmer överens med begäran om vidareutnyttjande.

Myndigheten kan behöva anmoda en användare att komplettera begäran om vidareutnyttjande i de delar som krävs för att undanröja oklarheter och för att möjliggöra en smidig och snabb handläggning, se avsnitt 12.5.

Beslutet ska vara skriftligt

När det gäller krav på skriftlighet följer detta inte uttryckligen av artikel 4.3 i öppna data-direktivet. Med hänsyn till att en begäran om vidareutnyttjande ska behandlas digitalt om det inte är olämpligt har vi dock svårt att se att något annat än skriftlighet är avsett. Av artikel 4.4 framgår vidare att i alla beslut om vidareutnyttjande ska det anges vilka möjligheter till överprövning som finns om sökanden vill invända mot beslutet. Detta krav skulle enligt vår bedömning vara svårt att efterleva utan att det finns ett skriftligt beslut. Av förvaltningsrättsliga principer står det också klart att ett överklagbart beslut förutsätter skriftlig form, eller i vart fall att det på något sätt är dokumenterat (se exempelvis RÅ 2004 ref. 8).

Mot denna bakgrund kan vi inte komma till någon annan slutsats än att ett beslut som fattas av en myndighet enligt den ordning som vi föreslår i detta avsnitt ska vara skriftligt.

Beslutet ska motiveras

Av artikel 4.3 i öppna data-direktivet framgår att i händelse av avslag på en begäran om vidareutnyttjande ska myndigheterna underrätta sökanden om skälen för avslaget, med hänvisning till relevanta bestämmelser. För en part är betydelsen av att en myndighet på ett öppet, tydligt och enkelt sätt klargör hur den har kommit fram till sitt beslut i ett visst ärende ofta avgörande för att parten ska kunna förstå beslutet. För den som har möjlighet att klaga på beslutet är en upplysande motivering också av betydelse för att de redovisade skälen antingen kan övertyga parten om att beslutet är korrekt eller ge underlag för ett överklagande.

Ett beslut som genom sin utformning är ägnat att få verkningar för den enskilde ska som huvudregel motiveras (prop. 2016/17:180, s. 187 ff.). En skyldighet för förvaltningsmyndigheter att i vissa fall motivera ett beslut framgår av 32 § första stycket FL, som anger att ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska innehålla en klargörande motivering, om det inte är uppenbart obehövligt. Artikel 4.3 i öppna data-direktivet innehåller inte något sådant bedömningsutrymme. Vid införandet av PSI-lagen gjordes bedömningen att ett korrekt genomförande av motsvarande bestämmelse i PSI-direktivet krävde att det infördes en villkorlös bestämmelse om att myndigheterna, i händelse av avslag, skulle underrätta sökanden om skälen för avslaget (prop. 2009/10:175, s. 182). Det kan förutsättas att ett beslut om att avslå en begäran om vidareutnyttjande också påverkar sökanden på det sätt som avses i 32 § FL. Skyldigheten att motivera ett sådant beslut följer därför i många fall direkt av förvaltningslagens bestämmelser. Som vi redogjort för i avsnitt 12.3.5 omfattas emellertid normalt sett inte sådana organ som jämföras med myndigheter i den nya lagen av den bestämmelsen.

Med hänsyn till detta och i syfte att säkerställa att öppna data-direktivet genomförs på ett korrekt sätt anser vi att det ska framgå av den nya lagen att ett beslut om att avslå en begäran om vidareutnyttjande ska innehålla skälen för ställningstagandet. Vi noterar

att artikel 4.3 i direktivet anger att ett beslut ska innehålla en hänvisning till relevanta bestämmelser. I förarbetena till PSI-lagen gjorde regeringen bedömningen att detta följer av kravet på att beslutet ska innehålla de skäl som har bestämt utgången i ärendet och att någon särskild bestämmelse inte behövde införas i lagen (prop. 2009/10:175, s. 182). Vi gör inte någon annan bedömning.

12.4.2 Krav på vissa särskilda upplysningar

Vårt förslag: Om en begäran om vidareutnyttjande avslås på grund av att ett vidareutnyttjande skulle inkräkta på tredje mans rätt enligt upphovsrättslagen ska myndigheten i beslutet ange vem som är rättsinnehavare eller, om denne inte är känd, vilken licensgivare som informationen kommer ifrån.

Enligt artikel 4.3 i direktivet ska en myndighet, som avslår en begäran om vidareutnyttjande på grund av att ett vidareutnyttjande skulle inkräkta på tredje mans immaterialrätt, informera om vem som är rättsinnehavare.

Bestämmelsen är oförändrad i förhållande till ändringsdirektivet och är genomförd i svensk rätt genom 14 § andra stycket PSI-lagen. Lagrådet påpekade i samband med att ändringsdirektivet genomfördes att det kan ifrågasättas i vilka konkreta situationer ett avslagsbeslut kan aktualiseras på grund av att ett vidareutnyttjande skulle inkräkta på tredje mans rätt, med hänsyn till att sådan information undantas från tillämpningsområdet (se prop. 2014/15:79, s. 75). Att informationen inte omfattas av den nya lagen hindrar emellertid inte att en begäran om vidareutnyttjande framställs. Det kan antas att det är först när begäran prövas som det kan fastställas att den efterfrågade informationen omfattas av tredje mans rätt på ett sätt som gör att vidareutnyttjandet begränsas. För att genomföra artikel 4.3 i den nya lagen anser vi att det bör särskilt anges att om en begäran om vidareutnyttjande avslås på grund av att ett vidareutnyttjande skulle inkräkta på tredje mans rätt enligt upphovsrättslagen ska myndigheten i beslutet ange vem som är rättsinnehavare eller, om denne inte är känd, vilken licensgivare som myndigheten har fått informationen ifrån.

Öppna data-direktivet innehåller i denna del ett undantag från denna upplysningsskyldighet för bibliotek, museer och arkiv. I nämnda förarbeten anfördes att en upplysningsskyldighet skulle medföra en orimligt stor arbetsbörda för sådana aktörer eftersom de ofta har stora mängder av information som omfattas av tredje mans upphovsrätt. Bedömningen gjordes därför att ett undantag skulle införas i PSIlagen (prop. 2014/15:79, s. 33). Vi anser emellertid att det inte finns några vägande skäl att undanta dessa aktörer i detta avseende, då vi har svårt att se att upplysningsskyldigheten skulle medföra någon beaktansvärd administrativ arbetsbörda. Dessa aktörer omfattas av det övergripande kravet på att motivera ett beslut enligt den nya lagen. I de fall beslutet grundar sig på att ett vidareutnyttjande skulle inkräkta på tredje mans rätt enligt upphovsrättslagen kan det med fog antas att detta skäl anges i beslutet, även utan det särskilda krav på motivering som framgår av artikel 4.3 i direktivet.

För att tydliggöra detta särskilda krav på motivering och för att genomföra direktivet på ett korrekt sätt anser vi att en särskild bestämmelse bör införas i den nya lagen.

12.4.3 Krav på underrättelse och överklagandehänvisning

Vår bedömning: Det behöver inte införas en särskild bestämmelse i den nya lagen för att genomföra direktivets krav på underrättelse och överklagandehänvisning.

I artikel 4.3 och 4.4 i öppna data-direktivet anges krav på att sökanden ska underrättas om ett beslut och att det i alla beslut om vidareutnyttjande ska anges vilka möjligheter till överprövning som finns om sökanden vill invända mot beslutet. Vi anser att detta följer av den skyldighet som anges i 33 § FL som reglerar att en myndighet ska underrätta sökanden om innehållet i beslutet och hur ett överklagande går till. Bestämmelsen ska enligt vårt förslag även tillämpas av de organ som inte är förvaltningsmyndigheter men som jämställs med myndigheter i den nya lagen, se avsnitt 12.3.5. Bestämmelsen uppfyller enligt vår bedömning det krav som direktivet ställer i dessa delar. Dessutom uppfyller den även kravet i artikel 7.3 om att myndigheter ska säkerställa att en sökande som begärt att få vidareutnyttja handlingar informeras om hur de kan få beslut eller förfaranden som

påverkar dem överprövade. Detta behöver därför inte regleras särskilt i den nya lagen.

Även om det ankommer på den instans som ska pröva ett överklagande att avgöra enligt vilken författning beslutet har överklagats är det av vikt att sökanden ges så korrekt information som möjligt angående hur denne kan överklaga beslutet. Det kan uppstå fall när en överprövning kan bli aktuell både enligt den nya lagen och enligt någon annan författning, exempelvis när det gäller avgifter för information. En överprövning kan aktualiseras med stöd av den nya lagen, men avgiftsuttag kan också prövas enligt 23 § avgiftsförordningen. Om någon anser att den avgift som en myndighet har tagit ut för att lämna ut en kopia eller avskrift är oriktig får denne enligt sistnämnda bestämmelse begära att myndigheten lämnar ett särskilt skriftligt beslut om avgiften. Ett sådant beslut får enligt 24 § avgiftsförordningen överklagas hos Skatteverket. När det gäller beslut av en myndighet om att ta ut en avgift för utlämnande av information i digitalt format är det av sådan karaktär att det går att överklaga enligt förvaltningslagen, såvida inte förvaltningslagen av någon annan anledning inte ska tillämpas (se HFD 2013 ref. 21, som gällde frågan om beslut av en tingsrätt om att ta ut en avgift för utlämnande av information i digitalt format. Överklagandet skulle i det fallet göras till Domstolsverket eftersom det utgjorde ett administrativt beslut).

En annan tänkbar situation är att vidareutnyttjandet har förenats med villkor som har stöd i en immaterialrätt som myndigheten innehar. Sådana villkor utgör avtalsvillkor som inte grundas på offentlig-rättslig reglering, och tvister om och tolkning av sådana villkor prövas av allmän domstol.

Även om dessa förhållanden kan ge upphov till komplicerade situationer bör problemet för den som överväger att överklaga ett beslut inte överdrivas (jfr *Ett steg vidare – nya regler och åtgärder för att främja vidareutnyttjande av handlingar*, SOU 2014:10, s. 130). Det tydliggör dock vikten av att beslutsmyndigheterna lämnar korrekt information om hur ett visst beslut kan överprövas.

12.5 Några praktiska frågeställningar kring handläggningen

Vår bedömning: Myndigheter bör verka för att handläggningen av en begäran om vidareutnyttjande görs i ett sammanhang, bl.a. genom att erbjuda lämpligt stöd och vägledning. En sökande bör uppmantras att så långt som är lämpligt och nödvändigt specificera de krav som görs gällande i det enskilda fallet.

Utgångspunkten är att det i första hand ankommer på sökanden att precisera en begäran om vidareutnyttjande. Artikel 4.5 i direktivet anger att medlemsstaterna ska fastställa praktiska arrangemang för att underlätta ett effektivt vidareutnyttjande av information. Detta kan omfatta att informera om rättigheterna enligt direktivet och att erbjuda lämpligt stöd och vägledning.

Sökanden bör uppmantras att redan på ett tidigt stadie ange om informationen önskas i ett visst format eller – när det är fråga om information som redan har gjorts tillgänglig, antingen i ett enskilt fall eller på myndighetens eget initiativ – om sökanden har någon invändning mot avgifter eller andra villkor som påverkar vidareutnyttjandet. Detta kan uppnås t.ex. genom att myndigheten tillhandahåller information om den nya lagen eller särskilda formulär på sin webbplats, eller att klagorande frågor ställs till sökanden under handläggningen. Om myndigheten, efter en begäran om vidareutnyttjande, tillhandahåller den efterfrågade informationen på villkor eller i ett format som skiljer sig mot vad som särskilt angetts i begäran kan det vara lämpligt att efterhöra hur sökanden ställer sig till detta. Om sökanden då anger att denne inte accepterar villkoren, eller framställer andra krav, bör detta ses som en precisering av den ursprungliga begäran eller en ny begäran om vidareutnyttjande. Även i situationer då myndigheten förenar vidareutnyttjandet med villkor eller avgifter som inte berörts av sökanden kan det vara till fördel för processen att myndigheten förhör sig med sökanden om hur denne ställer sig till villkoren.

Vi anser att de åtgärder som exemplifierats ovan uppfyller de målsättningar som framgår av artikel 4.5. Någon särskild bestämmelse som genomför artikeln behöver inte införas i den nya lagen. Sammantaget anser vi att myndigheter bör sträva efter att underlätta för

en sökande så att denne inte behöver återkomma i en efterföljande begäran om vidareutnyttjande med ytterligare krav på exempelvis format. Samtliga villkor och eventuella krav som påverkar vidareutnyttjandet av viss information bör i möjligaste mån klargöras och handläggas i ett sammanhang. Samtidigt bör detta inte uppfattas som ett krav på myndigheter och offentliga företag att mer regelmässigt efterforska om sökanden gör gällande några särskilda krav, utan de bör i normalfallet kunna utgå från vad som framgår av den begäran som har lämnats in. Kravet på att skyndsamt handlägga en begäran om vidareutnyttjande behöver även beaktas.

13 Överklagande av beslut

13.1 Inledning

I en svensk kontext, med en stark offentlighetsprincip och där utgångspunkten är att information som lämnas ut enligt en bestämmelse om tillgång får vidareutnyttjas fritt, kan det antas att ärenden om överprövning av beslut enligt den nya lagen blir aktuella i förhållandevis få fall. Enligt vad vi har kunnat finna har endast en handfull mål enligt PSI-lagen prövats av förvaltningsrätt och kammarrätt sedan lagen trädde i kraft år 2010.

I den nya lagen föreslås emellertid nya bestämmelser om formatkrav när information tillhandahålls. Till detta kommer att huvudprincipen i öppna data-direktivet är att vidareutnyttjande ska vara avgiftsfritt. Särskilt frågan om format kan antas få en utökad betydelse och medför en möjlighet att få dessa frågor överprövade på ett sätt som inte är möjligt enligt PSI-lagen eller vid ett utlämnande enligt 2 kap. TF.

Det är mot denna bakgrund viktigt att den nya lagen ger användare möjlighet att kunna få ett beslut om vidareutnyttjande överprövat på ett rättssäkert och effektivt sätt. I detta kapitel behandlas vissa grundläggande frågor om överklagbarhet och vilka beslut som kan överklagas enligt den nya lagen, avsnitt 13.2. Vi behandlar även frågan om i vilken ordning ett överklagande ska prövas och de särskilda frågeställningar som uppkommer kring överprövning av beslut som fattats av de organ som i den nya lagen jämföras med myndigheter, avsnitt 13.3.

13.2 Vilka beslut som kan överklagas

13.2.1 Utgångspunkter avseende besluts överklagbarhet

En grundläggande förutsättning för att ett beslut ska kunna överklagas är att det rör sig om ett beslut som har eller är ägnat att få en påvisbar effekt för den som berörs. Avgörande för bedömningen av ett besluts överklagbarhet är alltså beslutets faktiska verkningar för den som berörs av det. Om en myndighets ställningstagande visserligen faller inom dess beslutskompetens, men saknar påvisbara faktiska verkningar för den som berörs, uppkommer inte ett överklagbart beslut. I denna situation spelar det inte någon roll om ställningstagandet har rubricerats som beslut eller getts en annan beteckning. Är ett beslut inte överklagbart brister det i en sakprövningsförutsättning och ett överklagande ska då avvisas (jfr RÅ 2007 ref. 7, HFD 2017 ref. 37 och HFD 2018 ref. 23). Frågan om ett beslut enligt den nya lagen i det enskilda fallet har gått sökanden emot är ytterst en fråga för den instans som ska pröva överklagandet att ta ställning till.

13.2.2 Överklagbara beslut

Vårt förslag: En myndighets beslut att avslå en begäran om vidareutnyttjande ska kunna överklagas.

Av artikel 4.4 i öppna data-direktivet följer att alla beslut om vidareutnyttjande ska kunna överprövas. I skäl 42 anges vidare att detta bör inbegripa möjlighet till omprövning av avslagsbeslut men även av beslut som, även om vidareutnyttjande beviljas, kan komma att påverka sökandena av andra skäl, särskilt på grund av de avgiftsregler som tillämpas.

I 15 § PSI-lagen anges att ”beslut [...] i ett enskilt fall enligt denna lag” kan överklagas enligt den ordning som anges i bestämmelsen. I förarbetena till PSI-lagen uttalades att de beslut som kan överklagas är beslut enligt lagen som avser de frågor som regleras i de materiella bestämmelserna i 7–10 §§. Bara om de villkor som myndigheten ställer upp för vidareutnyttjande strider mot de materiella bestämmelserna i PSI-lagen kan beslutet överklagas enligt lagen (jfr *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*,

prop. 2009/10:175, s. 184 och *Ett steg vidare – nya regler och åtgärder för att främja vidareutnyttjande av handlingar*, SOU 2014:10, s. 129).

Som vi redovisat i avsnitt 12.4.1 är myndigheter skyldiga att fatta ett skriftligt och motiverat beslut endast när en begäran om vidareutnyttjande avslås. Det står klart att sådana beslut ska kunna överklagas enligt den nya lagen.

Frågan är om möjligheten till överprövning ska begränsas till de beslut som myndigheten är skyldig att meddela när en begäran om vidareutnyttjande avslås eller om en mer generell reglering är att föredra, i likhet med 15 § PSI-lagen. Den närmare utformningen av bestämmelser om överklagande varierar i olika specialförfattningar. Att det i en lag anges att ”beslut enligt denna lag” får överklagas innebär inte att alla beslut enligt den lagen därmed görs överklagbara. Frågan om överklagbarhet i dessa fall avgörs i stället med ledning av allmänna förvaltningsrättsliga principer. Det är då i första hand fråga om att beslutet ska ha faktiska verkningar för den som det berör. Att beslutet inte är skriftligt medför inte i sig att myndighetens ställningstagande inte kan överklagas (se t.ex. HFD 2017 ref. 37, som avsåg ett muntligt beslut av Kriminalvården).

Vi anser att effektivitetsskäl talar för att inskränka möjligheten att överklaga beslut enligt den nya lagen till beslut som fattas på grund av att en begäran om vidareutnyttjande avslagits. Det finns också, enligt vår uppfattning, ett värde i att inte utsträcka möjligheten att överklaga beslut enligt den nya lagen till alla ställningstaganden som kan följa vid tillämpningen. Att endast låta beslut som är skriftliga – och som avser ett tydligt svar på en ställd begäran enligt lagen – vara överklagbara enligt den nya lagen kan också främja en snabbare och mer förutsebar process för användaren. Det ger även användaren ett incitament att redan i första läget precisera sin begäran. Genom att knyta överklagbarheten till sådana beslut som avser en viss utpekad mottagare undviks även risken att mer normativa beslut om exempelvis avgifter överklagas med stöd av den nya lagen. Direktivets syfte är inte att införa en sådan möjlighet och vi anser att det inte finns skäl att förorda det genom en alltför vidsträckt överklagandemöjlighet i den nya lagen. Risken för att beslut om tillgång felaktigt angrips med stöd av den nya lagen bör också kunna minimeras. Beslut som avser tillämpningen av bestämmelser som ger rätt till eller som begränsar tillgången till information kommer inte att kunna överklagas enligt den nya lagen. Det kan exempelvis vara fråga om beslut som

grundar sig på 2 kap. TF. Detta är inte något nytt i förhållande till den nuvarande PSI-lagen (jfr prop. 2009/10:175, s. 184 f.). Gränsdragningen har sin grund i att direktivet, enligt artikel 1.3, inte ska påverka nationella bestämmelser om tillgång, se avsnitt 8.3.3. Denna gränsdragning tydliggörs ytterligare genom den bestämmelse vi redovisar i avsnitt 12.3.1 som anger att en begäran om vidareutnyttjande förfaller om den information som efterfrågas inte görs tillgänglig.

Att begränsa överklagandemöjligheten enligt den nya lagen till beslut som utgör avslag på en begäran om vidareutnyttjande skulle kunna ses som en mer restriktiv ordning än vad som följer av artikel 4.4. och skäl 42 i direktivet. Det kan exempelvis vara fråga om en situation då information lämnas ut mot en avgift efter en begäran enligt 2 kap. TF. För att kunna få avgiften överprövad med stöd av den nya lagen skulle användaren då behöva ställa en särskild begäran om vidareutnyttjande för att aktivera myndighetens skyldighet att meddela ett överklagbart avslagsbeslut. I praktiken inskränks dock inte möjligheten att överpröva ett visst villkor eller en viss avgift som begränsar vidareutnyttjandet. Det kan även noteras att enligt PSI-lagen behöver en särskild begäran om att myndigheten ska fatta ett beslut ställas i motsvarande situation. Vi kan inte se någon avgörande skillnad mellan dessa situationer i praktiken.

Vi anser mot denna bakgrund att möjligheterna till överprövning bör inskränkas till de fall då en myndighet fattar ett beslut om att avslå en begäran om vidareutnyttjande. Den ordning vi föreslår är enligt vår bedömning förenlig med såväl artikel 4.4 som skäl 42 i direktivet.

13.3 Handläggningen av ett överklagande

Öppna data-direktivet anger i artikel 4.4 att omprövning av ett beslut om vidareutnyttjande ska göras av en opartisk omprövningsmyndighet som besitter lämplig sakkunskap. Som exempel på instanser som kan vara aktuella nämns den berörda myndigheten för tillgång till information eller en nationell rättslig myndighet vars beslut är bindande för den berörda myndigheten. I skäl 42 anges att den myndighet som ska göra prövningen bör vara organiserad i enlighet med medlemsstaternas konstitutionella och rättsliga system. Direktivet innehåller inte något nytt i dessa avseenden, men det finns trots detta anledning att överväga om någon ändring av den instansordning som

anges i 15 § PSI-lagen bör införas i den nya lagen, se avsnitt 13.3.1. Vidare kan vi konstatera att ett överklagande enligt den nya lagen kommer att avse beslut som fattats av en varierande skara aktörer, däribland sådana organ som jämföras med myndigheter och som inte omfattas av förvaltningslagens bestämmelser om hur ett överklagande ska handläggas. Det bör därför närmare analyseras vilka bestämmelser som bör tillämpas i de fallen, se avsnitt 13.3.2 och 13.3.3.

13.3.1 Överprövningen ska göras av allmän förvaltningsdomstol

Vårt förslag: Beslut av en myndighet avseende avslag av en begäran om vidareutnyttjande överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Beslut av en förvaltningsrätt i ett ärende som har inletts där, liksom beslut av en tingsrätt eller hovrätt, överklagas dock till kammarrätt. Beslut av en kammarrätt i ett ärende som har inletts där överklagas till Högsta förvaltningsdomstolen.

Beslut av regeringen, Högsta domstolen, Högsta förvaltningsdomstolen och Riksdagens ombudsmän får inte överklagas.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätt. Detta gäller inte om ärendet har inletts hos en förvaltningsrätt, tingsrätt eller hovrätt.

Våra överväganden

Vi kan inledningsvis konstatera att ordalydelsen av artikel 4.4. i öppna data-direktivet varken förordar eller kräver att en överprövning ska göras av domstol. Vi anser emellertid att uppgiften även i den nya lagen bör överlåtas till förvaltningsdomstolarna, på det sätt som i dag framgår av 15 § PSI-lagen. I förarbetena till PSI-lagen gjordes bedömningen att beslut enligt den lagen inte är av sådan karaktär att det finns anledning att tillämpa en annan ordning än vad som gäller för förvaltningsbeslut, nämligen principen om att första instans ska vara förvaltningsrätt (jfr prop. 2009/10:175, s. 185 och där angivna hänvisningar). Det ansågs inte heller lämpligt att överlåta överprövningen till en särskild myndighet. De omständigheter som talade mot en sådan ordning var enligt förarbetena att antalet överklaganden kunde antas bli förhållandevis begränsat och att vid en prövning i förvaltnings-

domstol kan även andra frågor som har samband med begäran om vidareutnyttjande prövas. Lämpligheten i att införa en särskild ordning samtidigt som samma prioritering inte ges för andra beslut som kan ha betydligt större konsekvenser för enskilda lyftes också fram (*Vidareutnyttjande av information från den offentliga förvaltningen*, prop. 2014/15:79, s. 33 f.).

Vår bedömning är att de skäl som tidigare anförts till stöd för att en prövning ska göras av förvaltningsdomstol fortfarande har relevans och att de sammantaget talar för att behålla nuvarande ordning. Med hänsyn till de bestämmelser om format som vi redovisar i avsnitt 11.4 kan antalet överklagandeärenden antas bli fler – om än marginellt – än enligt PSI-lagen, som helt saknar sådana bestämmelser. Att få tillgång till information i ett visst format kan antas vara av särskild vikt för den enskilde vidareutnyttjaren. En viss ökning av antalet ärenden utgör enligt vår bedömning dock inte ensamt ett skäl för att frånga huvudprincipen och överlåta överprövningen till en särskild myndighet. Inte heller den särskilda ordning vad gäller handläggning av överklaganden som vi redogör för i avsnitt 13.3.2 avseende organ som i den nya lagen jämsställs med myndigheter utgör ett skäl för att frånga huvudprincipen om att tyngdpunkten ska vara i förvaltningsrätt. Anledningen till detta är att de särskilda regler som ska tillämpas av dessa organ inte rör den materiella prövningen av ärendet utan endast frågan om vilken instans som överklagandet ska lämnas in till och vilken instans som ska ta ställning till om det har kommit in i rätt tid.

Mot denna bakgrund bedömer vi att det inte finns anledning att ändra den ordning för överklagande som gäller enligt 15 § PSI-lagen i dag.

Särskilt om kommunala beslut

Kommunala myndigheters beslut om tillgång till information kan överklagas i den ordning som gäller enligt tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen. Andra kommunala beslut ska i normalfallet överklagas i den särskilda ordning som gäller enligt 13 kap. kommunallagen (2017:725). Laglighetsprövning skiljer sig från förvaltningsprövning i flera avseenden, bl.a. genom att domstolen inte kan pröva lämpligheten i ett beslut eller sätta ett annat

beslut i det överklagade beslutets ställe. Rätten att överklaga tillkommer vidare varje kommunmedlem, oavsett vilket intresse han eller hon har i det enskilda ärendet. Av 13 kap. 3 § kommunallagen framgår emellertid att bestämmelserna om laglighetsprövning inte gäller om det i annan författning finns särskilda bestämmelser om överklagande. För beslut om vidareutnyttjande föreslår vi att sådana särskilda regler införs i den nya lagen. Ett beslut om att avslå en begäran om vidareutnyttjande som fattas av en kommunal myndighet ska därmed överklagas och prövas i den ordning som vi föreslår i detta kapitel, dvs. som ett förvaltningsöverklagande. Det kan noteras att för kommunala bolag och andra liknande organ som i den nya lagen jämföras med myndigheter föreslår vi i avsnitt 13.3.2 särskilda regler om handläggningen av ett överklagande.

Kommunala beslut som är av normativ karaktär, exempelvis avgiftstaxor för tillhandahållande av information, som inte har samband med en enskild begäran om vidareutnyttjande, överklagas i den ordning som anges i 13 kap. kommunallagen.

13.3.2 Överprövning av beslut av organ som i den nya lagen jämföras med myndigheter

Vårt förslag: Ett överklagande av ett beslut av ett organ som i den nya lagen jämföras med en myndighet ska handläggas i den ordning som följer av 2–5 §§ lagen om överklagande av beslut av enskilda organ med offentliga förvaltningsuppgifter.

Utgångspunkter

Handläggningen av ett överklagande och möjligheten att ompröva ett beslut regleras för förvaltningsmyndigheter och domstolar i 37–39 §§ respektive 42–47 §§ förvaltningslagen. För de organ som jämföras med myndigheter i den nya lagen saknas en motsvarande reglering. Normalt kan beslut som fattas av dessa organ, exempelvis ett statligt bolag, inte överklagas. Om ett överklagande av ett beslut tillåts enligt en särskild föreskrift i en specialförfattning ska det handläggas enligt bestämmelserna i lagen (1986:1142) om överklagande av beslut av enskilda organ med offentliga förvaltningsuppgifter (överklagande-

lagen), jfr HFD 2019 ref. 43 som avsåg frågan om förutsättningarna för att ett enskilt organs, Sveriges Riksidrottsförbund, beslut om statsbidrag skulle kunna prövas av allmän förvaltningsdomstol.

Av 2 § överklagandelagen framgår att den är subsidiär i förhållande till annan lag eller författning. En hänvisning till förvaltningslagen på det sätt som görs i 12 § PSI-lagen har därmed företräde. Vi kan efter en genomgång av olika författningar som innehåller särskilda föreskrifter om förvaltningslagens tillämplighet för vissa organ konstatera att de överlag saknar hänvisningar till 42–47 §§ förvaltningslagen¹, och att det endast i något enstaka fall görs en hänvisning till bestämmelserna om ändring av beslut i 39 §.² När det gäller PSI-lagen kan vi däremot konstatera att det i 12 § görs en hänvisning till såväl 39 § som 42–47 §§ förvaltningslagen. Genom denna hänvisning föreskrivs att organ som jämställs med en myndighet ska hantera ett överklagande i samma ordning som förvaltningsmyndigheter. Förarbetena till 12 § PSI-lagen ger inte någon ledning till varför denna modell har valts eller någon analys av effekterna (prop. 2009/10:175, s. 181). Med hänsyn till att endast en handfull ärenden enligt PSI-lagen har varit föremål för prövning i domstol är det sannolikt att frågan inte heller har ställts på sin spets under den tid som lagen har varit i kraft. Vi anser dock att det finns anledning att utveckla dessa frågeställningar något.

Överklagandelagen bör tillämpas av organ som i den nya lagen jämställs med myndigheter

Utmärkande för överklagandelagen är att den avviker från förvaltningslagens bestämmelser på så sätt att överklagandet ska lämnas in till överinstansen, inte till beslutsinstansen, och att det är denna som ska pröva om överklagandet har kommit in i rätt tid. Lagen gäller för bolag, föreningar, stiftelser och andra enskilda organ som på statens uppdrag driver verksamhet, dvs. inte för t.ex. kommunala bolag. De sistnämnda kommer däremot att omfattas av den nya lagen genom att de jämställs med myndigheter. Öppna data-direktivet innehåller inte någon möjlighet att undanta en rätt till överprövning av beslut av sådana aktörer som varken omfattas av förvaltningslagen eller

¹ Se exempelvis 5 kap. 20 § smittskyddslagen (2004:168), 7 § lagen (2013:363) om kontroll av ekologisk produktion och 13 § förordning (1999:1177) om statsbidrag till idrottsverksamhet.

² Se 5 kap. 20 § smittskyddslagen.

överklagandelagen. Den nya lagen behöver därför innehålla en reglering för de organ som jämsställs med myndigheter. De alternativ som enligt vår bedömning bör övervägas är följande:

- behålla den nuvarande ordningen i 12 § PSI-lagen,
- hänvisa till bestämmelserna i överklagandelagen, eller
- införa särskilda bestämmelser i den nya lagen.

I förarbetena till överklagandelagen uttalas att en utgångspunkt är att reglerna för överklagande av enskilda organs beslut i möjligaste mån ska överensstämma med vad som gäller enligt förvaltningslagen vid ett överklagande av ett myndighetsbeslut. Samtidigt anförs att även om man bör sträva mot enhetlighet går det knappast att undantagslöst reglera frågan om överklagande efter mönster från förvaltningslagen. De nödvändiga reglerna bör i princip stå i de författningar där reglerna om instansordning finns, dvs. normalt i de specialförfattningar som också innehåller materiella regler på området (*Om följdlagstiftning till den nya förvaltningslagen*, prop. 1986/87:39, s. 63 f.).

Vi kan konstatera att rättidsprövning av en överklagandeskrift utgör myndighetsutövning, vilket enligt 11 kap. 6 § RF enbart kan lämnas över till ett enskilt organ med stöd av lag. Endast sådana organ som uppfyller de krav på tillgänglighet, kompetens, organisatorisk struktur m.m. som krävs för att uppgiften ska kunna anförtros dem bör ta emot och rättidspröva ett överklagande (jfr *Om överklagande av vissa förvaltningsbeslut*, prop. 1988/89:66, s. 18 och *En ny förvaltningslag*, SOU 2010:29, s. 700). Det är enligt vår uppfattning inte orimligt att motsvarande synsätt tillämpas vad gäller möjligheten, och under vissa omständigheter skyldigheten, för en myndighet att enligt 37–39 §§ förvaltningslagen ompröva ett beslut som har överklagats. Rättssäkerhetsskäl talar således för att – för organ som i den nya lagen jämsställs med myndigheter – tillämpa överklagandelagens bestämmelser vid ett överklagande enligt den nya lagen. Den omvända handläggningsordning som gäller enligt överklagandelagen leder också, enligt vår mening, till att prövningen kan ske i nära tidsmässig anslutning till överklagandet och att handläggningen av ärendet därmed görs på ett sätt som är mer effektivt för den sökande. Ett sådant synsätt bör enligt vår uppfattning eftersträvas vid handläggningen av en begäran om vidareutnyttjande.

Mot dessa omständigheter kan ställas följande. En begäran om vidareutnyttjande kan initiera att myndigheten eller det med myndighet jämställda organet i ett första skede har att ta ställning till om den efterfrågade informationen kan lämnas ut enligt en bestämmelse om tillgång. Av bestämmelserna i 2 kap. 3 och 4 §§ jämfört med 6 kap. 11 § OSL framgår att vid ett överklagande av beslut från aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser där kommuner eller regioner utövar ett rättsligt bestämmande inflytande ska 43–47 §§ förvaltningslagen tillämpas. I frågan om utlämnande har därmed sådana organ som i den nya lagen jämföras med myndigheter ansetts lämpliga att tillämpa förvaltningslagens överklagandebestämmelser. Det kan emellertid noteras att en hänvisning till förvaltningslagens bestämmelser om omprövning av beslut inte görs. Om möjligheten till omprövning av beslutsinstansen faller bort kan det leda till tidsförluster och ökade kostnader. En sådan ordning står också i strid med den allmänna strävan att tyngdpunkten i förfarandet ska förskjutas så långt nedåt som möjligt i instansordningskedjan, med tyngdpunkt på första instans (jfr *En modern och rätts-säker förvaltning – ny förvaltningslag*, prop. 2016/17:180, s. 229).

Sammantaget gör vi följande bedömning. Möjligheten att få till stånd en överprövning av beslut enligt den nya lagen som fattats av organ som jämföras med myndigheter utgör i sig en utökning av vad som generellt gäller för beslut av sådana organ. Till detta kommer att den nya lagen inte bara avser statliga bolag utan även kommunala bolag och andra aktörer. Det är enligt vår mening inte möjligt att dra några säkra slutsatser om den varierande flora av aktörer som omfattas av den nya lagen uppfyller samma krav på tillgänglighet, kompetens, organisatorisk struktur som ställs för förvaltningsmyndigheter och domstolar. I förarbetena till lagen (2016:1145) om offentlig upphandling gjordes, avseende vissa upphandlande myndigheter, bedömningen att sådana aspekter – dvs. att det inte går att på förhand utpeka alla enskilda organ som träffas av regleringen och att deras förmåga att hantera ett överklagande kan förutsättas variera – var ett skäl att tillämpa överklagandelagens bestämmelser på sådana organ (*Nytt regelverk om upphandling*, prop. 2015/16:195, s. 702 f.).

Det kan i detta sammanhang även vara värt att notera de uttalanden som Förvaltningslagsutredningen gjorde i sitt betänkande. Utredningen konstaterade att vid en bedömning av vilka bestämmelser som det kan bli fråga om att hänvisa till i förvaltningslagen har

lagstiftaren i varje enskilt fall gjort en mer eller mindre ingående analys av det enskilda organets organisation, tillgänglighet och kompetens som grund för sitt ställningstagande i denna fråga (SOU 2010:29, s. 703 f.). En sådan analys är inte möjlig att göra inom ramen för vårt uppdrag. Rättssäkerhetsskäl talar därför enligt vår uppfattning för att åtgärder i form av rättidsprövning, omprövning och handläggningen av ett överklagande i övrigt inte bör läggas på beslutsinstanserna när de utgör sådana organ som i den nya lagen jämföras med myndigheter. Vi bedömer vidare att bortfallet av möjligheten till omprövning vägs upp av att ärendet direkt handläggs av den instans som också ska göra den materiella prövningen av överklagandet.

Mot bakgrund av dessa omständigheter anser vi att de aktörer som i den nya lagen kommer att jämföras med myndigheter ska tillämpa överklagandelagens bestämmelser vid handläggningen av ett överklagande. I syfte att underlätta läsbarheten och inte tynga lagtexten i onödan anser vi att en hänvisning till bestämmelserna i 2–5 §§ överklagandelagen är att föredra, på samma sätt som i avsnitt 12.3.5 avseende tillämpliga bestämmelser i förvaltningslagen.

13.3.3 Med myndigheter jämförda organs ställning som motpart

Vårt förslag: Om ett beslut av ett sådant organ som jämföras med myndighet i den nya lagen överklagas ska organet vara klagandens motpart i domstol.

Enligt praxis saknar en statlig myndighet rätt att utan stöd i särskild föreskrift föra talan mot beslut varigenom myndighetens beslut har ändrats (se t.ex. RÅ 1989 ref. 47). Om en enskild överklagar ett beslut av en myndighet ska, enligt 7 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291), den myndighet som först beslutade i saken vara den enskildes motpart sedan handlingarna i ärendet överlämnats till domstolen. Bestämmelsen kan således medföra att en statlig myndighet blir motpart till den som överklagar myndighetens beslut och att myndigheten därmed får rätt att överklaga ett domstolsavgörande som går den emot.

Bestämmelsen är tillämplig endast när en enskild har överklagat myndighetens beslut. Enligt vår uppfattning ska kretsen av aktörer tolkas snävt, i förhållande till myndigheter. Ett illustrerande exempel

är HFD 2011 ref. 51, där frågan var om en statlig myndighet hade ställning som part i förvaltningsprocessen. Högsta förvaltningsdomstolen gjorde bedömningen att Trafikverket, trots att verket uppträdde i egenskap av infrastrukturförvaltare, inte kunde anses som enskild i den mening som avses i 7 a § förvaltningsprocesslagen. Av ordalydelsen framgår vidare att bestämmelsen endast är avsedd att ge förvaltningsmyndigheter partsställning, dvs. inte sådana organ som i den nya lagen kommer att jämsställas med myndigheter. En särskild bestämmelse som motsvarar 7 a § förvaltningsprocesslagen infördes av det skälet i 16 § PSI-lagen. I förarbetena anfördes som skäl för detta att eftersom de privaträttsliga organ som omfattas av lagen ska jämsställas med myndigheter bör detsamma även gälla dessa organ (prop. 2009/10:175, s. 186).

Vi anser att det inte kommit fram några skäl för att nu göra en annan bedömning. De organ som i den nya lagen kommer att jämsställas med myndigheter bör därför kunna inträda i processen på samma sätt som när ett beslut av en förvaltningsmyndighet överklagas av en enskild. Intresset av en utökad prejudikatbildning – som var ett klart syfte med att införa 7 a § förvaltningsprocesslagen (*Tvåpartsprocess m.m. i de allmänna förvaltningsdomstolarna*, prop. 1995/96:22, s. 75) – är enligt vår bedömning inte mindre i de fall ett beslut har fattats av sådana organ. Som en följd av att vi i avsnitt 13.3.2 föreslår att överklagandelagens bestämmelser ska tillämpas kommer beslutsinstansen – när det är ett organ som i den nya lagen jämsställs med myndighet – inte att ta emot överklagandet eller lämna över handlingarna till domstol. Utformningen av den bestämmelse som bör införas i den nya lagen behöver därför justeras något, jämfört med 16 § PSI-lagen.

Mot denna bakgrund anser vi att det i den nya lagen bör införas en särskild bestämmelse som föreskriver att om ett beslut av ett organ som i den nya lagen jämsställs med myndighet överklagas, ska organet vara den enskildes motpart i domstolen. Den instans som ska pröva överklagandet bör vara vaksam på att motparten i vissa fall kan utgöra ett organ som inte omfattas av förvaltningslagen. Eventuellt kan processledningen hos domstolen behöva anpassas för att hantera en process där ingen av parterna är en förvaltningsmyndighet.

14 Avgifter

14.1 Inledning

Öppna data-direktivet ger inte svenska myndigheter eller offentliga företag en självständig rätt att ta ut avgifter för information som ska vidareutnyttjas, utan detta regleras i annan ordning, i första hand genom föreskrifter i nationell rätt (jfr *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, prop. 2009/10:175, s. 164). Om en avgift ska, eller får, tas ut så måste den följa de principer som föreskrivs i direktivet och får inte överstiga de gränser som framgår av i första hand artikel 6. Syftet med bestämmelserna är bl.a. att förhindra att myndigheterna tar ut oskäligt höga avgifter.

Avgiftsprinciperna har ändrats i öppna data-direktivet på så sätt att huvudregeln är att vidareutnyttjande av information ska vara avgiftsfritt. Direktivet medger emellertid för de flesta informationstyper en avgiftsnivå som innebär att täckning av marginalkostnaderna tillåts och i vissa fall även full kostnadstäckning. Undantag görs emellertid för forskningsdata och särskilda värdefulla datamängder. Frågor om avgifter är betydelsefulla och har lyfts av företrädare för myndigheter under utredningen. Som pekats på i avsnitt 6.2 och 6.3 finns stor osäkerhet hos myndigheter när det gäller vilka avgifter som de får ta ut för att lämna ut information, särskilt i digitalt format. Avgifterna har uppgetts vara ett avgörande hinder mot att öka vidareutnyttjandet.

Detta kapitel inleds med en genomgång av vilka avgifter som avses i den nya lagen, avsnitt 14.2. Därefter görs en genomgång av gällande ordning på området, såväl rätten att ta ut avgifter, avsnitt 14.3, som gällande principer för avgiftsuttag enligt PSI-lagen, avsnitt 14.4. En analys görs i avsnitt 14.5 av vilken effekt avgifter har dels för olika aktörer som kommer att omfattas av den nya lagen, dels för vidareutnyttjandet av information. Detta i syfte att bedöma om det finns

skäl för att gå längre än de avgiftsnivåer som tillåts enligt direktivet. I synnerhet bör det övervägas om det finns anledning att i den nya lagen föreskriva en långtgående avgiftsfrihet. För att kunna ta ställning till dessa frågor ges i avsnitt 14.5.2 en kort översikt av de avgiftsprinciper som framgår av artikel 6 i direktivet. Utifrån analysen i avsnitt 14.5 behandlar vi därefter hur direktivets avgiftsprinciper bör genomföras i den nya lagen, se avsnitt 14.6. Frågor om öppenhet och information avseende standardavgifter och andra avgifter behandlas i avsnitt 16.5.

Enligt våra kommittédirektiv ska vi även analysera hur en tydligare reglering av avgiftsuttag för utlämnande av allmänna handlingar i elektronisk form kan utformas samt om det finns behov av att reglera avgiftsuttag för annat tillgängliggörande av digital information från den offentliga sektorn. Dessa frågor – som rör rätten att enligt nationell rätt ta ut avgifter – och om några förtydliganden bör göras i avgiftsförordningen (1992:191), tas emellertid inte upp i detta sammanhang utan kommer att behandlas senare i utredningens slutbetänkande.

14.2 Vilka avgifter som avses

Vår bedömning: Med avgift för vidareutnyttjande i öppna data-direktivet avses en avgift som belastar viss information som tillhandahålls för vidareutnyttjande. I den nya lagen bör begreppet avgift användas.

En inledande fråga som kort bör beröras är vad som avses med en avgift för vidareutnyttjande vid genomförandet av öppna data-direktivet. I direktivet används begreppet bl.a. i skäl 36 och ger intrycket av att det avser avgifter som är kopplade till det faktiska användandet av informationen. Samtidigt kan vi konstatera att de kostnader som får täckas enligt de principer som anges i artikel 6 hänför sig till tiden fram till och med att information görs tillgänglig samt formerna för hur den faktiskt tillhandahålls. Vidare kan det noteras att begreppet "vidareutnyttjande" inte förekommer i de författningar som vi redogör för i avsnitt 14.3, utan att de exempelvis talar om avgifter för att "tillhandahålla automatisk databehandlingsinformation i annan form än utskrift", se 4 § första stycket 8 avgiftsförordningen. Det torde i

normalfallet vara kostnader för framställning, sammanställning, tillgängliggörande och tillhandahållande som täcks av de avgifter som tas ut. Vi har svårt att se att det efterföljande vidareutnyttjandet i sig, dvs. hur sökanden använder informationen efter att den har gjorts tillgänglig, skulle medföra en kostnad för den myndighet som gjort den tillgänglig. Det är också svårt att förena med utgångspunkten att information som har gjorts tillgänglig får användas fritt, se avsnitt 10.2.1, och att allt tillgängliggörande av information i normalfallet leder till ett vidareutnyttjande (prop. 2009/10:175, s. 141 och 148). Enligt vår mening är det med hänsyn till detta inte förenligt med artikel 6 i öppna data-direktivet att i den nya lagen dela upp de avgifter som belastar information som tillhandahålls. Att hävda att en viss avgift endast är hänförlig till tillgängliggörandet och tillhandahållandet – och att vidareutnyttjandet därför är avgiftsfritt – skulle enligt vår uppfattning vara ett sätt att kringgå direktivets bestämmelser.

Mot bakgrund av dessa omständigheter anser vi att de avgifter som avses i direktivet och den nya lagen omfattar samtliga avgifter som belastar viss information som tillhandahålls, oavsett hur de klassificeras eller benämns av den offentliga aktören. Vidare anser vi att begreppet avgift för vidareutnyttjande är något missvisande, eftersom avgifterna i praktiken kan komma att tas ut för att täcka kostnader för framställning, tillgängliggörande och tillhandahållande av information. Vi anser därför att det är lämpligt att i den nya lagen använda endast begreppet avgift. I betänkandet kan även, för läsbarhetens skull, begreppet avgift för information som ska vidareutnyttjas, komma att användas.

14.3 Rättsligt stöd för att ta ut avgifter

Som vi anført inledningsvis ger öppna data-direktivet inte svenska myndigheter eller offentliga företag någon självständig rätt att ta ut avgifter, utan har till syfte att begränsa storleken när avgifter för information som ska vidareutnyttjas tas ut. Rätten, och i vissa fall skyldigheten, att ta ut avgifter regleras i annan ordning, nationellt. Det finns även författningar som särskilt anger att avgifter inte får tas ut.¹ Det är inledningsvis av vikt att ge en översikt av vilket stöd som finns

¹ Som exempel kan tas viss rättsinformation, som enligt 20 § rättsinformationsförordningen (1999:175) ska vara tillgänglig utan avgift och 21 § avgiftsförordningen.

i svensk rätt för att ta ut avgifter, i synnerhet i situationer som avser vidareutnyttjande av information. Avsikten är inte att här göra en fullständig genomgång av gällande ordning i dessa delar, då möjligheten att ta ut avgifter kan följa av såväl lag och förordning som myndighetsspecifika bemyndiganden. För organ som i den nya lagen jämföras med myndigheter och offentliga företag kan rätten att ta ut avgifter framgå av andra dokument än författningar, exempelvis bolagsordningar eller interna principbeslut. En närmare analys av storleken på de avgifter som får tas ut, dvs. vilka kostnadsposter som får ingå, tas inte heller upp i detta avsnitt utan behandlas i samband med att genomförandet av principerna enligt öppna data-direktivet belyses i avsnitt 14.6.

14.3.1 Statliga myndigheter

Avgiftsförordningen

Enligt 2 § avgiftsförordningen ska den tillämpas om inte annat följer av annan förordning eller av särskilt beslut av regeringen. Avvikande bestämmelser i annan författning har alltså företräde.

Genom 4 § avgiftsförordningen ges statliga myndigheter ett generellt bemyndigande att själva besluta om att ta ut avgifter för vissa varor och tjänster under förutsättning att det är förenligt med myndighetens uppgift enligt lag, instruktion eller annan förordning och verksamheten är av tillfällig natur eller mindre omfattning. Kriteriet ”mindre omfattning” ska främst sättas i relation till kostnaden för varje enskild myndighets totala verksamhet. Utlämnande av allmänna handlingar som inte sker med stöd av 2 kap. TF betraktas regelmässigt som en sådan sidouppgift som avses i 4 § (se *Allmänna handlingar i elektronisk form – offentlighet och integritet*, SOU 2010:4, s. 176 och 349 f.). Samma synsätt bör tillämpas när myndigheter tillhandahåller information i samband med en begäran om vidareutnyttjande enligt den nya lagen. När det gäller arbete med att göra information tillgänglig utan en föregående begäran bör avgiftsuttaget inte kopplas till tillgängliggörandetidpunkten utan till när informationen därefter tillhandahålls för en vidareutnyttjare i det enskilda fallet. Det behöver dock inte ske genom en särskild begäran om vidareutnyttjande utan genom att någon faktiskt tar del av informationen. Som anförts i sistnämnda betänkande kan det finnas skäl för myndigheten att verka för

att man får ett särskilt bemyndigande i enlighet med 3 § avgiftsförordningen för att ta ut avgifter i de fall myndigheten bedriver ett mer omfattande arbete med att göra information tillgänglig (SOU 2010:4, s. 350). I vilken utsträckning detta innefattar ett mer kontinuerligt arbete som inte bygger på en föregående begäran kan då vara av betydelse.

Vid tillämpningen av den nya lagen är i första hand 4 § första stycket 8 avgiftsförordningen av intresse. Bestämmelsen ger rätt att ta ut en avgift när myndigheter tillhandahåller information i annan form än utskrift, dvs. i ett digitalt format. Det är t.ex. fråga om att information tillhandahålls på usb-minne, dvd-skiva eller som en pdf-fil via e-post. Myndigheten har även möjlighet att med stöd av denna punkt ta betalt för information som tillhandahålls via internet (jfr SOU 2010:4, s. 176). Med hänsyn till öppna data-direktivets fokus på digital information och de utökade krav på digitalt format som vi föreslår i avsnitt 11.4 kan det förutsättas att avgiftsuttag för myndigheter som inte har ett särskilt bemyndigande i första hand kommer att göras med stöd av denna bestämmelse (jfr nedan angående avgifter för utskrifter och kopior i annan än digital form).

När en myndighet tar ut avgifter med stöd av 4 § första stycket 8 får den själv bestämma avgiftsnivån, om inte regeringen har föreskrivit något annat. Det står då myndigheten fritt att välja om avgiften endast ska täcka direkta kostnader eller om man vill få full kostnadstäckning. Myndigheten får inte besluta att avgifterna ska vara högre än att de ger full kostnadstäckning. Som konstaterats av PSI-utredningen ger avgiftsförordningen inte myndigheterna något incitament för att ta ut lägre avgifter för att göra information tillgänglig än sådana som ger full kostnadstäckning (*Ett steg vidare – nya regler och åtgärder för att främja vidareutnyttjande av handlingar*, SOU 2014:10, s. 105).

Tryckfrihetsförordningen

Den som vill ta del av en allmän handling har enligt 2 kap. 16 § TF rätt att mot en fastställd avgift få en avskrift eller en kopia av handlingen till den del handlingen får lämnas ut. Storleken på avgifterna beräknas för statliga myndigheter enligt 15–22 §§ avgiftsförordningen. Enligt 15 § ska en avgift tas ut för kopior, bevis och registerutdrag m.m., däribland för kopior eller avskrift av allmän handling (första

stycket 1) och för utskrifter av upptagningar för automatisk databehandling (första stycket 2). Till skillnad från 4 § första stycket 8 avgiftsförordningen är myndigheten alltså skyldig att ta betalt, och då enligt en viss angiven taxa. Bestämmelsen tolkas generellt så att den enbart tar sikte på allmänna handlingar i pappersform (*Offentlighetsprincipen och den nya tekniken*, SOU 2001:3, s. 199). Detta innebär att när en myndighet lämnar ut en allmän handling i digitalt format kommer ett eventuellt uttag av avgifter att ske med stöd av 4 § första stycket 8 avgiftsförordningen. Samma gäller när information görs tillgänglig som en serviceåtgärd, exempelvis på grund av att myndigheten bedömer att den bara kan tas fram med en arbetsinsats som går utöver vad som kan sägas vara rutinbetonade åtgärder. Offentlighetsprincipen är då inte tillämplig och myndigheten kan ta ut avgifter för tillgängliggörandet med stöd av 4 § avgiftsförordningen (jfr SOU 2010:4, s. 179 och 350).

Det kan enligt vår bedömning med fog antas att avgifter endast undantagsvis kommer att tas ut med hänvisning till 2 kap. 16 § TF vid tillämpning av den nya lagen, mot bakgrund av de utökade krav på digitalt format som vi föreslår. Även om det är möjligt att ställa en begäran om vidareutnyttjande som tar sikte på pappersdokument torde potentialen för att vidareutnyttja information som tillhandahålls i analog form vara låg, vilket medför att efterfrågan i sig på sådan information med åberopande av den nya lagen kan antas bli ytterst marginell.

Eftersom avgiftsprinciperna i den nya lagen dock alltid ska tillämpas när information görs tillgänglig för vidareutnyttjande kan en normkonflikt uppstå vid ett utlämnande som utskrift eller kopia, se avsnitt 14.4.3.

Särskilda bemyndiganden

Myndigheter som bedriver en omfattande verksamhet som är kopplad till informationsförsörjning, exempelvis Bolagsverket och Lantmäteriet, har inte sällan denna verksamhet som en viktig finansieringskälla. Verksamheten kan innebära att myndigheten producerar, förvaltar och distribuerar information. I regel sker tillhandhållandet av informationen i dessa fall mot en avgift, vars storlek myndigheten själv kan ha tillerkänts rätten att bestämma genom t.ex. bemyndi-

gande i en myndighetsinstruktion. Exempel på sådana bemyndiganden som kan aktualiseras som grund för att ta ut en avgift för information som ska vidareutnyttjas är 13 § förordningen (2007:1110) med instruktion för Bolagsverket, 30 § förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet och 15 § förordningen (2016:822) med instruktion för Statistiska centralbyrån. I vissa fall kan det vara svårt att identifiera särskilda bemyndiganden, då det inte finns något krav på att ett avgiftsbemyndigande ska framgå av lag eller förordning. Sådana bemyndiganden som exempelvis framgår av regleringsbrev kan vara svåra att hitta eftersom det inte går att söka fram dem i de informationsdatabaser som finns över författningar m.m. För bemyndiganden som inte framgår av lag kan det också finnas oklarheter kring bl.a. räckvidden på bemyndigandet och dess giltighet i tiden (jfr *Avgiftsutredningen*, SOU 2007:96, s. 143).

Om regeringen har gett en myndighet ett särskilt bemyndigande gäller inte det generella bemyndigandet i 4 § avgiftsförordningen (SOU 2010:4, s. 176). Nivån på avgifterna ska i dessa fall beräknas enligt huvudregeln i 5 § avgiftsförordningen, dvs. så att avgiften ger full kostnadstäckning. Med hänsyn till detta är det enligt vår uppfattning sannolikt att de myndigheter som har en omfattande verksamhet som är kopplad till informationsförsörjning är de som kommer att påverkas mest av öppna data-direktivets utökade krav på digitalt format och de avgiftsprinciper som följer av artikel 6, i synnerhet vad gäller kravet på att särskilda värdefulla datamängder ska vara avgiftsfria. Dit hör t.ex. Bolagsverket och Statistiska centralbyrån (jfr SOU 2010:4, s. 277). Som vi återkommer till i avsnitt 14.6.10 medger direktivet dock att undantag görs för sådana aktörer, om än under en begränsad tid.

14.3.2 Kommunala myndigheter

Det finns inte ett avgiftstvång inom svensk kommunalrätt, utan huvudregeln är att medelsbehovet ska täckas med skatt. De stickprov som vi har gjort av kommunala avgiftstaxor som finns tillgängliga online visar dock att kommuner i hög utsträckning tar ut avgifter för att göra information tillgänglig. När det gäller att tillhandahålla information i ett befintligt, digitalt format varierar emellertid avgiftsuttaget betydligt.

På det kommunala området saknas särskilda regler som motsvarar bestämmelserna för statliga myndigheter i avgiftsförordningen. Varje kommun får i stället i en kommunal taxa själv fastställa de avgifter som ska tas ut inom ramen för den självkostnadsprincip som gäller enligt 2 kap. 6 § kommunallagen.² Riksdagen kan enligt 8 kap. 9 § 1 TF bemyndiga en kommun att meddela föreskrifter om avgifter. För att en avgift för att tillhandahålla information i digitalt format ska kunna tas ut är det inte tillräckligt att en kommun hänvisar till vad som följer av avgiftsförordningen. JO har uttalat att det visserligen inte finns hinder att som vägledning för den kommunala taxan använda de regler som finns i avgiftsförordningen, men att en kommun som vill ta ut sådana avgifter måste fatta ett beslut i fullmäktige om grunderna för dem. Det är inte tillräckligt att hänvisa till avgiftsförordningen eftersom den inte innehåller någon fastställd avgift för att lämna ut kopior i elektronisk form utan det är myndigheten själv som får fatta beslut om grunderna för sådana avgifter (jfr JO:s beslut, dnr 3452-2000 och dnr 1149-2015).

När det gäller nivån på avgifterna ska de utgå i enlighet med självkostnadsprincipen. Principen gäller som huvudregel för all verksamhet som kommuner och regioner bedriver och oberoende av om verksamheten drivs i egen regi, genom egna företag eller genom anlitande av utomstående entreprenörer. Med självkostnad avses summan av samtliga kostnader för en viss vara eller tjänst.

14.3.3 Offentligt styrda organ och offentliga företag

För offentliga företag och sådana offentligt styrda organ som i den nya lagen jämföras med myndigheter saknas, i likhet med vad som sagts om kommunala myndigheter, bestämmelser som motsvarar avgiftsförordningens regler. Principerna för att ta ut avgifter kan exempelvis slås fast i bolagsordning, genom ägardirektiv eller liknande.

Kretsen av offentligt styrda organ som i den nya lagen jämföras med myndigheter har i avsnitt 10.4.1 avgränsats till de som utgör upphandlande myndigheter enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU). I förarbetena till denna lag görs vissa uttalanden om när dessa aktörer kan ta ut avgifter för att lämna ut sådana kontrakt som träffas vid en upphandling, som är av intresse i det nu aktu-

² Om verksamheten drivs i bolagsform måste principen regleras i avtal, bolagsordning eller på annat sätt (jfr NJA 2008, s. 120).

ella sammanhanget. Regeringen uttalade bl.a. att det inte krävs någon särskild lagreglering för att dessa organ ska ha en möjlighet att ta ut avgifter och att priset som utgångspunkt är en avtalsfråga mellan parterna. När det gäller storleken på de avgifter som kan tas ut för att lämna ut kontrakt anförs att det framstår som en rimlig ordning att priset inte får överstiga den avgift som en statlig myndighet skulle få ta ut enligt avgiftsförordningen vid utlämnande av en allmän handling av motsvarande slag (*Nytt regelverk om upphandling*, prop. 2015/16:195, s. 699). Särskilda bestämmelser infördes därför i 12 kap. 22 § LOU och 12 kap. 21 § LUF för att reglera nivåerna.

När det gäller offentliga företag i den nya lagen omfattar de, i enlighet med den avgränsning som vi redovisar i avsnitt 9.1.1, i första hand sådana offentligt styrda organ som är verksamma inom de sektorer som framgår av 2 kap. 1–8 §§ LUF. Ovan nämnda förarbetsuttalanden omfattar även sådana aktörer och har därför relevans även för offentliga företag i den nya lagen. Något som talar för att ett annorlunda synsätt, vad gäller de allmänna möjligheterna att ta ut avgifter, ska tillämpas på övriga kategorier av aktörer som utgör offentliga företag i den nya lagen – exempelvis luftföretag och redier – har enligt vår mening inte kommit fram.

De bestämmelser som vi redogjort för i det föregående innebär endast att det i lag har särskilt reglerats hur avgifterna för att lämna ut kontrakt ska beräknas när detta görs av de privaträttsliga organ och offentligt styrda organ som omfattas av lagen om offentlig upphandling och lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna. Genom de aktuella bestämmelserna i respektive författning har en övre gräns angetts i lag för dessa aktörer, för vissa specifika åtgärder. Bestämmelserna har alltså inte någon generell tillämpning vad gäller rätten för offentliga företag och de aktörer som kommer att jämföras med myndigheter i den nya lagen att ta ut avgifter, exempelvis för att tillhandahålla information i digitalt format för vidareutnyttjande. Som anförs i de angivna förarbetena behövs inte någon särskild lagreglering utan nivåerna regleras normalt i avtal mellan de berörda parterna. Vid en tillämpning av den nya lagen kommer öppna data-direktivets avgiftsprinciper emellertid att fungera som en begränsning, på samma sätt som 12 kap. 22 § LOU och 12 kap. 21 § LUF vid avgiftsuttag för att lämna ut kontrakt enligt de författningarna. Begränsningarna ska, enligt 8 kap. 2 § första stycket 1 RF, anges i lag eftersom det är fråga om att reglera enskildas ekonomiska förhållanden inbördes (jfr 8 kap. 3 § RF).

14.3.4 Rätten att ta ut avgifter bör inte följa av den nya lagen

Vårt förslag: Det ska framgå av en bestämmelse i den nya lagen att rätten att ta ut avgifter inte regleras i lagen samt att om en myndighet eller ett offentligt företag på annan grund har rätt att ta ut en avgift får avgiften inte beräknas till en högre nivå än vad som följer av lagen.

En fråga som har uppkommit under vårt arbete är om det är lämpligt att reglera såväl rätten att ta ut avgifter för information som ska vidareutnyttjas som de faktiska beloppsnivåerna på sådana avgifter i den nya lagen. En fördel med en sådan ordning är att den nya lagen skulle bli mer självständig och medföra en tydligare gräns mot vad som gäller för att ta ut avgifter för i första hand utlämnade av allmänna handlingar. Vi anser dock att det finns flera anledningar som talar mot att reglera rätten att ta ut avgifter i den nya lagen.

För det första kan vi konstatera att utgångspunkten i tidigare förarbeten till PSI-lagen har varit att rätten att ta ut avgifter regleras i annan nationell lagstiftning (prop. 2009/10:175, s. 163). Detta återspeglas även i utformningen av 7 § PSI-lagen, som anger att *om* en myndighet får eller är skyldig att ta ut avgifter, ska de begränsas på det sätt som anges i bestämmelsen. Öppna data-direktivet innehåller enligt vår bedömning inte någon bestämmelse som ger anledning att ha en annan utgångspunkt.

Vidare står det klart, utifrån den genomgång som vi gjort i avsnitt 14.3.1–14.3.3, att nuvarande reglering av rätten att ta ut avgifter inte är enhetligt reglerad, utan kan återfinnas i såväl författning som privaträttsliga avtal eller bolagsordningar. Inte minst när det gäller kommunala myndigheter kan det finnas ett stort antal olika former för att reglera avgiftsuttag, även om kommunala taxor avseende avgifter för utlämnade av information ofta bygger på avgiftsförordningen. En reglering om rätt att ta ut avgifter i den nya lagen skulle enligt vår bedömning kräva en fullständig genomgång av befintlig reglering för den varierande flora av aktörer som kan omfattas av den nya lagen. Det är svårt att få en klar bild av hur stödet för att ta ut avgifter ser ut för olika organ som jämföras med myndigheter och för offentliga företag. För dessa aktörer kan det dessutom ifrågasättas om det är lämpligt att i lag reglera en rätt att ta ut avgifter, då det som utgångspunkt är en avtalsfråga mellan parterna, vilket fram-

hålls i förarbetena till lagen om offentlig upphandling och lagen om upphandling inom försörjningssektorerna (prop. 2015/16:195, s. 699). Inte bara rätten att ta ut avgifter utan även storleken på dessa skiljer sig betydligt åt, i synnerhet mellan olika kommuner, med hänsyn till att självkostnadsprincipen sätter ramen.³ Storleken på de avgifter som tas ut kan också skilja sig åt mellan myndigheter som har ett informationsförsörjningsuppdrag och myndigheter som till största del är anslagsfinansierade. De förstnämnda myndigheterna har en annan finansieringsmodell och andra resurser än de sistnämnda myndigheterna. Även om det skulle vara möjligt att ange en rätt att ta ut avgifter i den nya lagen skulle det likväl krävas en detaljerad reglering av storleken på eventuella avgifter på annan författningsnivå för olika aktörer. Den nuvarande ordningen skulle därmed i viss mån bestå, och skulle enligt vår bedömning kunna upplevas som än mer fragmenterad.

För att uppnå en bättre harmonisering mellan bestämmelser i nationell rätt som ger rätt att ta ut avgifter och direktivets avgiftsprinciper förordar vi i stället en översyn av avgiftsförordningen och andra relevanta författningar som innehåller bestämmelser om rätt att ta ut avgifter, och att eventuella ändringar görs i dessa författningar; se även avsnitt 14.4.2 om potentiella normkonflikter.⁴

Vi kan utöver ovanstående förhållanden konstatera att den nya lagen i andra delar kommer att tillämpas i nära samband med annan nationell rätt, dvs. de bestämmelser om tillgång som vi redogjort för i avsnitt 8.3.1. Med hänsyn till att de avgifter som kan bli aktuella att begränsa i praktiken är hänförliga till kostnader för att göra information tillgänglig och det faktiska tillhandahållandet, framstår det som naturligt att låta rätten att ta ut avgifter följa av bestämmelser i annan ordning och inte av den nya lagen.

Av väsentlig betydelse är att öppna data-direktivet är ett minimi-direktiv. Det kan förutsättas att en enhetlig reglering i den nya lagen skulle behöva ha utgångspunkten att samtliga aktörer som kan omfattas också ges en rätt att ta ut avgifter. Detta skulle kunna innebära

³ Som exempel kan tas att avgiftstaxan för Piteå kommun anger olika avgifter beroende på pappersstorlek och en kostnad för elektroniska kopior om 100 kronor per påbörjad kvart utom för den första kvarten; för Lunds kommun anges däremot en avgift om 125 kronor per påbörjad kvart och det görs inte någon skillnad mellan olika pappersstorlekar. Avgifter för att sammanställa information utöver vad som är rutinbetonade åtgärder skiljer sig också åt.

⁴ Utredningen har i tilläggsdirektiv getts i uppdrag att senast den 31 december 2020 redovisa förslag på utformning av en tydligare reglering av avgiftsuttag för allmänna handlingar i elektronisk form.

en utökning för vissa aktörer i förhållande till vad som gäller i dag. Att införa en sådan ökad möjlighet till avgiftsuttag i den nya lagen skulle enligt vår mening vara svårt att förena med öppna data-direktivets huvudregel i artikel 6.1 om att vidareutnyttjande av information ska vara avgiftsfritt, oaktat att direktivet också anger att avgifter får beräknas enligt vissa principer. Det finns därför en risk för att direktivet inte skulle genomföras på ett korrekt sätt.

Sammantaget kan vi konstatera att en tydlig skiljelinje mellan den nya lagen och annan reglering i och för sig skulle kunna bidra till en lättare tillämpning för de aktörer som omfattas. För en potentiell vidareutnyttjare är det emellertid av mindre vikt om den grundläggande rätten att ta ut en avgift följer av den nya lagen eller om den regleras i annan ordning, utan det som i första hand är av vikt är att det tydligt framgår enligt vilka principer som avgifterna beräknas utifrån. Det finns även skäl för att inte binda upp regleringen av rätten att ta ut en avgift i lag, då det medför en bristande flexibilitet i förhållande till såväl den enskilda aktörens förutsättningar som den tekniska utvecklingen, vilken kan medföra att snabba justeringar behöver göras.

Mot denna bakgrund är vår sammantagna bedömning att det saknas skäl för att frångå vad som gäller enligt 7 § PSI-lagen, nämligen att rätten att ta ut en avgift följer av annan författning eller annan ordning. Den nya lagen bör därför endast reglera principerna för hur en avgift får beräknas i ett visst fall.

För att i den nya lagen tydliggöra att rätten att ta ut en avgift inte följer av den lagen bör det införas en upplysningsbestämmelse som föreskriver att om en myndighet eller ett offentligt företag på annan grund har rätt att ta ut en avgift får avgiften inte beräknas till en högre nivå än vad som följer av lagen, dvs. i enlighet med de principer som vi redovisar i avsnitt 14.6.

14.4 Avgifter enligt PSI-lagen

14.4.1 Avgiftsprinciper enligt 7 § PSI-lagen

PSI-direktivets avgiftsprinciper har genomförts i svensk rätt genom 7 § PSI-lagen. Bestämmelsen innehåller varken ett stöd för att ta ut avgifter eller föreskrifter om hur de ska beräknas. Det som regleras

i bestämmelsen är de övre gränserna för hur stora intäkterna för information som ska vidareutnyttjas får vara.

I 7 § första stycket anges att huvudregeln är att de avgifter som tas ut ska beräknas så att de inte är högre än marginalkostnaderna för att reproducera, tillhandahålla och sprida viss information. Denna lydelse tillkom i samband med att ändringsdirektivet genomfördes i svensk rätt. Den huvudregel som gällde fram till att ändringarna trädde i kraft den 1 juli 2015 motsvaras i dag i all väsentlighet av 7 § andra stycket PSI-lagen.⁵ Huvudregeln ändrades således från att tillåta full kostnadstäckning till att endast avse marginalkostnaderna. PSI-utredningen konstaterade emellertid att det i praktiken endast var fråga om en kodifiering av den princip som redan gällde, i enlighet med den avgiftsprincip (marginalkostnadsprincipen) som regeringen slog fast i den förvaltningspolitiska propositionen år 1998 och som upprepades i den förvaltningspolitiska propositionen år 2010 (*Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*, prop. 1997/98:136, s. 63 ff. och prop. 2009/10:175, s. 164). I förarbetena till bestämmelsen anfördes att ändringen inte skulle få någon avgörande ekonomisk betydelse för flertalet myndigheter då informationen samlas in och framställs av myndigheterna inom ramen för deras ordinarie uppdrag och verksamhet, och att detta finansieras på annat sätt än med avgifter (jfr SOU 2014:10, s. 109f och *Vidareutnyttjande av information från den offentliga förvaltningen*, prop. 2014/15:79, s. 26).

I 7 § andra stycket PSI-lagen görs ett undantag för myndigheter som är skyldiga att generera intäkter för att täcka en väsentlig del av sina verksamhetskostnader. För dessa aktörer får intäkterna inte överstiga de totala kostnaderna för att samla in, framställa, reproducera och sprida informationen, inklusive en rimlig avkastning på investeringar. Det är alltså fråga om full kostnadstäckning, som också är huvudregeln enligt 5 § andra stycket avgiftsförordningen för myndigheter som har särskilda bemyndiganden att ta ut avgifter, under förutsättning att regeringen inte har föreskrivit något annat. Exempel på sådana myndigheter är Bolagsverket och Lantmäteriet.

Vi noterar att det i 7 § andra stycket, till skillnad från huvudregeln i första stycket, inte särskilt anges att kostnader för att tillhandahålla information får räknas in. I förarbetena till ändringarna i PSI-lagen

⁵ Av 7 § andra stycket PSI-lagen framgår att om en myndighet är skyldig att ta ut avgifter vid vidareutnyttjande av handlingar för att täcka en väsentlig del av kostnaderna för en verksamhet, får de samlade intäkterna inte överstiga kostnaderna för att samla in, framställa, reproducera och sprida handlingarna samt en rimlig avkastning på investeringar.

med anledning av ändringsdirektivet gjordes inte några särskilda avvägningar kring detta. Ekonomistyrningsverket (ESV) har emellertid i rapporten *Avgiftsförordningen och PSI-lagen* (2015:63) uppfattat avsikten med bestämmelsen som att samtliga kostnader i processen – från ax till limpa – får inkluderas i avgiftsunderlaget och att syftet inte är att utesluta kostnader som inte uttryckligen anges i paragrafen då det inte rimligen går att ange alla kostnadsbegrepp som kan vara aktuella i en verksamhet. Enligt verket kan full kostnadstäckning för en verksamhet enligt 5 § andra stycket avgiftsförordningen likställas med 7 § andra stycket PSI-lagen (s. 33). Vi delar denna bedömning. Detta innebär att 7 § andra stycket PSI-lagen kan uttryckas som att den, utöver vad som följer av första stycket, även tillåter att de myndigheter som berörs får räkna med kostnader för att samla in, framställa, reproducera och sprida informationen, inklusive en rimlig avkastning på investeringar.

I 7 § tredje stycket PSI-lagen undantas arkiv, museer och bibliotek från huvudregeln, vilket innebär att dessa aktörer alltid kan tillämpa undantagsbestämmelsen i andra stycket, oavsett om de är skyldiga att täcka verksamhetens kostnader med avgiftsintäkter eller inte. Det kan noteras att i ändringsdirektivet anges att de även får räkna in kostnader för rättighetsklarering och bevarande. Sådana kostnader ansågs av regeringen ingå i underlaget som framgår av 7 § andra stycket, varför någon särskild reglering i denna del inte infördes i PSI-lagen (prop. 2014/15:79, s. 26).

14.4.2 Förhållandet mellan PSI-lagen och avgiftsförordningen

I den i avsnitt 14.4.1 nämnda rapporten från ESV görs en översyn av förhållandet mellan avgiftsförordningen och de principer som framgår av 7 § PSI-lagen. Avgiftsförordningens grundprincip är att avgifter ska eller får tas ut så att full kostnadstäckning uppnås. Detta gäller bl.a. för avgifter som tas ut enligt 4 § första stycket 8 avgiftsförordningen.

De marginalkostnader som får tas ut med stöd av såväl ändringsdirektivet som öppna data-direktivet kan vara mer begränsade än vad som följer av avgiftsförordningen. Denna potentiella konflikt har noterats av både PSI-utredningen och av ESV. PSI-utredningen ansåg att avgiftsförordningen borde anpassas för att underlätta tolkningen

av reglerna och undvika missförstånd (jfr SOU 2014:10, s. 110 och ESV 2015:63, s. 24). Enligt ESV råder inte någon oklarhet om att det är marginalkostnadsprincipen enligt PSI-lagen som ska gälla vid uttag av avgifter för information som ska vidareutnyttjas. Det tydliggörs att detta gäller redan eftersom PSI-lagen i egenskap av lag är överordnad avgiftsförordningen. I syfte att minska den osäkerhet som trots detta finns hos myndigheter föreslog ESV att vissa ändringar skulle föras in i avgiftsförordningen, för att de två författningarna bättre skulle harmonisera. I första hand föreslogs att huvudregeln i 7 § PSI-lagen skulle införas även i avgiftsförordningen, för att tydliggöra att för information i elektronisk form gäller att myndigheterna får ta ut avgifter ”upp till kostnadstäckning för att reproducera, tillhandahålla och sprida handlingarna”. ESV föreslog även vissa ändringar i sina föreskrifter och allmänna råd för att återspegla de föreslagna ändringarna i avgiftsförordningen, för att ytterligare specificera vilka kostnader som får täckas av avgifter hänförliga till information som ska vidareutnyttjas. Inga av de ändringar som föreslogs i rapporten har i dagsläget genomförts.

Vi anser i likhet med PSI-utredningen och ESV att det finns ett behov av att göra vissa förtydliganden i avgiftsförordningen. Det är emellertid inte nödvändigt att justera avgiftsförordningen för att genomföra öppna data-direktivet på ett korrekt sätt utan det kan i första hand bidra till att främja en större förutsebarhet och transparens vad gäller hur avgifter beräknas enligt nationell rätt. Vi avser därför inte att inom ramen för detta betänkande lämna förslag på förtydliganden och ändringar i avgiftsförordningen. Dessa frågor kommer i stället att behandlas i utredningens slutbetänkande.

Ifall en användare inte begär att få tillgång till information i annat format än som en kopia eller utskrift, eller inte alls anger något krav på format i sin begäran om tillgång, kommer det att uppstå en normkonflikt mellan de regler om avgiftsnivåer som följer av 7 § PSI-lagen och som vi föreslår i 6 kap. i den nya lagen, respektive skyldigheten att enligt 2 kap. 16 § TF och 15 § avgiftsförordningen ta ut vissa där särskilt angivna avgifter för att lämna ut kopior och avskrifter av information. Även i denna situation har PSI-lagen, och den nya lagen, företräde i förhållande till avgiftsförordningen. Att det, till skillnad från när avgifter tas ut med stöd av 4 § första stycket 8 avgiftsförordningen, finns en skyldighet att ta ut avgifter förändrar inte denna bedömning. Det kan emellertid antas att de avgifter som i dag tas ut

för utskrifter och kopior av allmänna handlingar i de flesta fall är förenliga med de som vi redovisar i avsnitt 14.6.

14.5 Bör den nya lagen gå längre än direktivet?

14.5.1 Utgångspunkter

Öppna data-direktivet är ett minimidirektiv, vilket innebär att medlemsstaterna är fria att införa en reglering som innebär krav på att lägre avgifter tas ut än vad direktivet medger. Detta kommer till uttryck i ingressen till direktivet, genom att det i skäl 39 anges att de övre gränser för avgifter som fastställs i direktivet inte bör påverka medlemsstaternas rätt att ta ut lägre avgifter eller att inte ta ut några avgifter alls. Det finns en rad studier som pekar på att avgifternas storlek har en stor betydelse för vidareutnyttjandet av information från den offentliga sektorn. I PSI-utredningen gjordes bedömningen att låga avgifter troligen är den åtgärd som kan bidra mest till att nå de övergripande målen med ändringsdirektivet (SOU 2014:10, s. 102). Något som talar för att denna slutsats inte har relevans även för öppna data-direktivet har inte kommit fram.

Vi behöver mot denna bakgrund ta ställning till om det finns skäl för att gå utöver direktivets krav. En analys av om den nya lagen bör gå längre än direktivet vad gäller avgiftsnivåer, eller om huvudprincipen om avgiftsfrihet kanske till och med ska göras generell, bör inte bara ta hänsyn till juridiska aspekter, utan även till förvaltningspolitiska och ekonomiska krav, däribland i vilken utsträckning mer långtgående krav påverkar myndigheternas kärnverksamhet. Framför allt behöver en analys göras av lägre, eller slopade, avgifters direkta effekter på de offentliga aktörernas intäkter, ställt mot de mer indirekta effekter som det kan föra med sig för vidareutnyttjare och samhället i stort.

Utgångspunkten måste enligt vår uppfattning rimligtvis vara att de avgiftsprinciper som anges i öppna data-direktivet är utformade på ett sätt som inte i praktiken motverkar det huvudsakliga syftet med direktivet, dvs. att främja vidareutnyttjandet av information från den offentliga sektorn. Det kan inte förutsättas att det åligger medlemsstaterna att på ett genomgripande sätt gå längre än dessa principer för att uppnå direktivets målsättningar, även om detta uppmuntras. I de delar där avgiftsfrihet har bedömts vara av avgörande

betydelse – i första hand för särskilda värdefulla datamängder och forskningsdata – har striktare krav också införts i direktivet, dock med vissa undantag.

Vid dessa förhållanden anser vi att det bör krävas att det finns ett robust underlag som visar att det finns konkreta vinster för samhället i stort med att frångå direktivets avgiftsprinciper, utan att myndigheternas förmåga att bedriva sin kärnverksamhet samtidigt påverkas i negativ riktning, i första hand genom att intäkterna minskar i en sådan omfattning att de inte kan fullgöra sitt uppdrag.

14.5.2 Avgiftsprinciperna enligt öppna data-direktivet

För att ha en utgångspunkt för den fortsatta analysen kan en kort översikt av de begränsningar vad gäller avgiftsuttag som följer av öppna data-direktivet vara behövlig. Sammanfattningsvis framgår följande.

Huvudprincipen är att information som ska vidareutnyttjas ska vara avgiftsfri, enligt artikel 6.1. Det är emellertid endast för vissa typer av information som detta gäller i en mer strikt mening. I första hand anges att forskningsdata ska vara avgiftsfri, enligt artikel 6.6.b. Även för särskilda värdefulla datamängder gäller, enligt artikel 6.6.a och 14 att de ska vara avgiftsfria. Dock görs undantag för offentliga företag, arkiv, museer och bibliotek samt myndigheter som är skyldiga att generera intäkter för att täcka en väsentlig del av sina kostnader, fortsättningsvis benämnda ”avgiftsfinansierade myndigheter”. Med hänsyn till detta och till de undantag som framgår av artikel 6.2 har dessa aktörer i princip möjlighet att ta ut avgifter till en nivå som möjliggör full kostnadstäckning för alla typer av information, förutom för forskningsdata. För övriga myndigheter – däribland det stora antal som inte genom ett särskilt bemyndigande är avgiftsfinansierade – gäller, enligt ett brett undantag i artikel 6.1 andra stycket, att avgifter får tas ut på en nivå som täcker de marginalkostnader som normalt sett har en direkt koppling till tillhandahållandet av viss information.

Möjligheterna att ta ut avgifter kan översiktligt illustreras genom följande figur. Med *FD* avses forskningsdata och med *SVD* särskilda värdefulla datamängder. För särskilda värdefulla datamängder är huvudregeln att de ska vara avgiftsfria men det finns möjlighet till vissa

undantag för offentliga företag, kulturinstitutioner och avgiftsfinansierade myndigheter, se avsnitt 14.6.8-14.6.10.

Tabell 14.1 Översikt av öppna data-direktivets avgiftsprinciper

Aktör	Avgiftsfritt	Marginalkostnad	Full täckning
Offentliga företag	FD	–	Allt utom FD
Kulturinstitutioner	FD	–	Allt utom FD
Avgiftsfinansierade mynd.	FD	–	Allt utom FD
Övriga myndigheter	FD + SVD	Övrig information	–

Med dessa utgångspunkter gör vi nedanstående överväganden kring vilka effekter avgiftsprinciperna i direktivet kan antas få för de olika aktörerna, i förhållande till direktivets mål om att öka tillgången till information från den offentliga sektorn för vidareutnyttjande.

14.5.3 Avgifternas betydelse för myndigheter

Myndigheter som har informationsförsörjning som sidouppdrag

En begäran om tillgång eller en begäran om vidareutnyttjande kan endast avse information som faktiskt innehas av en viss aktör, dvs. informationen har redan samlats in och framställts inom ramen för dess uppdrag och ordinarie verksamhet. Den nya lagen innebär således inte att någon kan begära att ny information ska samlas in eller framställas. Som anförts av PSI-utredningen påverkas därför många myndigheters ekonomiska resurser över huvud taget inte av att informationen vidareutnyttjas, förutsatt att de tar ut avgifter som täcker de direkta kostnaderna för att tillhandahålla och sprida informationen. I betänkandet anfördes vidare att myndigheternas insatser för att tillhandahålla information för vidareutnyttjande utgör en marginell del av den totala verksamheten och att de eventuella inkomsterna från avgifter inte påverkar myndigheternas ekonomi nämnvärt (SOU 2014:10, s. 97).

Vi föreslår att den nya lagen ska innehålla krav på att myndigheter ska göra information tillgänglig i vissa format, vilket är nytt i förhållande till PSI-lagen, avsnitt 11.4. Formatkraven kan i viss mån antas innebära ökade kostnader som är kopplade till de marginalkostnader för reproduktion, tillhandahållande och spridning som får

tas ut enligt andra stycket i artikel 6.1 i direktivet. I de flesta fall är det dock fråga om att tillhandahålla information i befintligt format, och de åtgärder som kan behövas för att anpassa formatet ska vara av begränsad omfattning eftersom detta endast måste göras om det är ”möjligt och lämpligt”. Vi gör därför bedömningen att tidigare slutsatser om att kostnaderna för många myndigheter inte har annat än marginell betydelse har fortsatt relevans. Under förutsättning att inte strängare avgiftsprinciper än vad som följer av öppna data-direktivet införs i den nya lagen gör vi bedömningen att kostnader som är kopplade till formatkraven inte kommer att påverka myndigheternas intäkter vid tillhandahållande av information i större grad än vad som är fallet i dag.

Det kan även finnas myndigheter som har ett utpräglat uppdrag att försörja samhället med information, utan att för den skull vara fullt avgiftsfinansierade. Detta har lyfts av företrädare för myndigheter under utredningen. Ett exempel på en sådan myndighet är Sveriges geologiska undersökning. För dessa myndigheter är det inte säkert att minskade möjligheter att ta ut avgifter kommer att leda till ett intäktsbortfall utan de har i det avseendet större likheter med de myndigheter som inte har informationsförsörjning som en väsentlig del av verksamheten.

Ovanstående omständigheter kan enligt vår bedömning i viss mån tala för att – vad gäller myndigheter som inte skyldiga att generera intäkter för att täcka en väsentlig del av sina kostnader – låta huvudregeln om avgiftsfrihet vara mer långtgående i den nya lagen än vad direktivet kräver.

Myndigheter som bedriver avgiftsfinansierad verksamhet

Vad som sagts ovan om avgifternas betydelse för myndigheternas ekonomi är inte tillämpligt på samma sätt för myndigheter som har ett utpräglat informationsförsörjningsuppdrag och vars verksamhet i stor utsträckning finansieras av avgifter, exempelvis Bolagsverket och Lantmäteriet. I dessa fall måste avgifterna täcka kostnader för insamling och framställning av information i betydligt högre grad för att de ska kunna bedriva sin verksamhet. I slutbetänkandet från E-offentlighetskommittén redogjordes för en enkätundersökning om skyldighet att lämna ut information elektroniskt utan avgift. Av

undersökningen framgick att det sammanlagda intäktsbortfallet för fem av de åtta myndigheter som besvarat enkäten grovt uppskattas till omkring 700 miljoner kronor per år. De fem myndigheterna är Bolagsverket, Lantmäteriet, Riksarkivet, Statistiska centralbyrån (SCB) och Transportstyrelsen. Intäktsbortfallet bedömdes bero framför allt på att myndigheternas uppdragsverksamhet förväntas minska kraftigt på sikt om privata aktörer kan göra s.k. massuttag av uppgifter ur register eller andra databaser och sedan i sin tur bearbeta och sälja informationen (jfr SOU 2010:4, s. 277 och 429 ff.). När det gäller att göra särskilda värdefulla datamängder tillgängliga avgiftsfritt kan det noteras att i slutrapporten till regeringsuppdrag I2019/01415/DF (*Tillgängliggörande av särskilt värdefulla datamängder*, den 8 juni 2020, dnr 2019:007157), som tagits fram av Lantmäteriet, görs bedömningen att avgiftsfrihet kan leda till ett intäktsbortfall om cirka 321 miljoner kronor per år för myndigheten. För kommunsektorn kan avgiftsfrihet i dessa delar medföra minskade intäkter med sammanlagt 176 miljoner kronor per år.

En långtgående skyldighet för avgiftsfinansierade myndigheter att göra information tillgänglig för vidareutnyttjande utan möjlighet att få full kostnadstäckning skulle därmed kunna få betydande konsekvenser för hur deras verksamhet behöver finansieras. I den utvärdering av ändringsdirektivet som gjordes av EU-kommissionen i samband med att öppna data-direktivet togs fram anfördes att medlemsstaterna uppger att myndigheter som tar ut avgifter för att uppnå full kostnadstäckning gör detta för att de behöver intäkterna för att återinvestera i framställningen av datamängder med bibehållen kvalitet. Om de inte får adekvat finansiering finns en risk för att den övergripande kvaliteten försämras (*Commission Staff working document – Evaluation re-use of Public Sector Information*, s. 33).⁶ Lågre avgifter riskerar därmed i dessa fall i slutändan att leda till ett minskat vidareutnyttjande, vilket kan motverka syftet med öppna data-direktivet. En inskränkning skulle även kunna leda till minskade incitament att arbeta med att göra information tillgänglig utan en föregående begäran.

⁶ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/commission-staff-working-document-evaluation-re-use-public-sector-information>, 2020-03-10.

14.5.4 Avgifternas betydelse för offentliga företag

I våra kommittédirektiv anges att vi ska beakta konsekvenser för de offentliga företagen i form av konkurrensförmåga, kostnader och ökade administrativa bördor. Vi kan konstatera att möjligheten att ta ut avgifter påverkar dessa områden.

Offentliga företag är inte styrda av avgiftsförordningen eller annan författning vad gäller möjligheten att ta ut avgifter för de tjänster som de tillhandahåller, däribland att tillhandahålla information för vidareutnyttjande. De är i stället fria att avtala om avgifterna. I direktivet medges långtgående undantag för offentliga företag vad gäller avgifter. Utgångspunkten är att offentliga företag, i enlighet med artikel 6.2.c, har möjlighet att ta ut avgifter för att täcka samtliga kostnader som är kopplade till information som ska vidareutnyttjas, förutom för forskningsdata. Det gäller även för särskilda värdefulla datamängder, enligt artikel 14.3, under förutsättning att detta är särskilt föreskrivet i en genomförandeakt som antagits med stöd av artikel 14.1 i öppna data-direktivet.

Vår bedömning är att det saknas tillförlitligt underlag för att dra någon säker slutsats kring vilka effekter avgiftsprinciperna i direktivet har på offentliga företag. Med utgångspunkt i att de träffas av flera betydelsefulla undantag som innebär att de kan ta ut avgifter som medger full kostnadstäckning kan det dock antas att effekterna inte kommer att bli särskilt stora. Det kan förutsättas att offentliga företag i normalfallet vill uppnå full kostnadstäckning, även om ett vinstsyfte saknas. Mer långtgående krav på avgiftsfrihet eller på avgifter som endast täcker marginalkostnaderna kan därför komma att ha en betydande påverkan. Det skulle även, enligt vår mening, kunna påverka deras förmåga att konkurrera på marknaden och medföra en snedvridande effekt ur konkurrenshänseende, om framställningen av information finansieras genom det offentliga ägarskapet men företaget samtidigt är hindrat från att ta ut avgifter.

Som vi anført i avsnitt 14.5.1 bör utgångspunkten vara att de undantag för offentliga företag som införts i öppna data-direktivet har tillkommit med beaktande av att syftet med direktivet fortfarande ska kunna uppnås. Med hänsyn till detta och med beaktande av vad som anført ovan anser vi att övervägande skäl talar mot att i den nya lagen införa mer inskränkande avgiftsprinciper för offentliga företag än vad som följer av direktivet.

14.5.5 Avgifternas betydelse för vidareutnyttjare

Ett syfte med öppna data-direktivet och den nya huvudregeln om avgiftsfrihet är att stimulera innovation och utveckling av nya tjänster som bygger på information från den offentliga sektorn. Mindre och nystartade företag är i detta avseende ofta drivande. I ingressen till öppna data-direktivet identifieras därför priskänsligheten i förhållande till nystartade företag och små och medelstora företag, vars inträde på marknaden kan hindras av avgifter (skäl 39).

I PSI-utredningen anförts att det framgår av flera internationella studier att efterfrågan på information från den offentliga sektorn är priskänslig, dvs. efterfrågan från vidareutnyttjarna ökar relativt kraftigt när avgifterna sänks till marginalkostnaden eller tas bort helt (se SOU 2014:10, s. 98 och de studier som hänvisas till där). I Statskontorets slutrapport *Hinder för att använda myndigheternas öppna data* (2018:6) hänvisas till denna slutsats, och bedömningen görs även att för användarna är avgifter ett av de allra största hindren (s. 42). Vi har inte hittat någon rapport eller undersökning som talar i annan riktning utan slutsatserna har bekräftats vid kontakter med företrädare för olika myndigheter och andra aktörer. Ett konkret exempel på effekten av slopade avgifter har vi lyft fram i avsnitt 6.3, nämligen Lantmäteriets publicering av viss geodata, där antalet nedladdningar ökade från 8 000 till 40 000 per månad när avgifterna för vidareutnyttjande togs bort.

Ökad efterfrågan, som följd av ett utökat krav på avgiftsfrihet, innebär emellertid inte bara positiva aspekter utan även vissa risker som bör beaktas i detta sammanhang. Det kan inte uteslutas att en mer övergripande möjlighet till avgiftsfri tillgång till information medför att antalet förfrågningar ökar genom att sökanden då inte har samma incitament att på förhand överväga vilken information som efterfrågas, för att inte behöva erlægga avgifter i onödan (jfr ovan nämnda exempel om ökat antal nedladdningar av geodata från Lantmäteriet). Dessa problem ska dock enligt vår bedömning inte överskattas i praktiken.

Att i möjligaste mån inskränka myndigheters och offentliga företags möjlighet att ta ut avgifter för information är ett effektivt sätt att främja direktivets mål om ett ökat vidareutnyttjande. En sådan ökning medför stora potentiella värden för samhället i stort. Detta gäller i synnerhet för information som utgör öppna data, se vidare

om detta i avsnitt 14.5.6. Minskade, eller helt slopade, avgifter skulle även ha fördelar vad gäller öppenhet, icke-diskriminering och förutsebarhet. Sammantaget anser vi att direktivets övergripande mål om att öka vidareutnyttjandet av information från den offentliga sektorn talar för att införa mer inskränkande avgiftsgränser än vad som anges i direktivet.

14.5.6 Särskilt om värdet av öppna data

Ett argument för att öka tillgången till öppna data är samtidigt ett argument för att öka avgiftsfri tillgång till information. Att ta ut avgifter för viss information är svårt att förena med direktivets målsättning att främja tillgången till information i form av öppna data. Eftersom öppna data ska kunna vidareutnyttjas fritt kommer avgifter inte att kunna tas ut om myndigheter eller offentliga företag vill göra information tillgänglig i sådan form. Vi föreslår inte heller att den nya lagen ska innehålla ett tvingande krav på att information ska tillhandahållas som öppna data, utan det behöver endast göras om det är möjligt och lämpligt. Frågan är därför vilken relevans rapporterna⁷ om öppna data och dess socioekonomiska värde har på frågan om hur uttag av avgifter bör begränsas enligt den nya lagen. De slutsatser som förs fram avseende värdet i öppna data kan dock tjäna som ett argument för att i den nya lagen gå längre än direktivet kräver och föreskriva mer långtgående krav på avgiftsfrihet för information som ska vidareutnyttjas.

Samhällsekonomiska fördelar

Fördelarna med öppna data är många. I en rapport som initierats av EU-kommissionen (*European Data Portal, The Economic Impact of Open Data: Opportunities for value creation in Europe*, den 25 februari 2020),⁸ analyseras bl.a. den direkta ekonomiska potentialen inom olika sektorer, antalet arbetstillfällen som kan knytas till öppna data och olika potentiella effektivitetsvinster. Det övergripande värdet av marknaden för öppna data inom EU och Norge beräknas till

⁷ Se not 8.

⁸ www.europeandataportal.eu/en/doc/economic-impact-open-data-opportunities-value-creation-europe, 2020-03-09.

cirka 215 miljarder euro för år 2019 och bedöms utgöra en betydande del av dataekonomin inom EU, där ungefär 12 procent av värdet kan hänföras direkt till öppna data (s. 24 och 37 ff.). De ekonomiska vinsterna tillkommer i första hand enskilda aktörer och inte de offentliga aktörer som tillhandahåller informationen (s. 75).

Utöver de ekonomiska effekterna pekas i rapporten på ett flertal indirekta effektivitetsvinster för samhället. Bland annat tas upp att liv kan räddas i akutsituationer, tidsvinster, miljömässiga vinster och en ökad kunskapsöverföring inom exempelvis forskning och översättningstjänster. Som ett konkret exempel anförs att mellan 54 000 och 202 000 liv beräknas kunna räddas per år genom att akutsjukvård kommer på plats en minut snabbare. Vi kan konstatera att tillgång till geodatainformation kan antas spela en viktig roll både i sist-nämnda scenario och i de delar som avser att minska transporttider i stort, i synnerhet resande med allmänna kommunikationer. I öppna data-direktivet främjas tillgång till sådan information genom bestämmelserna om särskilda värdefulla datamängder, vilka som utgångspunkt ska kunna vidareutnyttjas avgiftsfritt enligt artikel 6.6.a, se avsnitt 14.6.7.

Det finns få svenska studier kring effekterna av öppna data. I en förstudierapport från den 8 februari 2019 om öppna data-samverkan i Västra Götalands län ges dock några konkreta exempel.⁹ Bland annat lyfts Västtrafik fram, som lämnar ut sina tidtabeller och annan relevant information som används i olika typer av appar av länets invånare och besökare för att resa enkelt och miljöeffektivt med hjälp av kollektivtrafiken. Ett annat exempel i rapporten är Göteborgs stads tillgängliggörande av leverantörsreskontran som öppna data, som uppges ha bidragit till både ökad transparens och effektiviseringar i den egna verksamheten, genom att den som söker informationen kan hämta den själv som öppen data.

Överväganden

Vår uppfattning är att det finns ett klart stöd för att det existerar stora potentiella samhällsekonomiska värden i att tillhandahålla information som öppna data, och därmed för att information tillhand-

⁹ www.vgregion.se/contentassets/837f64c345c34ad382f3bc7e98e75e5d/psi-forstudie-oppna-data-rapport2019-02.pdf, 2020-03-09.

hålls utan avgifter i större utsträckning. Det bör dock beaktas att det i många delar är fråga om *potentiella* ekonomiska värden som är svåra att mäta på samma sätt som konkreta effekter i en viss enskild verksamhet, exempelvis genom att en myndighet tar ut vissa avgifter eller att de faller bort. Vidare kan värdena, enligt vår uppfattning, i första hand antas tillkomma vidareutnyttjarna och inte de aktörer inom den offentliga sektorn som framställer, samlar in och tillhandahåller informationen. En stor utmaning med öppna data är att påvisa nyttan för den egna verksamheten, dvs. den verksamhet som tillhandahåller information digitalt i form av öppna data, och är en omständighet som enligt vår bedömning utgör ett hinder mot att främja arbetet med att tillhandahålla sådan information. När det gäller de bredare samhällsliga värdena i form av effektivitetsvinster och indirekta fördelar – exempelvis tidsvinster – är de ännu svårare att kvantifiera och väga mot konkreta intäktsminskningar för myndigheter. För de myndigheter som i väsentliga delar är avgiftsfinansierade och som har ett uppdrag att försörja samhället med information kan effekterna med ett utökat avgiftsfritt tillhandahållande antas vara betydande, vilket vi tagit upp i avsnitt 14.5.3.

Sammanfattningsvis anser vi att det potentiella värdet i öppna data inte ensamt utgör grund för att föreslå att den nya lagen ska gå längre än öppna data-direktivet vad gäller avgiftsfrihet för information som ska vidareutnyttjas. Detta särskilt i förhållande till de effekter som mer långtgående inskränkningar i möjligheten att ta ut avgifter kan ha för de myndigheter som har en skyldighet att generera intäkter för att täcka en väsentlig del av verksamhetens kostnader.

14.5.7 Sammanfattande bedömning

Vår bedömning: Den nya lagen bör inte innehålla mer långtgående krav vad gäller gränser för avgifter än vad som följer av öppna data-direktivet.

Att i den nya lagen föreskriva att tillgång till information för vidareutnyttjande ska vara avgiftsfritt i större utsträckning än vad öppna data-direktivet kräver kan föra med sig flera fördelar. Vissa är konkreta och berör samtliga aktörer som omfattas av den nya lagen. Ett exempel är att avgiftsuttag för med sig kostnader i form av tid för att

beräkna avgifterna men även för att fakturera och bevaka betalningar. Dessa kostnader skulle minska om möjligheten att ta ut avgifter inskränks, och kan troligtvis elimineras helt om avgiftsfrihet införs överlag. Som pekats på i PSI-utredningen har flera statliga myndigheter och kommuner valt att gå den vägen, i enlighet med tankarna bakom så kallade öppna data. Som exempel tas SMHI, som valt att från januari 2014 helt slopa avgifterna för delar av sin information (SOU 2014:10, s. 97). När det gäller den administrativa bördan är vår bedömning att ett minskat avgiftsuttag kan medföra en positiv effekt även för offentliga företag, särskilt som offentliga företag ofta reglerar avgifter genom avtal som kan behöva tas fram i varje enskilt fall.

För vidareutnyttjarna skulle en mer långtgående avgiftsfrihet föra med sig en bättre förutsebarhet och en ökad tillgång till information.

Andra fördelar som kan kopplas till minskade avgifter är svårare att konkretisera. Detta gäller särskilt de samhällsekonomiska värden avseende öppna data som vi har tagit upp i avsnitt 14.5.6. Det bör beaktas att det överlag är fråga om potentiella värden och olika uppskattningar av utvecklingen. Vidare är det mycket svårt att visa hur dessa bredare fördelar medför någon konkret nytta för de myndigheter och andra aktörer som framställer och tillhandahåller information. Särskilt för avgiftsfinansierade myndigheter riskerar mer långtgående regler om avgiftsfrihet att få betydande effekter, som kan påverka kärnverksamheten och därmed förmågan att skapa information. Minskade avgiftsuttag för dessa myndigheter kan därför riskera att motverka syftet med direktivet.

Det kan enligt vår mening rimligtvis antas att de frågeställningar som berörts i detta avsnitt beaktades när avgiftsprinciperna i öppna data-direktivet utarbetades. Även om det finns stöd för att sänkta avgiftsnivåer skulle leda till ett ökat vidareutnyttjande av information är det svårt att väga dessa fördelar mot effekterna av ett minskat avgiftsuttag för de myndigheter och offentliga företag som ska tillämpa den nya lagen. Vi anser därför sammantaget att det saknas ett tillräckligt underlag för att föreslå att den nya lagen bör innehålla striktare avgiftsprinciper än direktivet. Denna bedömning kommer att ligga till grund för den fortsatta analysen av hur direktivets avgiftsprinciper bör genomföras i den nya lagen.

14.6 Avgiftsprinciper enligt öppna data-direktivet

I avsnitt 14.5.2 har vi gett en översikt av avgiftsprinciperna i öppna data-direktivet. Regleringen av möjligheten att ta ut avgifter enligt marginalkostnadsprincipen och för att uppnå full kostnadstäckning är i allt väsentligt likalydande i ändringsdirektivet och i öppna data-direktivet. I öppna data-direktivet har man i dessa delar dock tillfört möjligheten att även räkna med kostnader för avidentifiering av personuppgifter och åtgärder för att skydda konfidentiell affärsinformation. Även om regleringen inte har förändrats i några väsentliga delar behöver en analys göras av de avgiftsprinciper som framgår av dels artikel 6, dels artikel 14 i öppna data-direktivet, inte minst mot bakgrund av att huvudregeln nu är att avgifter inte ska tas ut för information som ska vidareutnyttjas, och de nya regler kring forskningsdata och särskilda värdefulla datamängder som har införts.

14.6.1 När avgiftsprinciperna ska tillämpas

Vår bedömning: Avgiftsprinciperna ska tillämpas när information görs tillgänglig, oavsett på vilken rättslig grund detta görs.

Vi har i avsnitt 11.4.2 berört frågan om när direktivets krav på format enligt artikel 5 ska tillämpas av de aktörer som kommer att omfattas av den nya lagen. Till skillnad från formatkraven anser vi att det inte finns stöd för någon annan bedömning än att de avgiftsprinciper som anges i artikel 6 ska tillämpas vid varje tillfälle som information som omfattas av den nya lagen görs tillgänglig, eftersom detta leder till ett vidareutnyttjande i den mening som avses i direktivet. De förslag på bestämmelser kring avgiftsprinciper som vi redovisar nedan ska således tillämpas utan att detta behöver begäras i ett enskilt fall av användaren. Det finns emellertid inte något hinder mot att någon särskilt anger att denne vill ha tillgång till information helt utan avgift, eller till ett visst maximalt belopp. I denna situation finns det en begäran om vidareutnyttjande. Skyldigheten att tillämpa avgiftsprinciperna påverkas dock inte.

Det kan i detta sammanhang förtydligas att avgiftsprinciperna ska tillämpas även när information görs tillgänglig utan att detta följer av en begäran, dock med den förutsättningen att en avgift över

huvud taget kan tas ut enligt vad som följer i annan ordning. Syftet med att se till att avgiftsprinciperna följs även i dessa fall är att främja ett ökat vidareutnyttjande och motverka de hinder som avgifter kan utgöra i detta hänseende. Genom att tillämpa korrekta avgiftsnivåer redan i detta läge kan myndigheterna också effektivt motverka behovet för vidareutnyttjarna av att ställa en särskild begäran om vidareutnyttjande i ett enskilt fall. Efterföljande merarbete med att hantera en sådan begäran – på grund av att avgiftsprinciperna inte har följts – kan då minimeras.

14.6.2 Utgångspunkten är avgiftsfrihet

Vår bedömning: Huvudregeln om avgiftsfrihet behöver inte anges särskilt i den nya lagen.

I artikel 6.1 i öppna data-direktivet slås fast att huvudprincipen är att vidareutnyttjande av information ska vara avgiftsfritt. Motivet för denna nya huvudregel är bl.a. att avgifter utgör ett betydande hinder för vidareutnyttjande, särskilt i fråga om inträde på marknaden för nystartade företag och små och medelstora företag (skäl 36). Huvudregeln kompletteras dock av flera undantag. I bestämmelsens andra stycke anges exempelvis att avgifter får tas ut för att täcka marginalkostnaderna för vissa uppräknade arbetsmoment. För de aktörer, bl.a. offentliga företag och avgiftsfinansierade myndigheter, som räknas upp i artikel 6.2 gäller ett generellt undantag från artikel 6.1. Principen om avgiftsfrihet utgör visserligen en tydlig förändring i förhållande till ändringsdirektivet och de avgiftsprinciper som framgår av 7 § PSI-lagen, där uttag av avgifter enligt en marginalkostnadsprincip är huvudregel, men kommer i praktiken inte att ha någon självständig materiell betydelse. För att genomföra artikel 6.1 i denna del anser vi därför att det inte är nödvändigt att i den nya lagen särskilt ange att huvudregeln är att avgifter inte får tas ut.

14.6.3 Forskningsdata som omfattas av den nya lagen ska tillhandahållas avgiftsfritt

Vårt förslag: Forskningsdata som omfattas av den nya lagen ska tillhandahållas avgiftsfritt.

För forskningsdata som omfattas av direktivet anges ett uttryckligt och övergripande krav på avgiftsfrihet i artikel 6.6.b. Denna bestämmelse innehåller en strikt reglering av avgiftsfrihet för sådan information. I ingressen till öppna data-direktivet anförs flera skäl för att främja öppen – dvs. kostnadsfri – tillgång till forskningsdata. I skäl 27 pekas bl.a. på att öppen tillgång syftar till att ge forskare och en bredare allmänhet tillgång till forskningsdata så tidigt som möjligt och främja användning och vidareutnyttjande av dem. Det lyfts också att öppen tillgång kan bidra till att förbättra kvaliteten, minska behovet av onödigt dubbelarbete inom forskningen, påskynda den vetenskapliga utvecklingen och förhindra forskningsfusk och generellt sett kan främja ekonomisk tillväxt och innovation.

Den forskningsdata som omfattas av den nya lagen är sådan forskningsdata som helt eller delvis har tagits fram med offentlig finansiering och gjorts tillgänglig genom ett institutionellt eller ämnesbaserat register, se avsnitt 10.4.2.

Avgiftsfriheten för forskningsdata som omfattas av den nya lagen ska anges i en särskild bestämmelse.

14.6.4 Avgifter enligt marginalkostnadsprincipen

Vårt förslag: En avgift ska få omfatta kostnader för att reproducera, tillhandahålla och sprida information samt för att aidentifiera personuppgifter och för att vidta åtgärder för att skydda konfidentiell affärsinformation.

Utgångspunkter

Som vi redogjort för i avsnitt 14.6.2 är huvudprincipen enligt öppna data-direktivet att avgifter inte ska tas ut för information som tillhandahålls för vidareutnyttjande. Artikel 6 innehåller dock flera bety-

delsefulla undantag, som innebär att de aktörer som omfattas av den nya lagen kommer att kunna ta ut avgifter i stort sett i samma omfattning som gäller enligt PSI-lagen.

I detta avsnitt behandlar vi undantaget i artikel 6.1 andra stycket närmare. Där anges att avgifter som täcker marginalkostnaderna för reproduktion, tillhandahållande och spridning av information får tillåtas. Dessa delar motsvarar vad som anges i ändringsdirektivet. Enligt öppna data-direktivet får emellertid även kostnader för avidentifiering av personuppgifter och åtgärder för att skydda konfidentiell affärsinformation räknas med. Bestämmelsen är inte begränsad till vissa aktörer som omfattas av direktivet eller den nya lagen, utan såväl myndigheter som offentliga företag har möjlighet att, med de begränsningar som gäller för forskningsdata och särskilda värdefulla datamängder, ta ut avgifter som täcker marginalkostnaderna.

I PSI-utredningen görs en genomgång av vad som avses med marginalkostnader (SOU 2014:10, s. 99 ff.). ESV har gjort en översyn av förhållandet mellan PSI-lagen och avgiftsförordningen. I rapporten bedömer ESV, i likhet med PSI-utredningen, att begreppet marginalkostnad i ändringsdirektivet inte ska tolkas i strikt mening. Ett tydligt tecken på det är att ändringsdirektivet utgår från att avgifterna normalt ska kunna fastställas i förväg, vilket knappast är möjligt om avgifterna ska avspegla marginalkostnaden i sådana fall där det innebär väsentliga fasta kostnader för att över huvud taget kunna tillhandahålla information för vidareutnyttjande (jfr ESV 2015:63, s. 18 och SOU 2014:10, s. 100). Vi delar dessa bedömningar. Det finns dock anledning att titta närmare på vilka kostnader som kan rymmas inom marginalkostnaderna, särskilt vad gäller de delar som är nya i öppna data-direktivet. De nya krav på format som vi redovisar i avsnitt 11.4 bör också beaktas.

Reproduktion, tillhandahållande och spridning

Riksdagen har beslutat om en enhetlig princip för prissättning av information som myndigheter tillhandahåller i elektronisk form (prop. 1997/98:136, bet. 1997/98:KU 31, rskr. 1997/98:294). Principen innebär att avgifter som tas ut med stöd av 4 § första stycket 8 avgiftsförordningen inte får överstiga kostnaden för att ”ta fram och distribuera” informationen. I detta ingår samtliga kostnader för att

hantera beställningen, bl.a. materialkostnader, kostnader för programmering, bearbetning och distribution samt kostnader som är kopplade till debitering. Vi anser, i likhet med ESV, att denna prissättningsprincip bör användas som utgångspunkt.

När det gäller uttrycket ”ta fram” kan det exempelvis vara fråga om att göra sådana rutinbetonade sammanställningar som en myndighet är skyldig att göra vid en begäran om utlämnande av allmän handling. Begreppet motsvaras närmast av kostnader för reproduktion enligt artikel 6.1 i öppna data-direktivet. Begreppen ”tillhandahålla och sprida” enligt artikel 6 motsvaras enligt vår uppfattning av ”distribuera”. I den nya lagen kan det även vara fråga om att formatera informationen så att den uppfyller de krav som vi redovisar i avsnitt 11.4. Det är enligt vår bedömning rimligt att myndigheter ska kunna få täckning för sådant arbete som bygger på en skyldighet enligt den nya lagen, jfr skäl 36.¹⁰ Att rätten att enligt avgiftsförordningen ta ut avgifter för sådana kostnader vid utlämnande enligt offentlighetsprincipen kan vara mer begränsad påverkar inte denna bedömning. Kostnader för att verifiera dynamiska data kan också ingå i underlaget enligt vår bedömning.

Kostnader som inte får ingå i marginalkostnaderna enligt artikel 6.1 är sådana som är hänförliga till att samla in och framställa information och kostnader för olika former av utveckling som inte har samband med tillgängliggörandet. Dessa kostnader kan endast ersättas inom ramen för sådan full kostnadstäckning som tillåts enligt artikel 6.4 och 6.5.

En särskild fråga är om overhead-kostnader (OH-kostnader) ska ingå i de marginalkostnader som är tillåtna enligt artikel 6.1 andra stycket i öppna data-direktivet. OH-kostnader avser normalt gemensamma, eller indirekta, kostnader som inte är kopplade till en enskild begäran. Det kan exempelvis vara kostnader för ledning, administrativt stöd och lokaler. ESV bedömer att ett exkluderande av sådana kostnader skulle bidra till att främja vidareutnyttjande av information (ESV 2015:63, s. 21). Vi är av samma uppfattning. OH-kostnader har, vid en tillämpning av den nya lagen, i första hand en koppling till framställning och insamling av information, inte till spridningen och tillhandahållandet. Av det skälet anser vi att utgångspunkten bör

¹⁰ I skäl 36 anføres att om myndigheter, antingen frivilligt eller i enlighet med krav i nationell lagstiftning, utför en särskilt omfattande sökning av begärd information eller ytterst kostsamma ändringar av formatet för den begärda informationen får marginalkostnader täcka kostnaderna för sådan verksamhet.

vara att OH-kostnader inte ska medräknas i de marginalkostnader som avses i artikel 6.1. Det kan dock finnas gränsfall, exempelvis kostnader som direkt hänför sig till underhåll och drift av infrastrukturen av en databas, och som därför får anses ha en sådan direkt koppling till tillhandahållandet att den kan ingå i marginalkostnaden (jfr Europeiska kommissionens tillkännagivande – *Riktlinjer om rekommenderade standardlicenser, datauppsättningar och avgifter för vidareutnyttjande av handlingar* (2014/C 240/01), avsnitt 4.1.2). Det kan även vara personalkostnader som utgör direkta kostnader för att hantera beställningar. Frågan om vilka OH-kostnader som kan medräknas får bedömas i det enskilda fallet.

I likhet med vad som anges i 7 § PSI-lagen ska det i den nya lagen framgå att om avgifter får tas ut så får de inte överstiga kostnader för att reproducera, tillhandahålla och sprida informationen. Det är inte nödvändigt att i lagtexten precisera vilka exakta kostnadsposter som får ingå i dessa olika moment. Det kan dock finnas skäl att överväga åtgärder för att uppnå en bättre harmonisering mellan avgiftsförordningen och den nya lagen i dessa delar.

Avidentifiering av personuppgifter och åtgärder för att skydda konfidentiell affärsinformation

Som vi noterat ovan ger öppna data-direktivet även möjlighet att via avgifter täcka marginalkostnaderna för att avidentifiera personuppgifter och för att vidta åtgärder för att skydda konfidentiell affärsinformation. När det gäller avidentifiering har detta samband med att ett ökat vidareutnyttjande av information kan medföra ökade risker för den personliga integriteten. Dessa intressen är till viss del motstående. I skäl 52 till direktivet anförs att ett sätt att jämka samman intressena är att anonymisera information, men att detta sker till en kostnad. Det är därför lämpligt att betrakta den kostnaden som en sådan marginalkostnad för spridning som avses i direktivet. Det är alltså fråga om kostnader för att distribuera information enligt riksdagens prissättningsprincip. Ett mer förebyggande arbete med att anonymisera personuppgifter eller åtgärder för att skydda affärsinformation som inte har något direkt samband med tillhandahållande av information för vidareutnyttjande bör dock inte medräknas enligt vår bedömning. Inte heller är det fråga om att ”maska” information som utgör personuppgifter och som omfattas av sekretess.

Att inte tillåta täckning av marginalkostnader för avidentifiering av personuppgifter eller för åtgärder för att skydda konfidentiell affärsinformation skulle enligt vår uppfattning kunna motverka direktivets syfte att öka vidareutnyttjandet av information. Vi anser att det är särskilt angeläget att kostnader för att avidentifiera personuppgifter kan täckas, då detta både skyddar den personliga integriteten på ett effektivt sätt i det enskilda fallet och möjliggör ett ökat framtida vidareutnyttjande av samma uppgifter. Det ska därför framgå av den bestämmelse som vi föreslår i detta avsnitt att avgifter för att täcka marginalkostnaderna för avidentifiering av personuppgifter eller för åtgärder för att skydda konfidentiell affärsinformation får tillåtas.

14.6.5 Avgifter enligt principen om full kostnadstäckning

Vårt förslag: En avgift som tas ut av offentliga företag, bibliotek, museer eller arkiv ska, utöver marginalkostnader, få omfatta kostnader för att samla in, framställa och lagra information, samt för att få en rimlig avkastning på investeringar. Detsamma gäller för en avgift som tas ut av en myndighet som upptas på den förteckning över myndigheter som är skyldiga att generera intäkter för att täcka en väsentlig del av kostnaderna för verksamheten.

I artikel 6.2 ges ett flertal aktörer en möjlighet att ta ut avgifter på en nivå som innebär full kostnadstäckning. Vilka kostnader som kan räknas med skiljer sig något åt beroende på vilken aktör det är fråga om och utifrån den typ av verksamhet som bedrivs. Detta framgår av artikel 6.4 och 6.5 i direktivet.

Kretsen av aktörer som omfattas

Enligt vår uppfattning torde det inte vålla några problem att identifiera de aktörer som avses i artikel 6.2.b och 6.2.c, dvs. bibliotek, museer och arkiv respektive offentliga företag. För den kategori av myndigheter som anges i artikel 6.2.a kan emellertid följande överväganden göras.

Av artikel 6.3 framgår att medlemsstaterna ska offentliggöra en förteckning online över de myndigheter som är avgiftsfinansierade på ett sådant sätt att de omfattas av undantaget i artikel 6.2.a i direktivet. Vi behandlar kravet på att publicera en sådan förteckning i avsnitt 14.6.11. Syftet med artikel 6.2.a är att det, i undantagsfall, bör tas hänsyn till att det är nödvändigt att myndigheter som är skyldiga att generera intäkter för att täcka en väsentlig del av kostnaderna för sin verksamhet inte hindras från att fungera normalt (skäl 36). Detta är en tanke som genomsyrar öppna data-direktivet och som vi lyft bl.a. i samband med de förslag om krav på format som redogjorts för i avsnitt 11.4.

Vi anser att möjligheten för en myndighet att med stöd av artikel 6.2.a beräkna en avgift i enlighet med principen om full kostnadstäckning bör knytas till den förteckning som ska publiceras i enlighet med artikel 6.3. Det är därmed inte upp till den enskilda myndigheten att avgöra om de får ta ut en avgift till en nivå som motsvarar full kostnadstäckning, utan denna bedömning ska göras på förhand genom att myndigheten upptas på en särskild förteckning. Detta är ett sätt öka transparensen och förutsebarheten för en vidareutnyttjare, genom att denne lättare kan förutse på vilken nivå som avgifter kan komma att tas ut i ett visst fall. Om en begäran ställs till en myndighet som är upptagen på listan kan sökanden i normalfallet förvänta sig att avgifter som avser full kostnadstäckning kommer att tas ut, om detta krävs för att täcka myndighetens kostnader. För att andra myndigheter än bibliotek, museer och arkiv ska kunna beräkna en avgift så att den innebär full kostnadstäckning förutsätts således att myndigheten i fråga är upptagen på en särskild förteckning i enlighet med artikel 6.3 i direktivet.

Kostnadsposter som omfattas

Vi anser att det ekonomiska målet om full kostnadstäckning enligt avgiftsförordningen kan likställas med de avgiftsnivåer som tillåts enligt artiklarna 6.4 och 6.5 (jfr ESV 2015:63, s. 33). De motsvarar enligt vår bedömning även avgiftsuttag enligt självkostnadsprincipen för kommunala organ, då denna princip tillåter att samtliga kostnader som vid en normal drift är motiverade från företagsekonomisk

synpunkt kan läggas till grund för beräkningen, dvs. både direkta och indirekta kostnader som verksamheten ger upphov till.

Samtliga poster som vi redogjort för i avsnitt 14.6.4 ingår i det underlag som framgår av artiklarna 6.4 och 6.5, dvs. marginalkostnader som har ett direkt samband med tillhandahållandet av information. Detta framgår direkt av en jämförelse mellan lydelsen av de olika bestämmelserna i direktivet. För de aktörer som omfattas av artikel 6.2 kan avgifterna även avse kostnader för att samla in, framställa och lagra informationen. Möjligheten att få ersättning för sådana indirekta kostnader är särskilt viktig för de myndigheter som har ett informationsförsörjningsuppdrag och som har betydande kostnader för just insamling av information. OH-kostnader¹¹ kopplade till insamling och framställning av information ska därmed kunna tas med i dessa fall. När det gäller möjligheten att ta ut avgifter för att täcka kostnader för datalagring kan det noteras att detta inte fanns med i ändringsdirektivet.

Det bör förtydligas att de kostnadsposter som redogjorts för endast avser sådana som är kopplade till tillhandahållande och vidareutnyttjande av information. Syftet är alltså inte att avgifterna ska täcka kostnader som en viss aktör har i stort för att bedriva sin verksamhet eller som inte har något samband med tillgängliggörande av information. Eventuella intäkter som myndigheten har haft vid insamling eller framställning av informationen ska inte ingå, utan det är nettokostnaderna som kan ligga till grund för avgiftsuttaget (jfr EFTA-domstolens dom i mål E-7/13 *Creditinfo*, som avsåg en tolkning av artikel 6 i PSI-direktivet)¹². Om exempelvis kostnaderna för att samla in viss information redan är helt täckta av skattemedel får de inte ingå i avgiftsunderlagen.

Beträffande uttrycket ”rimlig avkastning på investeringar”, se avsnitt 14.6.6.

I artikel 6.5, som avser bibliotek, museer och arkiv, anges att dessa aktörer även får ta ut avgifter som är kopplade till kostnader för bevarande och rättighetsklarering. I förarbetena till 7 § tredje stycket PSI-lagen gjordes bedömningen att kostnaderna för dessa åtgärder ingår i de övriga kostnadsposter som omfattas av bestämmelsen. Vad gäller kostnader för rättighetsklarering anfördes att i detta kan t.ex.

¹¹ Begreppet beskrivs i avsnitt 14.6.4.

¹² EFTA-domstolens dom den 16 december 2013 i mål E-7/13 – *Creditinfo Lánstraust hf. v Þjóðskrár Íslands og íslenska ríkið*.

ingå att efterforska om handlingarna omfattas av tredje mans upphovsrätt, vilket får anses vara en del i kostnaden för att sprida handlingarna. Vidare är en förutsättning för att handlingarna ska kunna samlas in och framställas att de också kan lagras och hållas bevarade, varför även bevarandekostnader täcks in (prop. 2014/15:79, s. 26). Vi delar denna bedömning.

För att genomföra artikel 6.2 respektive 6.4 och 6.5 i den nya lagen anser vi att det särskilt ska framgå vilka ytterligare poster som får beaktas av de nu aktuella aktörerna vid uttag av avgifter. I 7 § PSI-lagen är bestämmelsen som avser full kostnadstäckning mer självständigt utformad och anger samtliga kostnadsposter. Vi anser att den nu föreslagna utformningen inte bör kunna leda till några oklarheter, samtidigt som onödiga upprepningar kan undvikas i lagtexten. Som vi redogjort för ovan anser vi vidare att det inte behöver särskilt anges i bestämmelsen att bibliotek, museer och arkiv även får ta ut avgifter som är kopplade till kostnader för bevarande och rättighetsklarering.

14.6.6 Begreppet rimlig avkastning på investeringar

Vår bedömning: Med *rimlig avkastning på investeringar* avses en procentandel av den totala avgiften, utöver vad som krävs för att täcka de stödberättigande kostnaderna, som uppgår till högst fem procentenheter över Europeiska centralbankens fasta ränta. Begreppet behöver inte definieras särskilt i den nya lagen.

Vid beräkningen av avgifter kan, i vissa fall, som en del ingå en rimlig avkastning på investeringar. Detta uttryck fanns med i PSI-direktivet (artikel 6) och i ändringsdirektivet (artikel 6.3 och 6.4). Vad som menas med begreppet har inte definierats särskilt, vare sig i direktiven eller i PSI-lagen. I artikel 2.16 i öppna data-direktivet anges emellertid att med uttrycket ”rimlig avkastning på investeringar” avses en procentandel av den totala avgiften, utöver vad som krävs för att täcka de stödberättigande kostnaderna, som uppgår till högst 5 procentenheter över Europeiska centralbankens (ECB) fasta ränta. Av skäl 37 framgår att denna hänvisning motiveras av att kapitalkostnaden för investeringar är nära kopplad till kreditinstitutionernas

räntor, som i sin tur baseras på ECB:s fasta räntesats på huvudsakliga refinansieringstransaktioner.

Uttrycket förekommer även i artikel 17.3 i Inspire-direktivet, men till skillnad från öppna data-direktivet saknas en närmare definition av vad som menas. Uttrycket föranledde inte heller någon diskussion i förarbetena i samband med att lagen (2010:1767) om geografisk miljöinformation, som genomför Inspire-direktivet i svensk rätt, infördes. Eftersom en definition saknas i PSI-direktivet och i ändringsdirektivet fördes inte någon diskussion kring begreppet i förarbetena till PSI-lagen. Det kan noteras att EU-kommissionen i ett tillkännagivande från 2014 gjorde uttalanden kring bl.a. rimlig avkastning, och då angav samma beräkningsgrund som nu framgår av definitionen i öppna data-direktivet. Kommissionen anförde att även om det i direktivet inte specificeras vad som utgör en rimlig avkastning på investeringar kan dess huvuddrag beskrivas genom att hänvisa till anledningen till att frånga principen om marginalkostnader, dvs. att trygga normal drift av offentliga myndigheter som kan ställas inför ytterligare budgetbegränsningar (*Riktlinjer om rekommenderade standardlicenser, datauppsättningar och avgifter för vidareutnyttjande av handlingar*, den 24 juli 2014, avsnitt 4.2.4).

Syftet med att tydligt ange hur en rimlig avkastning på investeringar ska beräknas kan hämtas i skäl 36 till direktivet, som anger att avgifter som tas ut bör fastställas i enlighet med objektiva, öppna redovisade och kontrollerbara kriterier. Detta slås även fast genom principerna om öppenhet i artikel 7 i direktivet. Genom att utgå från ECB:s fasta ränta uppnås dels en bättre transparens, dels en bättre harmonisering mellan medlemsstaterna. Vi anser dock att det inte är nödvändigt att införa en definition av begreppet i den nya lagen.

14.6.7 Allmänt om avgifter för särskilda värdefulla datamängder

En nyhet i öppna data-direktivet är bestämmelserna som avser särskilda värdefulla datamängder, vilket vi har redogjort för närmare i avsnitt 9.1.5. Vidareutnyttjande av sådan information är förknippat med stora fördelar för samhället, miljön och ekonomin, framför allt på grund av deras lämplighet för att skapa mervärdestjänster, applikationer och nya högkvalitativa arbetstillfällen. I ingressen till direktivet anges att i syfte att säkerställa deras maximala inverkan och

underlätta att de kan vidareutnyttjas bör de göras tillgängliga med minsta möjliga rättsliga begränsningar och avgiftsfritt (skäl 69). Som ett led i att genomföra dessa mål anges i artikel 6.6.a att vidareutnyttjande av särskilda värdefulla datamängder ska vara avgiftsfritt, om inte annat följer av artikel 14.3–14.5. Även för särskilda värdefulla datamängder är således huvudregeln avgiftsfrihet, men med vissa särskilda undantag som möjliggör att vissa uppräknade aktörer ändå tar ut avgifter som motsvarar full kostnadstäckning under vissa förutsättningar.

De aktörer som avses är enligt artikel 14.3 offentliga företag, enligt artikel 14.4 bibliotek, museer och arkiv och enligt artikel 14.5 vissa avgiftsfinansierade myndigheter. I de följande avsnitten redogör vi särskilt för dessa undantag.

14.6.8 Särskilda värdefulla datamängder som tillhandahålls av offentliga företag

Vårt förslag: En avgift för särskilda värdefulla datamängder ska få omfatta kostnader enligt principen om full kostnadstäckning om informationen tillhandahålls av offentliga företag och det är särskilt föreskrivet i den rättsakt som har meddelats med stöd av artikel 14.1 i öppna data-direktivet.

Offentliga företag undantas inte från avgiftsfrihet generellt utan endast i de fall den avgiftsfria tillgången skulle leda till en snedvridning av konkurrensen på de berörda marknaderna, och det av den anledningen särskilt föreskrivs om undantag i den genomförandeakt som kommissionen antar i enlighet med artikel 14.1 (artikel 14.3). Enligt artikel 14.2 ska kommissionen, när den beslutar om vilka särskilda värdefulla datamängder som bör föras upp på en särskild förteckning över datamängder som omfattas av öppna data-direktivet, särskilt uppmärksamma de offentliga företagens roll i en konkurrensutsatt ekonomisk miljö.

Utgångspunkten för offentliga företag är därmed att särskilda värdefulla datamängder ska tillhandahållas utan avgift i enlighet med artikel 6.6.a, om inte annat är särskilt föreskrivet i den enskilda genomförandeakten. Hur bedömningen kommer att göras av kommissionen för en viss enskild datamängd kan vi inte uttala oss om. Vi avser inte

heller att göra någon analys i detta sammanhang av vad som i bestämmelsen avses med snedvridning av konkurrensen eller uttrycket ”de berörda marknaderna”. Genom att bedömningen sker i den ordning som föreskrivs i artikel 14.2 kan det förutsättas att nödvändiga och relevanta överväganden kommer att göras. Vad som bör understrykas är att undantaget inte medger att offentliga företag i det enskilda fallet gör en bedömning av om en viss datamängd är undantaget eller inte, utan en tillämpning av undantaget i artikel 14.3 förutsätter att det föreskrivs i samband med att en viss genomförandeakt antas.

Frågan är hur undantaget lämpligen bör genomföras i den nya lagen. Enligt vår bedömning bör det framgå av en särskild bestämmelse att avgifter för särskilda värdefulla datamängder får tas ut av offentliga företag, i enlighet med den princip om full kostnadstäckning som vi redovisar i avsnitt 14.6.5, om det är särskilt föreskrivet i den rättsakt som antas med stöd av artikel 14.1 i öppna data-direktivet. Offentliga företag bör uppmuntras att arbeta förebyggande med att identifiera de särskilda värdefulla datamängder som de tillhandahåller, i syfte att främja en förutsebarhet och transparens för potentiella vidareutnyttjare. Det ligger emellertid utanför vårt uppdrag att ge förslag på hur sådana åtgärder bör genomföras.

14.6.9 Särskilda värdefulla datamängder som tillhandahålls av bibliotek, museer och arkiv

Vårt förslag: En avgift för särskilda värdefulla datamängder ska få omfatta kostnader enligt principen om full kostnadstäckning om informationen tillhandahålls av bibliotek, museer eller arkiv.

Enligt artikel 14.4 omfattas kulturinstitutioner i form av bibliotek, museer och arkiv inte av kravet på att göra särskilda värdefulla datamängder som de innehar tillgängliga för vidareutnyttjande avgiftsfritt. Undantaget är generellt. Ett skäl till att de bör ha möjlighet att ta ut avgifter som även överstiger marginalkostnaderna är att de inte ska hindras från att fungera normalt (jfr prop. 2014/15:79, s. 27). Vi delar denna bedömning.

För att genomföra artikel 14.4 i den nya lagen anser vi att det i en särskild bestämmelse bör anges att avgifter för särskilda värdefulla datamängder får, om de tillhandahålls av bibliotek, museer eller arkiv,

beräknas i enlighet med de principer som vi redovisar i avsnitt 14.6.5, dvs. full kostnadstäckning.

14.6.10 Särskilda värdefulla datamängder som tillhandahålls av avgiftsfinansierade myndigheter

Vårt förslag: Regeringen ska få besluta att en myndighet som upptas på den förteckning över myndigheter som är skyldiga att generera intäkter för att täcka en väsentlig del av kostnaderna för verksamheten får beräkna en avgift för särskilda värdefulla datamängder enligt principen om full kostnadstäckning, under en period om högst två år, om det skulle medföra betydande ekonomiska konsekvenser för myndigheten att tillhandahålla datamängderna avgiftsfritt.

Vad som föreskrivs om regeringen ska för kommunala myndigheter i stället avse kommun- eller regionfullmäktige.

Utgångspunkter för att tillämpa undantaget

Av artikel 14.5 i direktivet framgår att medlemsstaterna får undanta myndigheter som är skyldiga att generera intäkter för att täcka en väsentlig del av sina kostnader kopplade till den offentliga verksamheten från kravet att tillhandahålla särskilda värdefulla datamängder avgiftsfritt. Undantaget får dock bara tillämpas om det avgiftsfria tillhandahållandet skulle medföra betydande budgetkonsekvenser för myndigheten. Det får dessutom endast gälla under en period om högst två år från och med det datum då den relevanta genomförandeakten träder i kraft.

Direktivet ger inte någon ledning till motivet bakom undantaget. Möjligtvis kan det tänkas vara motiverat av att sådana myndigheter som avses i artikeln behöver en rimlig omställningsperiod för att gå från avgiftsfinansiering till att vara anslagsfinansierad i större utsträckning, eller för att kunna förbereda tekniska arrangemang som kan krävas för att kunna tillgängliggöra informationen.

En fråga är om möjligheten till undantag ska uppfattas som att det kan tillämpas av den enskilda myndigheten efter en egen bedömning eller om ett särskilt beslut bör fattas av någon annan än den

berörda myndigheten. Ordalydelsen av bestämmelsen ger enligt vår uppfattning stöd för att avsikten är att det inte överläts till den enskilda myndigheten att avgöra om undantaget är tillämpligt. Eftersom det är medlemsstaterna som deltar i processen när en genomförandeakt ska antas med stöd av artikel 14.1 kan det vara så att regeringen – mot bakgrund av bredare politiska överväganden – inte anser det lämpligt att låta vissa särskilda värdefulla datamängder undantas genom beslut från de enskilda, berörda myndigheterna. Att det anges att ett undantag gäller från och med det datum då den relevanta genomförandeakten ”träder i kraft” talar enligt vår mening också i viss mån för att tanken är att undantag enligt artikel 14.5 ska fastställas på förhand. En sådan ordning möjliggör även för myndigheten att vidta nödvändiga omställningsåtgärder i så god tid som möjligt. Vidare anser vi att transparens- och förutsebarhetsskäl talar för att koppla möjligheten till undantag till ett särskilt beslut för respektive myndighet. Kravet på att undantaget endast får tillämpas om det skulle medföra betydande budgetkonsekvenser talar också för att beslutanderätten inte bör tillfalla den berörda myndigheten, för att minimera risken för subjektivitet.

Mot bakgrund av dessa omständigheter anser vi att artikel 14.5 bör genomföras i den nya lagen på så sätt att ett undantag enligt nämnda bestämmelse förutsätter att det finns ett beslut som pekar ut och undantar den berörda myndigheten särskilt. Det ska dessutom vara fråga om en myndighet som är upptagen på den förteckning som anges i avsnitt 14.6.11. I beslutet bör anges dels vilken myndighet som avses, dels den tidsperiod under vilken undantaget gäller. Tiden får inte överstiga två år från och med det datum då den relevanta genomförandeakten träder i kraft.

Artikel 14.5 innehåller inte något uttryckligt krav på att det ska anges vilken eller vilka datamängder som avses utan den tar i första hand sikte på en viss aktör. Begränsningen till en viss datamängd följer emellertid av att undantaget är kopplat till tidpunkten då en viss genomförandeakt träder i kraft, och av formuleringen ”dessa värdefulla dataset”. Enligt vår uppfattning kan det inte vara avsikten att det är möjligt att generellt undanta en viss myndighet från kravet i artikel 6.6.a. Beslutet bör därför också som utgångspunkt ange vilken datamängd som avses.

De organ som kan besluta om undantag

Rätten att besluta om undantag för statliga myndigheter bör tillfalla regeringen. Det kan noteras att möjligheten till undantag rör även sådana aktörer som i den nya lagen jämsställs med myndigheter. Detta, tillsammans med att de överväganden som behöver göras i samband med ett beslut om undantag kan ha en viss finanspolitisk dimension, talar enligt vår bedömning mot att delegera beslutsrätten. Vi anser därför att det ska anges att regeringen får besluta om undantag enligt artikel 14.5. Något krav på att föra en särskild förteckning över dessa beslut följer inte av öppna data-direktivet, men vi anser att det kan vara lämpligt att samordna dokumentationen av ett beslut om undantag med den förteckning över myndigheter som är skyldiga att generera intäkter för att täcka en väsentlig del av kostnaderna för verksamheten, se avsnitt 14.6.11.

Även kommunala myndigheter kan omfattas av det nu aktuella undantaget för särskilda värdefulla datamängder. I dessa fall anser vi att motsvarande rätt att besluta om undantag ska tillfalla beslutande församling på kommunal nivå (jfr 14 kap. 1 § RF). Beroende på hur myndigheten i fråga är organiserad kan beslutsrätten i det enskilda fallet komma att tillfalla kommun- eller regionfullmäktige. Den särskilda ordning som gäller för kommunala myndigheter ska framgå av den bestämmelse som vi nu föreslår ska införas i den nya lagen.

14.6.11 En särskild förteckning över avgiftsfinansierade myndigheter ska publiceras digitalt

Vårt förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska föra och digitalt publicera en förteckning över de myndigheter som är skyldiga att generera intäkter för att täcka en väsentlig del av kostnaderna för verksamheten.

Det bör tillsättas ett regeringsuppdrag för att utreda frågan om vilken enskild myndighet som bör ges i uppdrag att föra och publicera förteckningen.

Enligt artikel 6.3 i öppna data-direktivet ska medlemsstaterna offentliggöra en förteckning online över de myndigheter som avses i artikel 6.2.a, dvs. de myndigheter som är skyldiga att generera intäkter

för att täcka en väsentlig del av sina kostnader för verksamheten. Som vi anfört i avsnitt 14.6.5 är kravet på en sådan förteckning ett sätt öka transparensen för vidareutnyttjare, genom att de lättare kan förutse på vilken nivå som avgifter kan komma att tas ut i ett visst fall.

Enligt skäl 36 behöver skyldigheten att generera intäkter för att täcka en väsentlig del av kostnaderna inte vara lagstadgad utan kan exempelvis följa av administrativ praxis i medlemsstaterna. Hur skyldigheten fastställs ska inte regleras i den nya lagen utan kan antas exempelvis framgå genom ett sådant särskilt bemyndigande som berörts i avsnitt 14.3.1. Oavsett i vilken form skyldigheten fastställs är det vår uppfattning att det ska göras på förhand, inte genom en bedömning av den berörda myndigheten i ett enskilt fall. Innebörden av vad som avses med ”väsentlig del” av kostnaderna för verksamheten blir därför i första hand en bedömningsfråga i samband med att skyldigheten fastställs, t.ex. genom ett särskilt bemyndigande för en myndighet att ta ut avgifter.

Artikel 6.3 innehåller således inte en reglering av hur kretsen av myndigheter ska avgränsas utan ett krav på att offentliggöra en förteckning över de myndigheter som i annan ordning har ålagts skyldighet att generera intäkter för att täcka en väsentlig del av kostnaderna för verksamheten. Förteckningen ska enligt direktivet offentliggöras online, i syfte att den lätt ska kunna hittas av potentiella användare. Vi anser att uttrycket ”online” inte bör användas i svensk lagtext. För att följa begreppsapparaten i lagen i övrigt anser vi vidare att begreppet ”publicera” bör användas i stället för ”offentliggöra”. Någon skillnad i sak är inte avsedd.

Under vårt arbete har det påpekats att det i praktiken kan vara svårt att sammanställa en sådan förteckning som det nu är fråga om. Direktivet ger emellertid inte något utrymme för att underlåta att föra och publicera förteckningen. Det kan även erinras om att vi i avsnitt 14.6.5 föreslår att möjligheten för andra myndigheter än bibliotek, museer och arkiv att tillämpa principen om full kostnadstäckning enligt artikel 6.2.a i direktivet bör knytas till att myndigheten är upptagen på den nu aktuella förteckningen. Kretsen av myndigheter som kan tänkas omfattas bör enligt vår bedömning också vara begränsad.

För att genomföra artikel 6.3 är det enligt vår uppfattning inte nödvändigt att i den nya lagen närmare ange hur förteckningen ska sammanställas eller administreras, utöver att den ska publiceras digi-

talt. Även om det kan tänkas att information kring vilka enskilda myndigheter som kan omfattas i dag inte finns samlad hindrar det enligt vår bedömning inte att en enskild myndighet ges ett uppdrag att samordna och publicera förteckningen. Vi avser inte att inom ramen för detta betänkande föreslå någon enskild myndighet som kan vara lämpad att föra och publicera förteckningen. Vi anser i stället att det bör tillsättas ett regeringsuppdrag för att utreda frågan närmare.

Det bör ankomma på den myndighet som ges i uppdrag att föra den nu aktuella förteckningen att inhämta den information som kan vara nödvändig från andra myndigheter. Det bör understrykas att den ansvariga myndigheten däremot inte ska göra någon självständig prövning av om en viss myndighet uppfyller förutsättningarna för att tas upp på förteckningen; denna bedömning görs i annan ordning. En kontroll av om en viss myndighet rätteligen ska vara upptagen på förteckningen kan i stället göras genom den möjlighet som ges enligt den nya lagen att överpröva avgifter som tas ut för information som ska vidareutnyttjas. En annan sak är att det kan vara lämpligt att den myndighet som är ansvarig för att föra förteckningen och publicera den digitalt bistår exempelvis kommuner i samband med att en viss myndighet anmäls för att upptas på förteckningen, för att så långt det är möjligt upprätthålla en korrekt förteckning.

15 Villkor och avtal om exklusiva rättigheter

15.1 Inledning

Öppna data-direktivet har som utgångspunkt att ett vidareutnyttjande ska vara möjligt med så få restriktioner som möjligt. Detta ligger i linje med direktivets syfte att främja en informationsmarknad. Vissa typer av begränsningar eller villkor får ändå ställas upp vid ett vidareutnyttjande. Direktivet reglerar under vilka förhållanden sådana inskränkningar eller krav kan godtas. Det är framför allt artikel 8, 11 och 12 som reglerar vad som gäller avseende villkor. Bestämmelserna kan ses som en komplettering av EU:s konkurrensbestämmelser i övrigt. Vi har i kapitel 14 gått igenom förutsättningarna för beräkning av avgiftsnivåer som en aktör kan tillämpa för information som ska vidareutnyttjas. I nu aktuellt kapitel går vi igenom vilka övriga villkor som kan aktualiseras, se avsnitt 15.3, och vissa övergripande principer som lyfts fram i direktivet t.ex. principerna om öppenhet, lika-behandling och icke-diskriminering, se avsnitt 15.2.

Sedan tidigare innehåller direktivet bestämmelser om licenser och avtal om exklusiva rättigheter. Då öppna data-direktivet även omfattar offentliga företag har det införts bestämmelser gällande avtal om exklusiva rättigheter som sådana företag ingår. Även i övrigt har vissa praktiska krav, såsom att ett avtal om en exklusiv rättighet ska publiceras digitalt viss tid innan det träder i kraft, tillkommit. Licenser behandlas i avsnitt 15.4 och avtal om exklusiva rättigheter i avsnitt 15.5.

15.2 Grundläggande principer

Vissa grundläggande principer genomsyrar i hög grad EU-lagstiftningen. Exempelvis gäller detta principerna om öppenhet, likabehandling och icke-diskriminering. Inte minst är dessa principer tydliga inom konkurrensrätten och angränsande områden. Medlemsländerna har strikta bestämmelser för att skydda den fria konkurrensen inom unionen. Exempelvis är avtal som begränsar konkurrensen förbjudna, med undantag för sådana avtal som bevisligen är till nytta för konsumenterna och ekonomin som helhet.

Den svenska konkurrenslagen (2008:579), liksom EU:s konkurrensregler, innehåller förbud mot två typer av konkurrensbegränsningar; samarbete som begränsar konkurrensen och missbruk av en dominerande ställning. Bestämmelserna avser företag, men samma tankar om att konkurrensen inte ska snedvridas och att man inte ska diskriminera aktörer och behandla dem olika finns inom flera delar av EU:s regelverk, så även i PSI-sammanhang.

Det är i detta ljus som öppna data-direktivets bestämmelser om villkor bör ses. Villkor får inte i onödan begränsa möjligheterna till vidareutnyttjande eller användas för att begränsa konkurrensen. Vid avtal om vidareutnyttjande av information från offentliga aktörer kan således frågan uppkomma om ett avtal utgör ett konkurrensbegränsande samarbete och därmed inte är tillåtet.

Värt att nämna är att öppna data-direktivet anger att direktivet inte bör påverka tillämpningen av konkurrens- och statsstödsbestämmelser i Fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt eller tillämpningen av upphandlingsdirektivet (skäl 51 och 58 i direktivet). Öppna data-direktivet, och den lag vi nu föreslår, är således inte tänkta att påverka rättstillämpningen inom dessa områden.

Ett antal principer som genomsyrar hela det EU-rättsliga regelverket, och inte minst på det konkurrensrättsliga området, finns också specificerade i öppna data-direktivet. Öppenhet är en sådan princip och föreskrivs i artikel 7, se vidare i kapitel 16. En annan är icke-diskriminering som regleras i artikel 11 och som präglar de artiklar i öppna data-direktivet som framför allt berör frågan om vilka villkor som får användas. Artikel 8 innehåller dels allmänna krav för villkor, dels krav på att konkurrensen inte får begränsas. I artikel 12 anges huvudregeln om ett förbud mot exklusivitet, men också i vilka fall exklusiva rättigheter kan vara tillåtna och vad som gäller för avtal om

sådana rättigheter. Vi ser i det följande närmare på dessa artiklar och hur de bör genomföras i svensk rätt.

15.3 Krav på villkor

Vårt förslag: Villkor ska vara objektiva, proportionerliga och icke-diskriminerande för jämförbara kategorier av vidareutnyttjande. Villkor ska vara motiverade av ett allmänt intresse och får inte begränsa konkurrensen eller i onödan begränsa möjligheterna till vidareutnyttjande.

En myndighet som tillhandahåller information för sin egen konkurrensutsatta verksamhet ska göra detta på samma villkor som för andra vidareutnyttjare.

Utgångspunkten i öppna data-direktivet är att vidareutnyttjande såvitt möjligt ska kunna ske fritt och utan begränsningar. I de fall villkor i någon form ändå ställs upp får dessa inte vara godtyckliga. I artikel 8.1 tydliggörs att vidareutnyttjande av information inte får underkastas villkor om de inte är objektiva, proportionella, icke-diskriminerande och motiverade av ett allmänt intresse samt att villkoren inte i onödan får begränsa möjligheterna till vidareutnyttjande och inte användas för att begränsa konkurrensen. Bestämmelserna är placerade under rubriken för ”standardiserade licenser”, men vi kan inte se annat än att de är allmängiltigt formulerade och därmed avser alla typer av potentiella villkor. Vad avser licenser återkommer vi till dessa i avsnitt 15.4.

15.3.1 Villkor får inte begränsa konkurrensen

I PSI-direktivet framgick att villkor inte i onödan får begränsa möjligheterna till vidareutnyttjande eller användas för att begränsa konkurrensen (artikel 8.1 i direktiv 2003/98/EG). Att villkor enligt öppna data-direktivet ska vara objektiva, proportionella och icke-diskriminerande ligger i linje med konkurrensrättsliga principer i stort. Vi gör bedömningen att en ändring i sak inte är avsedd, utan det är snarast fråga om en språklig konkretisering av att villkor inte får begränsa möjligheterna till vidareutnyttjande eller begränsa konkurrensen.

I lagstiftningsarbetet med PSI-lagen konstaterades att bestämmelserna i konkurrenslagen och i funktionsfördraget¹ är tillämpliga vid konkurrensbegränsande förfaranden på en marknad. Bedömningen gjordes att det var tillräckligt att i lagens syftesbestämmelse hänvisa till vikten av att främja enskildas användning av handlingar som tillhandahålls av myndigheter på villkor som inte får användas för att begränsa konkurrensen. Det förelåg inte enligt regeringen ett behov av att därutöver reglera konkurrensbegränsande villkor särskilt i PSI-lagen (*Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, prop. 2009/10:175, s. 169). Arbetsgruppen som tog fram förslaget till PSI-lagen ansåg att det i lagen borde anges att villkor inte får begränsa konkurrensen (*Vidareutnyttjande av handlingar – genomförande av PSI-direktivet*, Ds 2009:44, s. 70 f.).

Det är även vår uppfattning att ett genomförande av direktivet fullt ut kräver att någon form av hänvisning till att villkor inte får vara konkurrensbegränsande bör införas i lagstiftningen. Det bör därför införas en bestämmelse i den nya lagen om att villkor ska vara objektiva, proportionerliga och icke-diskriminerande samt att de inte får begränsa konkurrensen eller i onödan begränsa möjligheterna till vidareutnyttjande. Se vidare om kravet på icke-diskriminering i avsnitt 15.3.3.

15.3.2 Villkor ska vara motiverade av ett allmänt intresse

Enligt artikel 8.1 ska villkor vara motiverade av ett allmänt intresse. Vad som kan utgöra ett sådant allmänt intresse som avses i artikel 8 och som alltså utgör en förutsättning för att få tillämpa villkor för vidareutnyttjande är inte preciserat närmare. Begreppet ”allmänt intresse” definieras inte i direktivet och det finns inte heller en legal definition i svensk rätt av begreppet. Såsom vi nämnt i avsnitt 10.5.10 anser vi att begreppet som utgångspunkt knyter an till myndigheters offentliga verksamhet. Vår uppfattning är att begreppet ”allmänt intresse” i anslutning till villkor avser att villkoren i fråga ska ha samband med myndigheters eller offentliga företags fullgörande av deras offentliga åtagande. Alla arbetsuppgifter som riksdag eller regering gett i uppdrag åt statliga myndigheter att utföra får sägas vara av allmänt intresse. För kommuner och regioner är det i första hand fråga

¹ Konkurrenslagen och artikel 101 och 102 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

om sådana obligatoriska uppgifter som de ålagts att utföra, men det kan också vara fråga om vissa frivilliga åtaganden. Även privata aktörer kan utföra tjänster av allmänt intresse (jfr regeringens uttalanden kring begreppet allmänt intresse i *Ny dataskyddslag*, prop. 2017/18:105, s. 56 ff.).

Nämnas kan också att även om begreppet allmänt intresse inte nämnts sedan tidigare i anslutning till de allmänna förutsättningarna för villkor, däribland licenser, har det funnits i bestämmelserna rörande avtal om exklusiva rättigheter, se nedan avsnitt 15.5.4. En anledning till att begreppet ”allmänt intresse” nu förts in i direktivtexten är troligen att förtydliga att även villkor i avtal som offentliga företag sluter kan omfattas. Av skäl 24 i direktivet framgår att en bärande tanke med öppna data-direktivet är att påverka tillgången till information för vidareutnyttjande som framställs i samband med utförandet av tjänster av allmänt intresse på ett antal områden, särskilt inom de allmännyttiga sektorerna. Man konstaterar att medlemsstaterna ofta ger enheter utanför den offentliga sektorn i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt intresse. Dessa har hittills inte omfattats av PSI-direktivets tillämpningsområde varför tillgången till information att vidareutnyttja från dessa aktörer har varit låg.

Vi anser av tydlighetsskäl att det är lämpligt att följa direktivets lydelse och uttryckligen ange i den nya lagen att villkor ska vara motiverade av ett allmänt intresse.

15.3.3 Villkor ska vara icke-diskriminerande

Jämförbara kategorier av vidareutnyttjande

Utöver det mer allmänna stadgandet i artikel 8.1 om villkor framgår av artikel 11.1 i direktivet att alla gällande villkor för vidareutnyttjande ska vara icke-diskriminerande för jämförbara kategorier av vidareutnyttjande.

Villkoren för vidareutnyttjande som ställs upp för en användare får vara varken mer eller mindre förmånliga än för någon annan när det rör vad som är ”jämförbara kategorier av vidareutnyttjande”. Vad som avses med detta begrepp står inte helt klart, men PSI-direktivet angav som exempel att hinder inte finns att tillämpa olika villkor vid kommersiellt och icke-kommersiellt vidareutnyttjande och detta återges fortfarande i skäl 46 till öppna data-direktivet. Regeringen

gjorde ingen annan bedömning för svensk del (prop. 2009/10:175, s. 167). Av öppna data-direktivet framgår vidare att förbudet inte hindrar till exempel avgiftsfritt utbyte mellan myndigheter när de utövar sin offentliga verksamhet (skäl 46). Det senare exemplet kan i och för sig anses överflödigt då direktivet, enligt artikel 2.11.a, föreskriver att utbyte av information mellan myndigheter inom ramen för deras offentliga verksamhet inte ska ses som ett vidareutnyttjande, se avsnitt 9.1.6.

Vi bedömer att det kan komma att uppstå tillämpningsproblem i de fall oklarhet råder om ett vidareutnyttjande rör jämförbara kategorier eller inte. Frågan är till exempel om allt kommersiellt vidareutnyttjande utgör jämförbara kategorier. Om ett företag vidareutnyttjar viss information för att fatta olika strategiska beslut för hur företaget ska expandera och ett annat företag använder samma information för att förädla och sälja vidare den står det inte klart om detta är jämförbara kategorier av vidareutnyttjande. Vidare kan det vara väsentliga skillnader på syftet med kommersiella verksamheter, vilket enligt vår mening bör vägas in i bedömningen av om olika kategorier ska anses vara jämförbara i direktivets mening. Som exempel kan nämnas tillhandahållande av samhällsviktig infrastruktur (t.ex. elför-
sörjning) kontra marknadsföring av konsumtionsvaror. Till syvende och sist är det rättstillämpningen som får fylla ut direktivets eventuella otydlighet i denna del.

Även i artikel 8, som reglerar de generella kraven på villkor, framgår att villkor ska vara icke-diskriminerande. I denna artikel poängteras inte specifikt att det ska röra jämförbara kategorier av vidareutnyttjande. Vi anser emellertid att det är underförstått att en diskriminerande situation olika aktörer emellan inte kan vara för handen om inte villkoren ifråga rör jämförbara slag av vidareutnyttjande. Vi anser alltså att bestämmelsen i den nya lagen gällande icke-diskriminerande villkor ska formuleras som ”icke-diskriminerande för jämförbara kategorier av vidareutnyttjande”.

Myndigheters konkurrensutsatta verksamhet

För en myndighet som vidareutnyttjar information inom ramen för sin kommersiella, dvs. konkurrensutsatta, verksamhet ska samma villkor gälla som för andra vidareutnyttjare (artikel 11.2). Det ska

alltså inte vara möjligt att subventionera den egna verksamheten inom en myndighet om denna verksamhet bedrivs på en konkurrensutsatt marknad (om så kallad korssubventionering, se skäl 22). Regeringen har tidigare understrukit att det är särskilt viktigt att myndigheten inte använder information för att på ett otillbörligt sätt konkurrera med privata företag. Den egna affärsverksamheten får inte på något sätt gynnas eftersom en sådan särbehandling är diskriminerande mot andra aktörer och dessutom kan strida mot konkurrensreglerna (prop. 2009/10:175, s. 169).

Det finns inga generella författningskrav på att en myndighet ska skilja på konkurrensutsatt verksamhet och annan verksamhet, eller att särskilda villkor ska tillämpas mellan olika verksamheter inom en myndighet. För att leva upp till direktivets bestämmelser är det dock viktigt att de myndigheter som har en sådan uppdelning är medvetna om att en konkurrensutsatt del av myndigheten som vidareutnyttjar viss information från den del som utgör offentlig verksamhet, endast kan göra detta på samma villkor som för andra användare av informationen.

Direktivtexten är i denna del densamma som i tidigare versioner och vi ser inte anledning att göra en annan bedömning än lagstiftaren tidigare har gjort av lämpligt genomförande. I princip anser vi således att en bestämmelse motsvarande den som återfinns i 9 § PSI-lagen ska införas även i den nya lagen, dock med användandet av begreppet information i stället för handling.

I stället för direktivets begrepp ”kommersiell verksamhet” användes i PSI-lagen tidigare begreppet ”affärsverksamhet”, men vid genomförande av ändringsdirektivet ändrades detta till ”konkurrensutsatt verksamhet” (*Vidareutnyttjande av information från den offentliga förvaltningen*, prop. 2014/15:79, s. 21). Det finns ingen klar definition av vad som utgör myndigheters kommersiella verksamhet, men det har av lagstiftaren bedömts vara offentlig verksamhet som bedrivs i former och på villkor som liknar privat företagsamhet. Att en verksamhet är avgiftsfinansierad är inte i sig tillräckligt för att den ska anses vara en affärsverksamhet (jfr prop. 2009/10:175, s. 155 f. och *Kungl. Maj:ts proposition angående godkännande av vissa internationella överenskommelser på den intellektuella äganderättens område, m.m.*, prop. 1973:15, s. 34). Numera används som sagt begreppet konkurrensutsatt verksamhet, vilket även är det begrepp som vi valt att använda vad gäller sådan verksamhet vars information är undan-

tagen från den nya lagens tillämpningsområde, se avsnitt 10.5.8. Mot denna bakgrund anser vid att en bestämmelse bör införas som anger att en myndighet som tillhandahåller information för sin egen konkurrensutsatta verksamhet ska göra detta på samma villkor som för andra vidareutnyttjare.

15.4 Licenser

Vår bedömning: Direktivets bestämmelse om standardiserade licenser behöver inte regleras i lag. Det är i stället genom förvaltningsgemensamt utvecklingsarbete som de offentliga aktörerna kan arbeta med att ta fram gemensamma licenser och att främja användningen av sådana. Det behövs inte heller någon definition i den nya lagen av begreppet *standardiserad licens*.

Om villkor används kan det vara i form av en licens. Licenser är en typ av avtal om rätt att nyttja någon annans immaterialrättsligt skyddade material på vissa villkor.

Enligt artikel 8.2 i öppna data-direktivet ska de medlemsstater som använder licenser för vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga sektorn säkerställa att standardiserade licenser finns tillgängliga i digitalt format och kan behandlas på elektronisk väg. Medlemsstaterna ska vidare uppmuntra användningen av standardiserade licenser. Bestämmelsen har enligt vår uppfattning närmast karaktär av en uppmaning till medlemsstaterna att säkerställa att eventuella licenser hanteras på ett visst sätt och finns tillgängliga i vissa format. Det är inte en bestämmelse som innehåller egentliga krav på offentliga aktörer, annat än att licenser – om sådana används – ska kunna behandlas på digital väg.

Öppna data-direktivets definition av standardiserad licens är en ”uppsättning på förhand fastställda villkor för vidareutnyttjande i digitalt format, som helst ska vara förenliga med standardiserade offentliga licenser som finns tillgängliga online” (artikel 2.5). Kommissionen har gett ut riktlinjer för rekommenderade standardlicenser. Kommissionens betonar behovet av att inte i onödan begränsa möjligheterna till vidareutnyttjande och att uppmuntra medlemsstaterna att med sina strategier för licensiering skapa öppenhet och interoperabilitet. Som exempel på licenser som uppfyller principerna

om öppenhet – och som redan används i stor omfattning över hela världen – nämns öppna standardlicenser såsom Creative Commons (CC) (Kommissionens tillkännagivande – *Riktlinjer om rekommenderade standardlicenser, datauppsättningar och avgifter för vidareutnyttjande av handlingar*, 2014/C 240/01).

Även i skälen till öppna data-direktivet hänvisas till att standardiserade licenser som finns tillgängliga online kan spela en viktig roll. Under alla omständigheter bör de innefatta så få restriktioner för vidareutnyttjande som möjligt, exempelvis genom att restriktionerna begränsas till krav på källangivelse. Öppna licenser i form av standardiserade offentliga licenser som finns tillgängliga online bör enligt skälen spela en viktig roll i detta avseende. Dessa medför att data kan nås, ändras och delas fritt av vem som helst för valfritt ändamål (skäl 44).

Enligt svensk rätt finns det inga krav på att använda standardlicenser. Regeringen har bedömt att obligatoriska standardlicenser i alla licenssituationer inte är ändamålsenligt eftersom effekterna av ett sådant krav är svåra att överblicka och kan leda till att onödiga kostnader uppstår (prop. 2009/10:175, s. 170). Regeringen gjorde samtidigt bedömningen att standardvillkor bör tas fram genom ett förvaltningsgemensamt utvecklingsarbete.

Vi gör bedömningen att det även fortsatt snarast är i policydokument och riktlinjer som de offentliga aktörerna bör arbeta med att ta fram gemensamma licenser och att främja användningen av sådana. Det finns därför inte något behov av att ta in en uttrycklig bestämmelse om standardiserade licenser i den nya lagen.

E-delegationen fick bl.a. uppdraget att se över PSI-direktivets bestämmelse om att uppmuntra standardiserade licenser. Delegationen hänvisade i sitt slutbetänkande, liksom kommissionen, till användning av internationellt gångbara licenser såsom CC-BY (som är en del av Creative Commons standarder för licensiering) i de fall en myndighet hävdar upphovsrätt till information som görs tillgänglig. I övrigt bedömde E-delegationen att det inte fanns behov av nationella licenser (*En förvaltning som håller ihop*, SOU 2015:66, s. 88).

Öppna data-direktivet innehåller, såsom nämnts ovan, i artikel 2.5 en definition av begreppet ”standardiserad licens”. Med hänsyn till att vi föreslår att en bestämmelse gällande licenser inte ska tas in i den nya lagen anser vi att det inte heller finns anledning att i lagen definiera begreppet standardiserad licens.

15.5 Avtal om exklusiva rättigheter

15.5.1 Utgångspunkter

En exklusiv rättighet, i bland även kallad en ensamrätt eller en exklusiv rätt, utgör villkor som begränsar möjligheterna att vidareutnyttja information för andra aktörer än den som har en sådan rätt. Detta regleras sedan tidigare i artikel 11 i PSI-direktivet och även i 10 § PSI-lagen.

Utgångspunkten är att alla aktörer ska kunna vidareutnyttja information. Kontrakt eller avtal får som huvudregel inte innehålla någon ensamrätt (se artikel 12.1 i öppna data-direktivet). I skälen framhålls dels att medlemsstaterna särskilt bör säkerställa att vidareutnyttjande av information från offentliga företag inte leder till marknadsnedvridning och att den rättvisa konkurrensen inte snedvrids, dels att myndigheter bör följa unionens eller nationella konkurrensregler och i möjligaste mån undvika exklusiva avtal med privata parter (skäl 47 och 48).

Regeringen har i tidigare lagstiftningsarbete poängterat vikten av att myndigheterna följer konkurrensreglerna när de fastställer principer om vidareutnyttjande enligt PSI-lagen och i möjligaste mån undviker avtal om ensamrätt. Vid bedömningen av om det är nödvändigt att bevilja en ensamrätt ska myndigheten grunda beviljandet av ensamrätten på omständigheter som är relevanta för vidareutnyttjandet och inte begränsa möjligheterna till vidareutnyttjande i onödan (prop. 2009/10:175, s. 171).

Av artikel 12.2 och 12.3 framgår vissa undantag när en exklusiv rättighet kan beviljas. Liksom tidigare direktiv innehåller öppna data-direktivet tidsfrister för när och hur länge en sådan exklusiv rättighet kan medges. Avtal om exklusiv rättighet ska även göras öppna för insyn och därmed vara tillgängliga för allmänheten. Detta ska i vissa fall ske innan avtalet träder i kraft, vilket är en nyhet i öppna data-direktivet.

Vi behandlar i det följande de olika delarna av artikel 12 och hur de ska genomföras i den nya lagen.

15.5.2 Avtal om exklusiva rättigheter i svensk kontext

Inledningsvis kan det vara av intresse att fundera över i vilken grad avtal om exklusiva rättigheter används i dag och när denna typ av avtal kan aktualiseras. Den här typen av avtal har hamnat i fokus genom tillkomsten av PSI-direktivet och ett flertal sådana avtal har i olika medlemsstater fått avslutas som en konsekvens av regleringen.

Det finns inte någon aktuell statistik avseende i vilken mån avtal om exklusiva rättigheter numera används hos svenska myndigheter, men en tidigare undersökning visade på en väldigt liten användning av sådana avtal. Regeringen gav år 2010 Statskontoret i uppdrag att kartlägga avtal om exklusiva rättigheter (*Kartläggning av exklusiva rättigheter*, 2010:21). Kartläggningen visade att det var fem statliga myndigheter och en region av de tillfrågade 102 myndigheterna som hade beviljat sådan rätt för ett eller flera företag att vidareutnyttja myndigheternas handlingar. Denna typ av avtal förefaller således ha använts i mycket begränsad omfattning bland myndigheter i Sverige. De myndigheter som haft denna typ av avtal har i kartläggningen framhållit att avtalet ifråga varit en förutsättning för att kunna tillgängliggöra information till allmänheten.

Statskontoret gjorde dock bedömningen att det råder betydande osäkerhet kring hur begreppet exklusiv rätt ska tolkas och menade att det var angeläget att definiera såväl begreppet licensavtal som exklusiv rätt. Vidare framkom en bild av att kännedomen om PSI-direktivet och PSI-lagen var begränsad. Statskontoret menade därför att det kunde finnas behov av att tydliggöra begreppet exklusiv rätt och beskriva hur det förhåller sig till andra former av vidareutnyttjande av handlingar.

I våra kontakter med myndigheter har vi inte heller i dag funnit belägg för att avtal om exklusiva rättigheter används i någon större utsträckning, även om exempel finns t.ex. inom forskningsvärlden. Detta förefaller för oss vara naturligt, dels då PSI-direktivet som utgångspunkt inte accepterar sådana avtal, dels då vi har svårt att se hur det för aktörer som omfattas av handlingsoffentligheten skulle vara möjligt att avtala att enbart vissa användare skulle ha rätt att få tillgång till och använda viss information. Vem som helst har som utgångspunkt rätt att ställa en begäran om att ta del av allmänna handlingar och därmed få samma tillgång. Ett avtal om exklusiv rättighet

kan därför, enligt vår mening, svårligen kombineras med den svenska handlingsoffentligheten.

I vilken omfattning det förekommer avtal om exklusiva rättigheter hos offentliga företag eller hos kulturinstitutioner, som inte omfattades av PSI-direktivet då Statskontorets kartläggning gjordes, är inte känt. Vad avser kulturinstitutioner nämns specifikt i öppna data-direktivet att det är vanligt med offentligt-privata partnerskap när det gäller digitalisering av kulturresurser (skäl 49). Även i dessa fall är det i svensk kontext inte möjligt att ge en exklusiv rättighet till information som utgör allmänna handlingar. Det förekommer dock, efter vad vi erfarit genom kontakter med aktörer i kultursektorn, att kulturinstitutioner medger en exklusiv rättighet till den avbildning som den externa parten tillhandahåller.

Det kan vara värt att åter nämna att öppna data-direktivet inte avser att påverka konkurrensbestämmelser i övrigt eller regelverket om offentlig upphandling (skäl 51 och 58), vilket är viktigt att ha i åtanke för rättstillämparen vid eventuella konflikter eller gränsdragningsfrågor som skulle kunna uppstå.

15.5.3 Förbud mot avtal om exklusiva rättigheter

Vårt förslag: En myndighet eller ett offentligt företag ska få bevilja en exklusiv rättighet att vidareutnyttja information endast om det följer av den nya lagen.

Utgångspunkten enligt öppna data-direktivet är att en exklusiv rättighet inte ska beviljas och detta gäller både för offentliga företag och myndigheter. En bestämmelse lik den i 10 § PSI-lagen, som förbjuder beviljande av exklusiv rätt, bör därför införas i den nya lagen. Det finns dock anledning att först se något på begreppsapparaten och om uttrycket exklusiv rätt ska användas även i den nya lagen.

Vi kan konstatera att öppna data-direktivet har begreppet ”exklusiva avtal” som rubrik för artikel 12. I själva artikeln används framför allt begreppet ”ensamrätt” och ”avtal om ensamrätt”, förutom i fjärde punkten då det talas om beviljande av ”exklusiv rättighet”. I PSI-lagen används alltså begreppet ”exklusiv rätt” medan förarbetena till lagen växlar mellan att använda begreppen ”exklusiv rätt”,

”ensamrätt” och ”exklusiv rättighet” (prop. 2009/10:175 s. 170 f. och prop. 2014/15:79, s. 35 ff.).

Såsom har framkommit i avsnitt 15.5.2 råder viss osäkerhet kring begreppet exklusiv rätt/exklusiva avtal, vilket kan tala för att definiera begreppet i lagen alternativt att använda ett tydligare uttryck som bättre beskriver vad det handlar om.

Begrepp som ”exklusiv rätt” och ”exklusiv rättighet” används även inom t.ex. konkurrensrätten. Konkurrensverket har i en rapport konstaterat att alla arrangemang som begränsar möjligheterna till vidareanvändning, oavsett om det gäller en tredje part eller flera, bör anses omfattas av förbudet mot exklusiva avtal och att termen bör ges en vid tolkning (*Business activity and exclusive right in the Swedish PSI-act*, Uppdragsforskningsrapport 2011:2, s. 9). Att begreppet bör ges en vid tolkning såtillvida att direktivets intention är att träffa alla typer av avtal som i praktiken utestänger andra vidareutnyttjare håller vi med om. I princip skulle man också kunna tänka sig ett avtal om exklusivitet där flera avtalsparter är inblandade, dvs. flera parter får rätt att vidareutnyttja viss information som andra inte har rätt till. I praktiken är det enligt vår uppfattning sannolikt vanligare med en ensamrätt, dvs. en rättighet för en aktör.

Vi bedömer att någon skillnad i sak inte är avsedd med de olika begreppen som används utan de avser detsamma; nämligen att någon får en rätt som andra potentiella vidareutnyttjare inte har eller kan få. Med tanke på vikten av att det står tydligt för både offentliga aktörer, vidareutnyttjare och andra tillämpare av lagen vad som avses och då termen bör tolkas brett anser vi att begreppet ”exklusiv rättighet” bör användas i den nya lagen.

I likhet med PSI-lagen anser vi att bestämmelsen i den nya lagen bör utformas som en huvudregel om att avtal om exklusiva rättigheter inte är tillåtet. Särskilda bestämmelser bör därefter ange de särskilda situationer när det ändå kan vara tillåtet med sådana avtal och vilka förutsättningar som då gäller.

Den inledande passusen i artikel 12.1 i direktivet om att ”alla potentiella marknadsaktörer ska kunna vidareutnyttja handlingar, även om en eller flera aktörer redan utnyttjar förädlade produkter som bygger på dessa handlingar” stadgar själva syftet med förbudet mot avtal om exklusiva rättigheter. Då detta stadgande inte i sig innehåller något konkret materiellt krav anser vi att det inte är nödvändigt att införa detta i den nya lagen. Vi anser i stället att det i

likhet med bestämmelsen i 10 § PSI-lagen är tillräckligt att tydliggöra själva förbudet, dvs. ett förbud mot att bevilja en exklusiv rättighet. I och med att förbudet har undantag, anser vi att det är lämpligt att uttrycka förbudet på så sätt att en exklusiv rättighet endast får beviljas i de undantagsfall som nämns i den nya lagen och som vi redogör för nedan.

15.5.4 Tjänst av allmänt intresse

Vårt förslag: En exklusiv rättighet att vidareutnyttja information ska få beviljas om det är nödvändig för att tillhandahålla en tjänst av allmänt intresse. Ett avtal om en exklusiv rättighet ska publiceras digitalt minst två månader innan det träder i kraft och omprövas vart tredje år.

Vår bedömning: Med avtal avses även del av avtal som innehåller beviljande av en exklusiv rättighet. Det är den offentliga aktörens ansvar att ompröva avtalet och att publicera det digitalt.

Huvudregeln enligt öppna data-direktivet är att beviljande av en exklusiv rättighet är förbjudet, se avsnitt 15.5.3. Detta ligger helt i linje med att konkurrensbegränsande förfaranden ska undvikas. I vissa fall kan denna typ av avtal ändå godtas, bl.a. enligt artikel 12.2 om det är nödvändigt för tillhandahållande av en tjänst av allmänt intresse.

Det är således två kriterier som ska vara uppfyllda för att ett sådant avtal ska accepteras – dels ska det röra ett tillhandahållande av en tjänst av allmänt intresse, dels ska avtalet vara nödvändigt för att tillhandahålla denna tjänst. Kravet på nödvändighet poängterar att det är endast i undantagsfall sådana avtal om en exklusiv rättighet kan accepteras. När det gäller begreppet ”allmänt intresse” finns i direktivet inte någon definition av vad som avses. Begreppet behandlas i avsnitt 10.5.10 och 15.3.2. Vad som framför allt avses förefaller vara nödvändiga tjänster av allmänt *ekonomiskt* intresse (jfr skäl 48). Som exempel nämner direktivet att en ensamrätt kan bli nödvändig för det fall ingen kommersiell utgivare skulle offentliggöra informationen utan en sådan rätt.

Vi ser ingen anledning att göra en annan bedömning av hur denna bestämmelse ska genomföras i svensk lagstiftning än den som gjordes vid implementeringen av ändringsdirektivet genom PSI-lagen, annat än att begreppet ”exklusiv rättighet” bör användas i stället, jfr avsnitt 15.5.3. Med hänsyn till detta bör det i den nya lagen införas en bestämmelse som anger att en exklusiv rättighet att vidareutnyttja information får beviljas om det är nödvändigt för att tillhandahålla en tjänst av allmänt intresse.

Avtal ska publiceras i förväg

Som ett led i principen om öppenhet fokuserar artikel 12 i öppna data-direktivet även på att det ska vara lätt att få insyn i avtal om exklusiva rättigheter. Sådana avtal ska göras öppna för insyn och tillgängliga för allmänheten. Detta har visserligen gällt även sedan tidigare. Vad som är nytt i öppna data-direktivet är att det ställs krav på att avtalet ska göras tillgängligt online och senast två månader innan avtalet träder i kraft.

I 10 § fjärde stycket PSI-lagen finns krav på att ett avtal om en exklusiv rätt ska offentliggöras. Bestämmelsen reglerar inte på vilket sätt detta ska ske, men av förarbetena framgår att de närmare formerna för offentliggörandet får avgöras beroende på omständigheterna. Normalt sätt bör kravet kunna uppfyllas genom att information om exklusiva rättigheter publiceras på myndighetens hemsida (prop. 2009/10:175, s. 201).

Kravet på offentliggörande online bör därför i ljuset av tidigare förarbetsuttalanden inte i praktiken innebära någon nyhet i förhållande till hur publicering sker i dag i dylika fall. Däremot är det nytt att det ställs som krav i direktivet att publicering av avtal ska ske online och det är även en nyhet att det finns ett krav på att det ska göras i förväg. Dessa specifika krav motsvaras inte av någon svensk bestämmelse i dag. En bestämmelse med detta innehåll bör enligt vår mening därför införas i den nya lagen. Vi anser emellertid att uttrycket ”publicera digitalt” är att föredra i svensk författningstext i förhållande till direktivets uttryck ”göra tillgänglig online”. Att publicering sker ”för allmänheten” såsom det uttrycks i direktivet menar vi är underförstått när något publiceras digitalt och behöver inte komma till uttryck i bestämmelsen.

Vad som avses med ett ”avtal om en exklusiv rättighet” anser vi antingen är ett avtal som beviljar denna rättighet eller en viss del av ett avtal som innehåller sådana avtalsvillkor som rör ett beviljande av en exklusiv rättighet.

Omprövning av avtalet

Giltigheten av skälen för beviljande av en exklusiv rättighet ska enligt öppna data-direktivet omprövas regelbundet och under alla omständigheter vart tredje år.

I 10 § PSI-lagen anges att en exklusiv rätt får beviljas högst tre år i taget. Vi menar emellertid att den formuleringen lämnar visst utrymme för tolkning. Även lagrådet hade synpunkter på om föreslagen bestämmelse i PSI-lagen gick längre än direktivet genom att ange att en exklusiv rätt endast får beviljas för en tid av tre år. Synpunkten medförde att lagtexten ändrades till ”tre år i taget” (prop. 2009/10:175, s. 171 f. och s. 258). Vi anser dock att det är tydligare, och i linje med öppna data-direktivet, att ange att en omprövning ska göras vart tredje år.

Nämnas kan att i den promemoria som låg till grund för 10 § PSI-lagen föreslogs att en ensamrätt endast skulle kunna beviljas efter ett medgivande från regeringen (Ds 2009:44, s. 75). Detta bedömde regeringen dock inte var en ändamålsenlig ordning (se prop. 2009/10:175 s. 171.). Det är i stället i PSI-lagen upp till varje aktör att göra bedömningen av om en exklusiv rätt är nödvändig för att tillhandahålla en tjänst av allmänt intresse. En anledning till att man i promemorian lade fram förslaget var att ge regeringen en överblick över vilka exklusiva avtal som faktiskt finns. Genom en sådan överblick skulle regeringen kunna kontrollera att omprövning av beviljad ensamrätt sker på föreskrivet sätt (Ds 2009:44, s. 75).

Vi ser inte anledning att göra en annan bedömning än lagstiftaren tidigare gjort. Vi anser att det är den enskilde offentliga aktören som ska göra bedömningen av om det finns förutsättning för att teckna ett avtal om en sådan exklusiv rättighet som avses, dvs. om den är nödvändig för att tillhandahålla en tjänst av allmänt intresse. Det är även varje aktörs ansvar att löpande, och i vart fall vart tredje år, göra en omprövning och då bedöma om förutsättningarna för ett visst avtal fortfarande är uppfyllda. I lagen räcker det enligt vår mening att det framgår att avtalet ska omprövas vart tredje år.

En invändning mot en sådan ordning skulle kunna vara att det riskerar att inte bli en objektiv prövning av om förhållandena för ett avtal om en exklusiv rättighet föreligger när det är rättighetsgivaren själv som gör prövningen. Vi menar dock att detta inte utgör skäl nog för att i stället föreslå att en extern part ska godkänna denna typ av avtal och deras fortsatta existens genom omprövningar. Andra vidareutnyttjare än avtalsparten ifråga har möjlighet att begära vidareutnyttjande av den aktuella informationsmängden. Vid ett avslag på en sådan begäran, med hänvisning till avtalet om exklusiv rättighet, kan en domstolsprövning komma till stånd genom ett överklagande. Detta menar vi är ett lämpligt sätt att följa upp denna typ av – såvitt framgår – relativt ovanliga avtal utan att belasta en extern myndighet med den administrativa börda det skulle innebära att ansvara för omprövningar. En domstolsprövning innebär en granskning i det enskilda fallet. Vi menar att det inte är nödvändigt att därutöver ge en myndighet i uppdrag att administrera och utöva tillsyn i dessa delar.

15.5.5 Digitalisering av kultureresurser

Vårt förslag: En exklusiv rättighet att vidareutnyttja information vid digitalisering av kultureresurser ska få beviljas av bibliotek, museer och arkiv. Ett avtal om en exklusiv rättighet ska publiceras digitalt. Om giltighetstiden för avtalet överstiger tio år ska det omprövas under det elfte året och därefter vart sjunde år.

Den som beviljat en exklusiv rättighet ska få en avgiftsfri kopia av de digitaliserade kultureresurserna. Kopian ska finnas tillgänglig för andra vidareutnyttjare när avtalet om exklusiv rätt löpt ut.

Vår bedömning: Med avtal avses även del av avtal som innehåller beviljande av en exklusiv rättighet. Det är den offentliga aktörens ansvar att ompröva avtalet och att publicera det digitalt.

Genom ändringsdirektivet utvidgades tillämpningsområdet för direktivet till att omfatta bibliotek, museer och arkiv. Samtidigt infördes ett undantag till huvudregeln om förbud mot avtal om exklusiva rättigheter genom en bestämmelse om att sådana avtal får beviljas vid digitalisering av kultureresurser.

Det finns enligt skälen till öppna data-direktivet många exempel på samarbeten mellan bibliotek, museer eller arkiv och privata partner där kulturresurser digitaliseras med exklusiva rättigheter för de privata parterna. Praxis har visat att sådana offentlig-privata partnerskap kan underlätta en meningsfull användning av kultursamlingar och samtidigt bidra till att allmänheten snabbt kan ta del av kulturarvet (skäl 49). Att offentlig-privata partnerskap kan vara särskilt viktiga på kulturområdet för svensk del lyfts i förarbetena till PSI-lagen. Framför allt på kulturområdet ansågs arrangemang där en enskild aktör kunde finansiera digitaliseringen av material, mot att få särskild rätt att exploatera materialet, ibland vara nödvändiga för att angelägna digitaliseringsprojekt överhuvudtaget skulle komma till stånd (jfr prop. 2009/10:175, s. 152 och prop. 2014/15:79, s. 36).

Öppna data-direktivet innebär i denna del ingen ändring i förhållande till ändringsdirektivet och den undantagsbestämmelse i 10 § andra stycket PSI-lagen som infördes för att genomföra ändringsdirektivets bestämmelser. Vi har inte skäl att se annorlunda på behovet av en reglering i enlighet med direktivet i dag. En bestämmelse som ger aktörer möjlighet att bevilja en exklusiv rättighet att vidareutnyttja information vid digitalisering av kulturresurser bör därför införas i den nya lagen.

Avgränsning av tillämpningsområdet

Vid införandet av undantaget för digitalisering av kulturresurser i PSI-lagen diskuterades vad som avses med kulturresurser och hur avgränsningen skulle göras. Frågan som framför allt aktualiserades, och som har fortsatt relevans, är om alla aktörer som omfattas av direktivet kan inneha kulturresurser enligt undantaget eller om det enbart ska avse vissa sektorer, såsom bibliotek, museer och arkiv. I öppna data-direktivets artikel 12.3 görs ingen avgränsning i form av specifika aktörer som ska omfattas. I och med att öppna data-direktivet, i artikel 1.2.j, undantar information som innehas av andra kulturinstitutioner än bibliotek, museer och arkiv från tillämpningsområdet anser vi, likt lagstiftaren tidigare (jfr prop. 2014/15:79, s. 36 och *Ett steg vidare – nya regler och åtgärder för att främja vidareutnyttjande av handlingar*, SOU 2014:10, s. 119), att det är logiskt att utgå från att "kulturresurser" enbart avser information som finns hos

dessa aktörer och utgör grunden för deras verksamhet. Även om det motsatsvis följer av hur tillämpningsområdet för den nya lagen definieras (jfr 1 kap. 4 § 4) anser vi att det bör framgå särskilt att det nu aktuella undantaget avseende kulturresurser endast är tillämpligt för bibliotek, museer och arkiv.

Omprovning och öppenhet kring avtal

En exklusiv rättighet vid digitalisering av kulturresurser bör enligt direktivet inte överstiga tio år och ska omprövas under det elffte året och därefter vart sjunde år. Det bör av den nya lagen därför framgå att om giltighetstiden för avtalet överstiger tio år ska det omprövas under det elffte året och sedan vart sjunde år. I likhet med bedömningen avseende avtal om exklusiv rättighet vid tillhandahållande av tjänst av allmänt intresse anser vi att ansvaret för både bedömningen av att bevilja en sådan rättighet och att ompröva avtal där en sådan rättighet ges ska ligga på den enskilde offentliga aktören, dvs. i detta fall biblioteket, museet eller arkivet (jfr avsnitt 15.5.4).

Avtalen ifråga, eller viss del av ett avtal, ska göras tillgängliga för allmänheten, vilket även det bör framgå av lagen. Direktivet preciserar inte hur dessa avtal ska göras tillgängliga, men andra typer av avtal om exklusiv rättighet ska enligt direktivet göras tillgängliga online, vilket enligt vår mening är naturligt att kräva även för dessa typer av avtal. Vi ser inte något skäl som talar emot ett sådant krav, varför ett krav på digital publicering ska föras in i bestämmelsen. Något tidskrav på när avtalet ska publiceras framgår emellertid inte gällande dessa fall. Vi anser att det inte finns behov av att ställa upp en tidsfrist, men menar att det är naturligt att i linje med den öppenhet och den önskan om insyn som direktivet vill främja, att dylika avtal publiceras för allmänheten i god tid innan de träder i kraft. Ansvaret bör lämpligen läggas på varje enskild aktör att publicera avtalen på sin webbplats. Vi anser att det inte i lagtexten behöver framgå att det är den enskilde aktörens eget ansvar att publicera avtalen. Av den nya lagen bör det däremot framgå att det finns ett krav på att aktören som beviljat den exklusiva rättigheten ska få en avgiftsfri kopia av de digitaliserade kulturresurserna och att denna kopia ska finnas tillgänglig för andra vidareutnyttjare när avtalet om exklusiv rättighet löpt ut.

15.5.6 Andra avtal som begränsar vidareutnyttjande

Vårt förslag: Ett avtal som på annat sätt än genom en exklusiv rättighet begränsar möjligheten att vidareutnyttja information för andra än avtalsparterna, ska publiceras digitalt minst två månader innan det träder i kraft. Avtalet ska omprövas vart tredje år.

Vår bedömning: Det är den offentliga aktörens ansvar att ompröva avtalet och att publicera det digitalt.

Som en ny bestämmelse i öppna data-direktivet berör artikel 12.4 ”rättsliga eller praktiska arrangemang”, som utan att explicit bevilja en exklusiv rättighet syftar till eller rimligen kan förväntas leda till en begränsad tillgänglighet för vidareutnyttjande för andra än ”den tredje part som deltar i arrangemanget”. Även sådana arrangemang ska offentliggöras online minst två månader innan de träder i kraft.

Syftet med denna bestämmelse är att allmänheten ska få insyn även i avtal som inte betecknas som avtal om en exklusiv rättighet men som i praktiken kan riskera att leda till en försämrad rätt för andra vidareutnyttjare. Sådana avtal ska vara föremål för öppen granskning. I skälen betonas att avtal mellan informationsinnehavare och vidareutnyttjare av information som inte uttryckligen beviljar en exklusiv rättighet, men som rimligtvis kan förväntas begränsa tillgången till handlingar för vidareutnyttjande bör vara föremål för ytterligare offentlig granskning (skäl 50). Det rör sig alltså om överenskommelser som inte betecknas som avtal om en exklusiv rättighet, men som ändå i praktiken, t.ex. på grund av olika villkor, resulterar i en exklusivitet genom att begränsa möjligheten för andra att vidareutnyttja viss information.

I den promemoria som låg till grund för införandet av PSI-lagen ansåg man att bestämmelsen om förbud mot exklusiva avtal skulle omfatta både beviljad ensamrätt genom avtal eller på annat sätt (se Ds 2009:44, s. 75). Det är således ingen ny tanke att en exklusivitet kan uppstå även på andra vis än genom ett uttryckligt avtal om en exklusiv rättighet. Sådana typer av arrangemang, som riskerar att begränsa vidareutnyttjande för andra än de som överenskommelsen gäller, bör publiceras digitalt minst två månader i förväg. Detta krav på publicering tyder enligt vår mening ändå på att det ska röra sig

om ett konkret avtal av något slag, vilket möjligen inte är formulerat såsom beviljande av en exklusiv rättighet.

Kravet på att sådana andra typer av avtal som kan begränsa ett vidareutnyttjande ska publiceras bör framgå i den nya lagen. Avtalen ska vara föremål för en regelbunden översyn och ska enligt artikel 12.4 ses över i vart fall vart tredje år. Även om begreppet översyn används i stället för omprövning i bestämmelsen i fråga ser vi ingen anledning att ställa ett annat krav än för övriga bestämmelser baserade på punkterna i artikel 12. Sådana avtal ska alltså, utöver att publiceras digitalt, omprövas av aktören vart tredje år.

15.5.7 Giltighet av existerande avtal

Vårt förslag: Om en myndighet har ingått ett avtal om en exklusiv rättighet och detta avtal har trätt i kraft senast den 17 juli 2013 får det bara förlängas om det omfattas av undantagen om tjänster av allmänt intresse eller digitalisering av kulturresurser. Avtalet ska upphöra att gälla senast den 18 juli 2043.

Om ett offentligt företag har ingått ett avtal om en exklusiv rättighet och detta avtal har trätt i kraft senast den 16 juli 2019 får det bara förlängas om det omfattas av undantaget om tjänster av allmänt intresse. Avtalet ska upphöra att gälla senast den 17 juli 2049.

Av artikel 12.5 i öppna data-direktivet framgår att avtal om exklusiva rättigheter som ingåtts av myndigheter och som existerade den 17 juli 2013 och som annars skulle varit förbjudna – dvs. som inte uppfyller någon undantagsbestämmelse – ska fortsätta att gälla tills kontraktet löper ut och senast till den 18 juli 2043. En motsvarande övergångsbestämmelse fanns i PSI-direktivet liksom i ändringsdirektivet. I skälen till ändringsdirektivet konstateras att hänsynen till kontrakt och andra avtal om ensamrätt som ingåtts innan direktivet träder i kraft medför att lämpliga övergångsåtgärder bör fastställas för att skydda intressena hos berörda parter om deras intressen inte omfattas av undantag enligt direktivet. Övergångsåtgärderna bör göra det möjligt att låta parternas ensamrätt fortsätta att gälla fram till dess att kontraktet löper ut eller – i samband med tillsvidarekontrakt eller kontrakt med mycket lång giltighet – under tillräckligt lång tid för att

parterna ska hinna vidta lämpliga åtgärder (skäl 32 i ändringsdirektivet).

Lagstiftaren har dock valt att inte införa någon sådan bestämmelse i den svenska lagstiftningen. Regeringen hänvisade till den i avsnitt 15.5.2 nämnda kartläggningen från Statskontoret angående beviljade exklusiva rättigheter – där det framgår att endast en handfull myndigheter har dylika avtal – och att det förelåg behov av att genomföra en motsvarande kartläggning avseende förekomsten av sådana avtal även hos kulturinstitutionerna (prop. 2014/15:79, s. 37). Om en sådan kartläggning har kommit till stånd är oklart.

Trots att oklarhet råder om hur många pågående avtal om exklusiva rättigheter som finns i Sverige anser vi att det är lämpligt att i den nya lagen införa en bestämmelse för sådana avtal i enlighet med direktivet. Bestämmelsen innebär för myndigheter att pågående avtal som inte omfattas av något av undantagen – tjänst av allmänt intresse eller digitalisering av kulturresurser – inte får förlängas. Sådana pågående avtal gäller ändå tills de löper ut. Under alla omständigheter upphör sådana avtal att gälla den 18 juli 2043.

En liknande bestämmelse ska även införas för offentliga företag som föreskriver att avtal om en exklusiv rättighet som inte omfattas av undantaget för tjänst av allmänt intresse och som existerar den 16 juli 2019 ska upphöra att gälla när kontraktet löper ut och senast den 17 juli 2049.

Såsom framgår av skälen till ändringsdirektivet bör sådana bestämmelser som ska gälla i en övergångsperiod inte gälla kontrakt eller andra avtal som ingåtts efter det att direktivet trätt i kraft, men innan nationella åtgärder för att införliva direktivet börjat gälla. På så vis undviks situationer där kontrakt eller andra avtal som inte är förenliga med direktivet ingås i syfte att kringgå framtida nationella införlivandeåtgärder (skäl 32 i ändringsdirektivet). Vid tillämpningen av den nya lagen menar vi i linje härmed att kontrakt och andra avtal som ingåtts efter respektive direktivs ikraftträdande, dvs. för myndigheter efter den 17 juli 2013 och för offentliga företag efter den 16 juli 2019, därför bör vara förenliga med direktivet från och med att den nya lagen träder i kraft.

Vid tillämpningen ska avtal som ingåtts efter ändringsdirektivets respektive öppna data-direktivets ikraftträdande – dvs. för myndigheter efter den 17 juli 2013 och för offentliga företag efter den 16 juli 2019 – vara förenliga med direktivet från och med att öppna data-lagen trätt i kraft den 17 juli 2021.

16 Åtgärder för att underlätta vidareutnyttjande

16.1 Inledning

Öppenhet genomsyrar olika delar av öppna data-direktivet, t.ex. genom att det anges att information som skapas ska ha inbyggd öppenhet och öppenhet som standard. Öppenhet i form av insyn och förutsägbarhet är något som också förordas. Som ett led i att uppnå dessa mål ställer direktivet upp vissa krav. Exempelvis anges att information om avgifter och andra villkor ska finnas tillgängliga för allmänheten och om möjligt och lämpligt ska denna information publiceras digitalt (artikel 7.1). Utöver detta ska medlemsstaterna inrätta olika praktiska arrangemang för att underlätta vidareutnyttjande av information, såsom förteckningar och centrala åtkomstpunkter för att lättare kunna söka efter vilken information som finns hos olika aktörer (artikel 9).

I detta kapitel behandlar vi dessa krav, se avsnitt 16.2–16.5, samt frågor om det finns behov av en tillsynsfunktion eller en funktion som har i uppgift att stödja och främja myndigheternas och de offentliga företagens arbete med att tillämpa den nya lagen, se avsnitt 16.6.

16.2 Tillgångsförteckningar över information

Öppna data-direktivet ålägger medlemsstaterna att inrätta vissa praktiska arrangemang för att underlätta sökning efter information som är tillgänglig för vidareutnyttjande. Som exempel på sådana arrangemang nämns i artikel 9.1 tillgångsförteckningar online över viktig information och portalplatser kopplade till förteckningarna. Dessa krav är i all väsentlighet oförändrade i förhållande till såväl PSI-direktivet som ändringsdirektivet. Syftet med bestämmelsen är att ge all-

mänheten möjlighet att få en bättre överblick över den information som finns tillgänglig hos myndigheter och offentliga företag, för att på så vis främja ett vidareutnyttjande. Det är av särskilt intresse för mindre och oetablerade företag och kan bli ett viktigt verktyg för att stimulera informationsmarknaden.

I detta avsnitt berör vi närmare vilka åtgärder som behövs för att genomföra målen med artikel 9.1 på ett ändamålsenligt sätt.

16.2.1 Nuvarande ordning bör förändras

Vår bedömning: Det bör i den nya lagen inte införas någon generell skyldighet för offentliga aktörer att publicera en förteckning över information som kan göras tillgänglig för vidareutnyttjande, på det sätt som följer av 11 § PSI-lagen.

Utgångspunkter

Vi kan inledningsvis konstatera att artikel 9.1 inte är begränsad, eller riktad, till vissa aktörer utan den uppdrar åt medlemsstaterna att genomföra vissa åtgärder. Redan av den anledningen kan det enligt vår mening ifrågasättas om de mål som framgår av bestämmelsen bör genomföras i svensk rätt genom att varje aktör som omfattas av den nya lagen åläggs en särskild skyldighet att publicera en tillgångsförteckning i likhet med vad som följer av 11 § andra stycket PSI-lagen. Enligt sistnämnda bestämmelse ska en myndighet publicera en förteckning över vilka typer av handlingar som vanligen kan tillhandahållas elektroniskt för vidareutnyttjande, med tillhörande information. Tillhörande information kan enligt förarbetena innefatta t.ex. benämning av handlingarna, en kort beskrivning av informationsresursen, senaste uppdatering, tekniska format, information om avgifter och andra eventuella villkor. När det gäller förteckningen i sig gjordes i förarbetena en avvägning mellan den ökade administrativa belastningen för myndigheterna och nyttan med förteckningarna, vilket är en anledning till att endast ”typer av” handlingar omfattas och inte en mer uttömmande lista över faktiska handlingar eller deras innehåll. Beträffande begreppet typer av handlingar anknyter det till arkivredovisningen med hänvisning till Riksarkivets definition

(*Vidareutnyttjande av information från den offentliga förvaltningen*, prop. 2014/15:179, s. 29).

Frågan är om det finns anledning att införa en motsvarande bestämmelse i den nya lagen med ett generellt krav på myndigheter och offentliga företag att upprätta en särskild förteckning över information som kan vidareutnyttjas, eller om syftet med artikel 9.1 i direktivet kan uppnås på annat sätt.

Svårigheter med att tillämpa ett krav i likhet med 11 § PSI-lagen

Kravet i 11 § PSI-lagen på att publicera en förteckning över vilka typer av handlingar som vanligen kan tillhandahållas elektroniskt för vidareutnyttjande efterlevs inte i någon större utsträckning. Av Statskontorets rapport *Den offentliga förvaltningens arbete med att tillgängliggöra offentlig information* (2018:2), framgår att år 2017 hade mindre än en femtedel av myndigheterna samt kommunerna och regionerna publicerat en s.k. PSI-förteckning (s. 31). Anledningen till detta kan enligt vår bedömning sökas dels i det svaga genomslag som PSI-lagen har haft överlag, dels i de tillämpningsproblem som bestämmelsen i sig kan medföra. I förarbetena till PSI-lagen lyfte vissa remissinstanser att det är oklart hur en bestämmelse med ett krav på tillgångsförteckningar ska uppfyllas i praktiken (*Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, prop. 2009/10:175, s. 176).

Det kan enligt vår uppfattning vara svårt för myndigheter att identifiera information som ”vanligen” kan tillhandahållas elektroniskt, och det bör i många fall kunna omfatta en stor del av den information som myndigheten innehar. Stöd för en sådan slutsats finns i den kartläggning av användarbehov kring PSI-förteckningar och öppna data som gjordes av Riksarkivet år 2017.¹ Av rapporten framgår att det förekommer missuppfattningar om vad som bör publiceras och i enkätsvaren som låg till grund för rapporten var det vanligt att det angavs att myndigheter såg fram emot en vägledning. När det gäller information i form av öppna data ansåg endast cirka 20 procent av de som besvarade enkäten att det var lätt att förstå och identifiera de datamängder som bör göras tillgängliga i form av öppna data (s. 13).

¹ https://opnndata.se/wp-content/uploads/2017/08/Användarbehov_rapport.pdf.

Att det saknas tydlig vägledning kring vad som ska ingå i en PSI-förteckning och i vilket format den bör publiceras anser vi försvårar för allmänheten att få en samlad överblick över vilken information som finns tillgänglig. Utan en gemensam standard blir det enligt vår bedömning även svårare att samla tillgångsförteckningarna i en sådan gemensam dataportal som nämns i artikel 9.1.

Att inventera befintlig information kan vara arbetskrävande och riskerar att medföra att arbete läggs ned i onödan samt att större fokus läggs på att identifiera vilka typer av information som *kan* göras tillgängliga i stället för att den faktiskt görs tillgänglig. Enligt vår uppfattning finns det även en risk för att såväl för lite som för mycket information förs upp på förteckningarna, vilket kan påverka tillförlitligheten hos dem negativt. Att information anges som tillgänglig, men sedan visar sig vara omfattad av sekretess och därmed inte kan bli föremål för ett vidareutnyttjande, kan upplevas som förvirrande för den som i ett enskilt fall efterfrågar informationen. Avsaknad av enhetlighet vad gäller hur förteckningarna publiceras och deras innehåll kan också leda till att det blir tidskrävande för användarna att ta del av dem. Samtidigt kan det vara svårt för myndigheterna att veta om den förteckning som publiceras uppfyller lagens krav.

Med hänsyn till detta krävs enligt vår uppfattning någon form av samordning av publiceringen för att den ska få ett reellt genomslag och kunna användas på ett ändamålsenligt sätt. I dag saknas en sådan samordning, vilket lyftes av Riksarkivet i myndighetens förstudie om att samla och publicera information om statliga myndigheters PSI-förteckningar som genomfördes år 2017 (se *Riksarkivets förstudie om PSI-förteckningar*, dnr 04-2016/6854, s. 8). Av rapporten framgår att myndigheternas arbete med PSI-förteckningar ofta sker i form av publicering av löpande text på respektive webbplats men att det också kan vara i form av en pdf-fil. Enligt vår uppfattning uppfyller det inte målet i artikel 9.1 på att tillgångsförteckningarna, om möjligt och lämpligt, ska finnas tillgängliga i maskinläsbara format. Vi återkommer i avsnitt 16.2.4 till hur en standard för att beskriva tillgänglig information kan genomföras och samordnas.

Dessa förhållanden talar mot att i den nya lagen införa ett krav i linje med 11 § PSI-lagen. Att det saknas någon form av sanktion för det fall att bestämmelsen inte efterlevs talar också mot att införa en bestämmelse med ett långtgående krav för enskilda aktörer, se avsnitt 16.6.2 avseende frågan om tillsyn.

Det kan finnas anledning för vissa myndigheter och andra aktörer som kommer att omfattas av den nya lagen att gå längre när det gäller att publicera en förteckning över information som finns för vidareutnyttjande än de krav på hur allmänna handlingar ska diarieföras, beskrivas och redovisas som framgår av gällande regler i 5 kap. 1 och 2 §§ samt 4 kap. 2 § OSL och 6 § arkivlagen (1990:782). Det kan särskilt vara fallet för sådana myndigheter som har till uppgift att förse samhället med information (jfr prop. 2009/10:175, s. 176). Enligt vår uppfattning kan motsatt synsätt emellertid anläggas för många av de myndigheter där tillgängliggörande av information normalt endast sker som en marginell sidouppgift och då i huvudsak efter en begäran om utlämnande av allmänna handlingar. En långtgående skyldighet för dessa senare aktörer att publicera en tillgångsförteckning framstår inte som lämplig, sett mot den ökade arbetsbörda som det kan medföra.

Sammanfattande bedömning

Det är uppenbart att det finns ett intresse hos olika vidareutnyttjare att enkelt kunna undersöka vilken information som finns tillgänglig hos olika aktörer som kommer att omfattas av den nya lagen, och att en sådan möjlighet skulle kunna främja ett ökat vidareutnyttjande. Det skulle särskilt kunna gynna mindre företag då de kan sakna resurser för att eftersöka information. Vi anser emellertid inte att den mest ändamålsenliga vägen att uppnå detta är att i den nya lagen införa en tvingande bestämmelse om att generellt redogöra för innehavd information på det sätt som följer av 11 § andra stycket PSI-lagen. Som vi redogjort för ovan medför en sådan bestämmelse tillämpningsproblem och kan för många myndigheter innebära betydande arbetsinsatser utan att det återspeglas i en konkret ökad nytta för potentiella vidareutnyttjare. Ett tvingande krav kan även riskera att resultera i att information som i realiteten inte är tillgänglig för vidareutnyttjande förs upp på en tillgångsförteckning. Vi vill även här understryka att ett genomförande av artikel 9.1 inte förutsätter att en bestämmelse med så långtgående krav som framgår av 11 § andra stycket PSI-lagen införs – det skulle vara att gå utöver öppna data-direktivets krav (jfr prop. 2009/10:175, s. 176).

16.2.2 Ett begränsat krav på förteckning bör införas i den nya lagen

Vårt 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.

Syftet med en sådan tillgångsförteckning som anges i artikel 9.1 i öppna data-direktivet uppfylls till viss del genom befintliga krav i andra författningar i svensk rätt. Tillgångsförteckningarna är ett sätt att främja insyn i den offentliga förvaltningen. Detta tillgodoses i viss mån genom handlingsoffentligheten enligt 2 kap. TF, men även genom bestämmelserna i 5 kap. 1 och 2 §§ samt 4 kap. 2 § OSL och 6 § arkivlagen om hur allmänna handlingar ska diarieföras, beskrivas och redovisas.

Nämnda författningar saknar emellertid bestämmelser som anger hur de förteckningar som upprättas ska göras tillgängliga för allmänheten. Tillgång till förteckningarna kräver i normalfallet att de begärs ut. En sådan ordning ligger inte i linje med syftet med artikel 9.1 i direktivet. 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.

Till detta kommer att vår avsikt är att inte knyta den nya lagens tillämpningsområde till handlingsbegreppet i 2 kap. TF, se avsnitt 8.2. Detta gör ovan nämnda bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen och arkivlagen mindre verksamma vad gäller att fungera som stöd för en tillgångsförteckning, då även information som inte utgör en allmän handling kan komma att omfattas av den nya lagen och vara föremål för vidareutnyttjande.

Mot denna bakgrund anser vi att nämnda bestämmelser bör kompletteras i någon form för att genomföra artikel 9.1 i direktivet. Som vi anført i avsnitt 16.2.1 anser vi att det inte är ändamålsenligt att i den nya lagen införa en tvingande bestämmelse om att de aktörer som kommer att omfattas av lagen ska publicera en tillgångsförteckning över vilken information som vanligen kan tillhandahållas för vidareutnyttjande, jfr 11 § andra stycket PSI-lagen. En anledning till detta

är att det kan antas finnas ett större värde i en förteckning över information som faktiskt *är* tillgänglig för vidareutnyttjande, än i en förteckning över information som *kan* göras tillgänglig för vidareutnyttjande. Det kan likaledes finnas ett större värde i en förteckning som avser information som har gjorts tillgänglig utan en begäran i ett enskilt fall eller till följd av en reglerad skyldighet om informationsförsörjning, än en förteckning som avser information som gjorts tillgänglig till följd av en enskild begäran om utlämnande. Enligt vår bedömning är den information som efterfrågas i det enskilda fallet oftast inte den som är mest lämpad för vidareutnyttjande, utan det är i första hand sådan information som görs tillgänglig utan en föregående begäran som kan ha det största potentiella värdet för vidareutnyttjande och som kan skapa innovationsmöjligheter. Öppna data-direktivet lägger också ett tydligt fokus på att information bör göras tillgänglig utan en föregående begäran och i öppna format.

Vid en avvägning mellan ökade arbetsinsatser och det potentiella värdet i den information som tas upp i en förteckning anser vi att det är lämpligt att den offentliga aktören, i samband med att information görs tillgänglig utan en föregående begäran för upp en beskrivning av informationen på en sådan förteckning som kan indexeras av opnadata.se² eller motsvarande portal. Detta arbete kan antas utgöra en marginell arbetsinsats. I syfte att ytterligare balansera ökade arbetsinsatser med nyttan för vidareutnyttjare anser vi att skyldigheten bör begränsas till information som är av särskilt intresse för vidareutnyttjande. Det är inte all information som görs tillgänglig utan en begäran som har ett potentiellt värde i fråga om vidareutnyttjande. Det kan exempelvis vara information kring en myndighets öppettider eller som i övrigt har en administrativ karaktär. Om sådan information publiceras på myndighetens webbplats behöver den inte också föras upp på en förteckning. Skyldigheten bör därför endast omfatta information av ”särskilt intresse för vidareutnyttjande”. Det är myndigheten eller det offentliga företaget som avgör om viss information omfattas i ett enskilt fall. Bedömningen ska göras utifrån objektiva grunder. Att en viss typ av information ofta efterfrågas genom en begäran i enskilda fall kan exempelvis tala för att det finns ett särskilt intresse i den mening som avses i bestämmelsen.

Vi kan konstatera att ett sådant förslag inte ger potentiella vidareutnyttjare en komplett bild av vilken information som innehåses och

² <https://opnadata.se/>.

kan finnas tillgänglig för vidareutnyttjande hos en viss aktör. Sådan information som görs tillgänglig efter en enskild begäran kommer inte att samlas in genom öppnadata.se eller motsvarande portal. Erfarenheterna av den tvingande bestämmelse som i dag finns i 11 § andra stycket PSI-lagen talar enligt vår mening dock inte för att förhållandena skulle förbättras nämnvärt om en liknande bestämmelse införs i den nya lagen.

Som ett led i att genomföra kravet på medlemsstaterna att främja vidareutnyttjande genom sådana praktiska arrangemang som anges i artikel 9.1 anser vi att det i den nya lagen bör införas en skyldighet för offentliga aktörer att, när information som är av särskilt intresse för vidareutnyttjande görs tillgänglig utan en begäran, föra upp en beskrivning av den med tillhörande metadata i en förteckning. Det kan i detta sammanhang understrykas att det naturligtvis inte finns något hinder för en myndighet eller ett offentligt företag att på en sådan förteckning föra upp även uppgifter om information som *kan* göras tillgänglig eller som har gjorts tillgänglig efter en begäran enligt annan författning. Någon skyldighet bör dock inte finnas i dessa fall.

Enligt artikel 9.1 ska tillgångsförteckningar göras tillgängliga online, om möjligt och lämpligt. Vi anser därför att det bör anges i bestämmelsen att publiceringen av förteckningen ska ske digitalt, jfr 11 § tredje stycket PSI-lagen. Publiceringen ska vidare göras i en centralt åtkomlig förteckning, för att underlätta för vidareutnyttjare att hitta informationen. Det kan t.ex. vara fråga om att göra beskrivningen, med tillhörande metadata, tillgänglig på en dataportal liknande öppnadata.se.

Vi återkommer i det följande till vilka övriga åtgärder som kan vara lämpliga att vidta för att uppfylla kraven i artikel 9.1, däribland frågan om ett behov av att samordna förteckningarna i en central dataportal, se avsnitt 16.2.3, och frågan om ett behov av att meddela föreskrifter avseende tekniska standarder kring metadata och hur förteckningarna i övrigt ska beskrivas, se avsnitt 16.2.4.

16.2.3 Samordnande och uppföljande åtgärder

Vår bedömning: Det arbete med att förvalta och utveckla nationella dataportaler som bedrivs av Myndigheten för digital förvaltning utgör ett sådant praktiskt arrangemang som avses i artikel 9.1.

Utöver dessa åtgärder kan det finnas skäl för regeringen att i regleringsbrev ge relevanta myndigheter i uppdrag att främja sökning efter och tillgång till information för vidareutnyttjande och begära återrapportering om hur detta arbete bedrivs.

En gemensam dataportal

I artikel 9.1 ges portalplatser kopplade till tillgångsförteckningar som ett exempel på ett praktiskt arrangemang som kan inrättas för att underlätta sökningen efter information som kan vidareutnyttjas. I Sverige finns en sådan portal, i form av [öppnadata.se](https://opnadata.se), som är en dataportal för exponering av de svenska öppna data som gjorts tillgängliga enligt standarden DCAT-AP.³ Portalen hämtar och visar metadatabeskrivningar av öppna data från offentliga aktörer. Dessa beskrivningar utgör enligt vår bedömning vad som i direktivet beskrivs som tillgångsförteckningar. Metadata om informationen hämtas automatiskt och sammanställs så att det går lättare att söka och bläddra i den. För att information som gjorts tillgänglig av en viss aktör ska bli synlig på [öppnadata.se](https://opnadata.se) krävs att organisationen registrerar sig, vilket i dag görs direkt på portalplatsen genom ett enkelt förfarande. Det krävs även att organisationen anger den internet-adress där den förteckning som regelbundet ska skannas av portalen finns.

Det praktiska ramverk som [öppnadata.se](https://opnadata.se) och de förteckningar som den bygger på utgör, uppfyller enligt vår bedömning i all väsentlighet de mål vad gäller inrättande av praktiska arrangemang i form av portalplatser som anges i artikel 9.1. Den information som finns på [öppnadata.se](https://opnadata.se) omfattar emellertid endast sådan som gjorts tillgänglig i form av öppna data, se definitionen av begreppet i avsnitt 9.1.9. Någon sådan begränsning kan vi inte se är avsedd i direktivet. Möjligheten att lätt kunna söka även efter information som är tillgänglig men exempelvis är belagd med en avgift bör också främjas.

³ DCAT-AP är ett metadataformat som fungerar som en katalogiseringsspecifikation och gemensam vokabulär för de datamängder som har publiceras som öppna data.

Något tekniskt eller administrativt hinder mot att även låta sådan information omfattas finns inte enligt vår bedömning – om en avgiftsbelagd informationsmängd tas upp i den förteckning som indexerats så kommer den också att synas på öppnadata.se. Den nuvarande portalens namn gör det däremot motsägelsefullt att där hänvisa även till information som inte utgör öppna data. Det kan därför finnas skäl att se över detta. Hur ett sådant arbete bör genomföras ligger dock utanför vårt uppdrag. Det bör kunna bedrivas inom ramen för existerande instruktion för Myndigheten för digital förvaltning (Digg), som bl.a. har i uppdrag att främja öppen och datadriven innovation samt tillgängliggörande av öppna data och vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen, se 6 § 2 förordningen (2018:1486) med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning. Enligt företrädare för Digg som vi har varit i kontakt med pågår också för närvarande ett sådant arbete, i form av ”Sveriges dataportal”, www.dataportal.se. Under år 2020 kommer portalen att vidareutvecklas med fler funktioner och mer innehåll. Den utvecklas och förvaltas av Digg.

Sammanfattningsvis bedömer vi att existerande dataportal och det arbete som bedrivs med att utveckla och anpassa den utgör ett praktiskt arrangemang kring dataportaler i den mening som avses i artikel 9.1. Någon särskild reglering behövs därför inte i den nya lagen i denna del. När det gäller att sökning på flera språk bör underlättas, särskilt genom att en sammanställning av metadata på unionsnivå möjliggörs, är vår bedömning att detta kan uppnås inom ramen för det nuvarande utvecklingsarbetet.

Uppföljning av arbetet med att främja vidareutnyttjande

Även mindre myndigheter kan inneha information som är intressant och värdefull för vidareutnyttjare. Det är dock inte osannolikt att det i praktiken är de myndigheter som har informationsförsörjning som en del av kärnverksamheten, eller som i övrigt innehar information som typiskt sett är värdefull ur ett vidareutnyttjandeperspektiv, som är av störst intresse. Exempelvis kan det vara fråga om myndigheter som innehar och framställer information som utgör sådana särskilda värdefulla datamängder som anges i artikel 14 i öppna data-direktivet. Det kan därför finnas skäl att, som ett led i den nationella

digitaliseringsstrategin, i viss mån ha ett utökat fokus på sådana myndigheter vad gäller arbetet med att publicera förteckningar över vilken information som är tillgänglig för vidareutnyttjande. Riksdagen har i två tillkännagivanden framhållit att arbetet med öppna data måste ges ökad tyngd och att samtliga statliga myndigheter bör ges i uppdrag att arbeta strategiskt för att öka utbudet av och tillgängligheten till öppna data (bet. 2017/18:FiU25 punkt 2, rskr. 2017/18:180), se avsnitt 5.5.1. En möjlig väg att uppnå detta, som inte bygger på krav i författning, kan vara att regeringen i regleringsbrev ger relevanta statliga myndigheter i uppdrag att återrapportera om vilket arbete som bedrivs för att främja ett vidareutnyttjande av information.

I regleringsbreven bestäms mål och återrapporteringskrav samt organisationsstyrning för myndigheters verksamhet. Om inte annat anges ska återrapporteringen ske i myndighetens årsredovisning. Genom att de ses över varje år och är avpassade för varje myndighet finns möjlighet till fortlöpande anpassning till nya förhållanden. Det har under lång tid upplevts som naturligt och smidigt att ge direktiv till myndigheter i anslutning till beslut om tilldelning av medel (Wilhelm Persson, *Regleringsbrev ur rättslig synvinkel*, Förvaltningsrättslig tidskrift 2011, s. 672). Genom krav på återrapportering kan regeringen få ett viktigt underlag för att kunna anpassa de åtgärder som kan vara nödvändiga för att driva arbetet med åtgärder som främjar sökningen efter och tillgången till information för vidareutnyttjande i rätt riktning, så att målen i bl.a. artikel 9.1 i direktivet uppnås på bästa sätt. Vi anser att återrapporteringskrav i regleringsbrev har fördelen att det kan anpassas till den specifika myndighetens verksamhet. Återrapporteringskravet kan således komplettera annan normgivning inom området och de övriga åtgärder som vi redogör för i detta och andra kapitel.

16.2.4 Behov av föreskrifter

Vårt förslag: Ett bemyndigande ska införas i förordningen med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning som anger att myndigheten får meddela föreskrifter om innehållet i och utformningen av en förteckning över information som är av särskilt intresse för vidareutnyttjande.

Bestämmelsen i 15 § arkivförordningen ska upphävas.

Som vi beskrivit i avsnitt 16.2.3 har Digg ett uppdrag att främja öppen och datadriven innovation samt tillgängliggörande av öppna data och vidareutnyttjande av information från den offentliga förvaltningen. Detta sker bl.a. genom arbetet med öppnadata.se och den nya dataportal som håller på att utvecklas.

En dataportal likt öppnadata.se är inte bättre än underlaget som den bygger på, dvs. det är av stor vikt att det finns tillförlitliga och uppdaterade förteckningar över tillgänglig information. För att uppfylla målen i artikel 9.1 i praktiken är det av vikt att det finns en samordning, inte bara organisatoriskt utan även tekniskt, genom att det finns en tydlig gemensam standard för hur offentliga aktörer bör strukturera de förteckningar över information som är tillgänglig för vidareutnyttjande som samlas in av olika portalplatser. Vi bedömer att detta ramverk är på plats redan i dag genom att DCAT-AP används som standard för att beskriva tillgångsförteckningarna. På öppnadata.se finns verktyg för att kontrollera att en viss förteckning som registreras av en organisation uppfyller metadatastandarden. Med hänsyn till den tekniska utvecklingen kan det emellertid finnas behov av att meddela närmare föreskrifter om bl.a. metadata och tekniska standarder som ska tillämpas när en beskrivning av information förs upp på en förteckning.

Ett bemyndigande som möjliggör utfärdande av sådana föreskrifter finns i 15 § arkivförordningen (1991:446), som anger att Digg får meddela närmare föreskrifter om innehållet i och utformningen av den förteckning som ska publiceras enligt 11 § andra stycket PSI-lagen för statliga myndigheter samt organ som anges i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen. Med hänsyn till att vi i avsnitt 7.1.1 föreslår att PSI-lagen ska upphävas och att en ny lag bör införas i dess ställe kommer bemyndigandet inte längre att kunna tillämpas i dess nuvarande lydelse. Det är vidare formulerat så att det omfattar en krets av aktörer som inte stämmer överens med vad som föreslås i den nya lagen. Till detta kommer att vi i avsnitt 16.2.1 och 16.2.2 gör bedömningen att en lika långtgående skyldighet som följer av 11 § andra stycket PSI-lagen inte bör införas i den nya lagen. Dessa omständigheter medför att formuleringen av ett bemyndigande för Digg måste ändras. Vi anser vidare att det bör flyttas från sin nuvarande placering i arkivförordningen då det synes vara kopplat till att Riksarkivet tidigare hade ansvaret för sådana föreskrifter. Digg har vid samråd anfört att det är lämpligare att placera ett sådant bemyndig-

ande i myndighetens instruktion. Vi delar denna bedömning. Mot denna bakgrund anser vi att bemyndigandet i 15 § arkivförordningen bör upphävas.

När det gäller vilken typ av föreskrifter som kan bli aktuella är det enligt vår bedömning fråga om verkställighetsföreskrifter, i likhet med de föreskrifter som diskuterats i avsnitt 11.4.7. Det är bl.a. fråga om att närmare reglera vilken metadata som bör ingå och hur informationen som framgår av en förteckning ska beskrivas. Dit hör exempelvis namn och en kort beskrivning av informationsresursen, dess senaste uppdatering, tekniska format, information om avgifter och andra eventuella villkor, kända begränsningar och eventuell särskild kontaktperson för den aktuella informationsresursen (jfr *Ett steg vidare – nya regler och åtgärder för att främja vidareutnyttjande av handlingar*, SOU 2014:10, s. 169). Vi kan svårligen se att de skulle komma att påverka den kommunala självstyrelsen på det sätt som anges i 8 kap. 2 § 3 RF, särskilt som publiceringen av en förteckning på flera sätt är kopplad till myndighetens egna bedömningar. Det kan noteras att det i förarbetena till PSI-lagen angavs att anledningen till att det nu gällande bemyndigandet i 15 § arkivförordningen att meddela föreskrifter om tillgångsförteckningar inte omfattar kommuner och regioner är att förutsättningarna skiljer sig väsentligt åt mellan olika kommuner och regioner, vilket försvårar en gemensam reglering (*Vidareutnyttjande av information från den offentliga förvaltningen*, prop. 2014/15:79, s. 30 f.), inte att det fanns något hinder ur normgivningssynpunkt. Bedömningen gjordes även att det var fråga om verkställighetsföreskrifter.

Eftersom det är fråga om sådana verkställighetsföreskrifter som regeringen enligt 8 kap. 7 och 11 §§ RF har rätt att bemyndiga en myndighet under regeringen att meddela, krävs inte någon särskild reglering i den nya lagen. Vi anser, som tidigare nämnts, att det är lämpligt att ett bemyndigande införs i förordningen om instruktion för Myndigheten för digital förvaltning genom att det där anges att myndigheten får meddela föreskrifter om innehållet i och utformningen av den förteckning som ska publiceras enligt den bestämmelse som vi föreslår i avsnitt 16.2.2. När det gäller kretsen av aktörer som omfattas anser vi att den inte bör begränsas på det sätt som görs i 15 § arkivförordningen. Att undanta kommunala och regionala kommuner skulle enligt vår uppfattning motverka syftet med artikel 9.1 i direktivet, som inte heller innehåller någon begränsning kring vilka

aktörer som avses utan riktar sig till medlemsstaten som helhet. Avgränsningen i 15 § arkivförordningen kan vidare antas vara för-
anledd av att den skulle följa Riksarkivets föreskriftsrätt i övrigt,
som inte omfattar kommuner, se avsnitt 16.3. Med hänsyn till att det
bemyndigande vi nu föreslår avser Digg ser vi inte att det finns anled-
ning att begränsa föreskriftsrätten av sådana skäl. En ökad harmoni-
sering vad gäller tillgångsförteckningar även för kommunala och
regionala myndigheter ser vi vidare som ett viktigt sätt att främja de
målsättningar som anges i artikel 9.1 i direktivet.

16.3 Bevarande av information

Vår bedömning: Det behövs inte någon särskild bestämmelse i den nya lagen, eller någon annan åtgärd, för att genomföra de mål som anges i artikel 9.1 andra stycket i öppna data-direktivet.

I artikel 9.1 andra stycket i öppna data-direktivet anges att medlemsstaterna ska uppmana myndigheter att inrätta praktiska arrangemang för att underlätta bevarande av information som är tillgänglig för vidareutnyttjande. I likhet med bestämmelsens första stycke är den riktad till medlemsstaterna och innehåller därmed inte några direkta skyldigheter för myndigheterna.

Bevarande av information regleras i första hand genom arkivlagen. Kompletterande bestämmelser om arkivering finns i arkivförordningen. För en utförlig redogörelse kring gällande rätt avseende bevarande och gallring av information hänvisar vi till Arkivutredningens betänkande, *Häriifrån till evigheten – En långsiktig arkivpolitik för förvaltning och kulturarv*, SOU 2019:58, s. 249 ff. Följande bör dock nämnas särskilt i detta sammanhang. Av 3 § arkivlagen framgår att information ska bevaras, hållas ordnad och vårdas. För de statliga myndigheter som omfattas av arkivlagen är det tillåtet att gallra information endast i enlighet med föreskrifter eller beslut som meddelas av Riksarkivet, om inte särskilda gallringsföreskrifter finns i lag eller förordning (se 14 § arkivförordningen). Generella föreskrifter och allmänna råd om arkiv hos statliga myndigheter finns i RA-FS 1991:1. Mer specifika föreskrifter, bl.a. avseende digital information, regleras bl.a. i Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd (RA-FS 2009:1) om elektroniska handlingar. Enligt 11 § i den sistnämnda författ-

ningen gäller den för statliga myndigheter och sådana organ som avses i 2 kap. 4 § OSL beträffande allmänna handlingar i den verksamhet som avses i bilagan. I föreskrifterna anges bl.a. att myndigheter som omfattas ska upprätta en strategi för bevarande av digital information och vad strategin för bevarande ska innehålla (3 kap.) och vilka åtgärder som ska vidtas för att bevara informationen (4 kap.).

Särskilda bestämmelser om gallring finns även i ett stort antal registerförfattningar. Det finns drygt 110 författningar som på något sätt reglerar gallring eller hänvisar till andra bestämmelser som gör det.⁴ Gemensamt för de flesta av dessa författningar är att de reglerar integritetskänsliga uppgifter och/eller register (SOU 2019:58, s. 258).

Vi anser att de skyldigheter som följer av föreskrifter som finns på arkivområdet, och då särskilt Riksarkivets föreskrifter avseende elektroniska handlingar, i sig uppfyller kraven på praktiska arrangemang för att bevara information som är tillgänglig för vidareutnyttjande. Enligt vår uppfattning är den krets av aktörer som omfattas av arkivlagen i all väsentlighet samma som den som kommer att omfattas av den nya lagen. Vi noterar emellertid att Riksarkivets föreskriftsrätt inte gäller för kommunala och regionala myndigheter. Av 8 § arkivlagen framgår att kommun- respektive regionstyrelsen är arkivmyndigheter i kommuner och regioner, om inte kommunfullmäktige eller regionfullmäktige har utsett någon annan nämnd eller styrelse till arkivmyndighet. Föreskrifter för kommuner och regioner finns alltså på kommunal nivå. Arbetet med att ta fram underlag och stöd för att formulera sådana föreskrifter bedrivs av Samrådsgruppen för kommunala arkivfrågor, som är ett samverkansorgan inom arkivområdet. Huvudmän är Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och Riksarkivet. Samrådsgruppen ska enligt sin arbetsordning verka för en dokument- och arkivhantering som främjar demokrati och verksamhetskvalitet inom den offentliga sektorn, med inriktning mot kommuner och regioner. Gruppen ska bl.a. ge råd om bevarande och gallring av allmänna handlingar i kommuner och regioner samt bevaka och ta initiativ i fråga om svensk lagstiftning som berör dokument- och arkivhantering.⁵ Samrådsgruppen har tagit

⁴ Se exempelvis 19 § lagen (2016:526) om behandling av personuppgifter i ärenden om licens för läkemedel och 12 § lagen (2013:794) om vissa register för forskning om vad arv och miljö betyder för människors hälsa.

⁵ Samrådsgruppen för kommunala arkivfrågor. Arbetsordning den 20 maj 2014.

fram ett antal generella råd om bevarande och gallring av information i den kommunala och regionala sektorn.⁶

Vi anser vid dessa förhållanden att det även för kommunala och regionala myndigheter finns en styrning kring bevarande av information som utgör sådana praktiska arrangemang som avses i artikel 9.1 andra stycket i öppna data-direktivet. För att genomföra direktivet i denna del krävs det därför inte att en särskild bestämmelse införs i den nya lagen. Vi ser inte heller skäl för att i övrigt föreslå någon särskild åtgärd.

16.4 Förenklad tillgång till datamängder

Vår bedömning: Det behövs inte någon särskild bestämmelse i den nya lagen, eller någon annan åtgärd, för att genomföra de mål som anges i artikel 9.2 i öppna data-direktivet.

I artikel 9.2 i direktivet anges att medlemsstaterna, i samarbete med kommissionen, ska fortsätta sina ansträngningar för att förenkla tillgången till datamängder, särskilt genom att tillhandahålla en enda åtkomstpunkt och steg för steg göra lämpliga datamängder som innehas av offentliga myndigheter tillgängliga.

Vi konstaterar att bestämmelsen är inriktad på åtgärder som vidtas i samarbete mellan medlemsstaterna och kommissionen. Redan av den anledningen anser vi att det inte krävs att det införs en särskild bestämmelse i den nya lagen för att genomföra direktivet i denna del. Till detta kommer att en förenklad tillgång till datamängder, genom en enda åtkomstpunkt, i praktiken främjas genom de åtgärder som vi föreslår i avsnitt 16.2, särskilt genom skyldigheten att publicera beskrivningar över information i en särskild förteckning i samband med att information görs tillgänglig utan en föregående begäran. Även de krav på att göra särskilda värdefulla datamängder tillgängliga i vissa format som redovisats i avsnitt 11.4.6 främjar de mål som anges i artikel 9.2.

Mot denna bakgrund anser vi att ett genomförande av artikel 9.2 i direktivet inte förutsätter att en särskild bestämmelse införs i den nya lagen, eller att någon annan åtgärd vidtas.

⁶ Råden finns tillgängliga på webbplatsen för samrådsgruppen, april 2020.

16.5 Redovisning av avgifter

Vikten av öppenhet för att främja vidareutnyttjande av information lyfts fram på flera sätt i öppna data-direktivet, bl.a. genom ett ökat fokus på öppna data och i form av krav på att medlemsstaterna ska underlätta sökningen efter och tillgången till information genom olika praktiska arrangemang. I artikel 8 och 11 regleras krav på villkor, t.ex. att de ska vara objektiva, proportionerliga och icke-diskriminerande, se avsnitt 15.3. För att en vidareutnyttjare lättare ska kunna avgöra om avgifter och andra villkor uppfyller dessa krav, och om de avgifter som tas ut stämmer överens med direktivets nivåer, finns i artikel 7.1 och 7.2 i direktivet krav på öppenhet kring avgifter som tas ut för vidareutnyttjande av information. Lydelsen av bestämmelserna är densamma som i ändringsdirektivet. Kravet på att informera om avgifter regleras i 11 § första stycket PSI-lagen som anger att en myndighet ska informera om avgifter, inklusive beräkningsgrund, och andra villkor för vidareutnyttjandet. Informationen ska enligt tredje stycket lämnas ut elektroniskt och utan avgift.

Svensk rätt innehåller ingen generell aktiv informationsplikt av det slag som föreskrivs i artikel 7.1 och 7.2 i öppna data-direktivet, utom i de fall då avgifter och villkor ingår i sådana föreskrifter som ska offentliggöras enligt PSI-lagen. Med hänsyn till detta och med beaktande av den bestämmelse om tillgängliggörande på eget initiativ som vi föreslår, finns det anledning att se över hur artikel 7.1 och 7.2 bör implementeras i den nya lagen.

16.5.1 Redovisningsskyldighet när en avgift är fastställd i förväg

Vårt förslag: En myndighet eller ett offentligt företag ska, om en avgift är fastställd i förväg, digitalt publicera avgiftsbeloppet, grunden för hur avgiften har beräknats och andra villkor för vidareutnyttjandet.

Öppna data-direktivet skiljer på informationsskyldighet för standardavgifter och för andra avgifter. Det innehåller däremot inte någon definition av begreppet standardavgifter. Av ett tillkännagivande från EU-kommissionen framgår att vad som avses med detta begrepp är

avgifter som kan tillämpas automatiskt på i förväg definierade handlingar eller uppsättningar av handlingar, utan krav på någon bedömning från fall till fall (Kommissionens tillkännagivande – *Riktlinjer om rekommenderade standardlicenser, datauppsättningar och avgifter för vidareutnyttjande av handlingar* (2014/C 240/01), punkt 4.3.a). Åtskillnaden motiveras av att det är omöjligt att tillhandahålla en uttömmande översikt av avgifter som täcker alla upptänkliga situationer (Se meddelande från kommissionen till Europaparlamentet enligt artikel 251.2 andra stycket i EG-fördraget *Gemensam ståndpunkt antagen av rådet inför antagandet av ett direktiv om vidareutnyttjande och kommersialisering av information från den offentliga sektorn*, 2002/0123(COD), den 3 juni 2003).

Bestämmelsen i direktivet som handlar om standardavgifter, artikel 7.1, bör enligt vår bedömning tillämpas när det är fråga om avgiftstaxor eller avgifter som är bestämda i förväg. Detta kommer främst att gälla information som gjorts tillgänglig utan en föregående begäran. Vid ett sådant tillgängliggörande är det den som innehar informationen som i stor utsträckning styr över vilken information som görs tillgänglig, vilka villkor som kommer att tillämpas samt om en avgift ska tas ut och i så fall storleken på avgiften. Eftersom avgiften i dessa fall avser en viss på förhand känd informationsmängd som gjorts tillgänglig i ett visst format, kan grunden för hur beloppet har beräknats anges utan svårighet. Om beräkningsgrunden i sig har stöd i ett normbeslut om avgiftstaxor eller andra riktlinjer som har tagits fram av den enskilda myndigheten eller i form av en bolagsordning eller annat styrdokument i ett offentligt företag, saknar betydelse. Det avgörande är att en potentiell vidareutnyttjare på förhand kan informera sig om vilka avgifter, inklusive beräkningsgrunden, och andra villkor som aktualiseras för vidareutnyttjandet. Uttrycket ”andra villkor för vidareutnyttjandet” kan exempelvis avse en licens som begränsar hur informationen kan vidareutnyttjas.

Mot denna bakgrund anser vi att det bör införas en särskild bestämmelse i den nya lagen som anger en skyldighet för offentliga aktörer att, om avgiften för ett vidareutnyttjande är bestämd i förväg, publicera avgiftsbeloppet, grunden för hur avgiften har beräknats och andra villkor för vidareutnyttjandet. Enligt artikel 7.1 ska publiceringen ske på elektronisk väg, om möjligt och lämpligt. För avgifter som är bestämda i förväg bör det vara en självklarhet att de finns tillgängliga på myndighetens eller företagets webbsida så att

vidareutnyttjaren kan ta del av dem på ett enkelt sätt. Publiceringen ska därför ske digitalt. Detta får anses såväl möjligt och lämpligt och behöver enligt vår mening inte komma särskilt till uttryck i bestämmelsen (jfr prop. 2014/15:79, s. 30.)

16.5.2 Redovisningsskyldighet när en avgift inte är fastställd i förväg

Vårt förslag: I andra fall än när en avgift är fastställd i förväg ska en myndighet eller ett offentligt företag kunna ange grunden för hur en avgift kommer att beräknas. På begäran ska en myndighet eller ett offentligt företag ange hur en avgift har beräknats i ett enskilt fall.

Enligt artikel 7.2 första meningen ska de faktorer som beaktas vid beräkningen av avgifterna anges på förhand när det gäller andra avgifter för vidareutnyttjande än de som avses i artikel 7.1. Av den gränsdragning som görs i avsnitt 16.5.1 vad gäller avgifter som är fastställda i förväg går det att sluta sig till att ”andra avgifter” avser information där något faktiskt avgiftsbelopp inte har fastställts i förväg. Syftet med bestämmelsen kan antas vara att den enskilde ska kunna få en uppfattning om hur avgiften kommer att beräknas för det fall att informationen tillhandahålls för vidareutnyttjande. Ett krav på att beräkningsgrunden ska publiceras på det sätt som följer av artikel 7.1 saknas också, vilket talar för att det är fråga om att lämna information på begäran. Kravet på begäran togs emellertid bort i ändringsdirektivet, varvid bestämmelsen om information om avgifter också ändrades i detta avseende, se prop. 2014/15:79, s. 30.

För att uppfylla skyldigheten i artikel 7.2 första meningen anser vi att det i många fall kan vara tillräckligt att hänvisa till relevant bestämmelse i avgiftsförordningen eller andra på förhand bestämda föreskrifter som tillämpas vid beräkningen av en avgift. För att genomföra artikel 7.2 första meningen anser vi att en särskild bestämmelse bör införas i den nya lagen som föreskriver att i de fall en avgift för viss information inte är fastställd i förväg ska en myndighet eller ett offentligt företag kunna ange grunden för hur en avgift kommer att beräknas.

Av artikel 7.2 andra meningen framgår att om det begärs ska innehavaren av den berörda informationen ange hur en avgift har beräknats för en specifik ansökan om vidareutnyttjande. Det ska alltså vara fråga om *en specifik ansökan* om vidareutnyttjande. Vi anser dock att sådan information ska kunna fås även om en begäran av vidareutnyttjande inte har ställts. Informationsrätten föreligger alltså i varje enskilt fall där en avgift har tagits ut. En bestämmelse som ålägger en myndighet eller ett offentligt företag en skyldighet att på begäran ange hur en avgift har beräknats i ett enskilt fall bör därför införas i den nya lagen. Det bör understrykas att en förfrågan om information om en avgift inte utmynnar i ett beslut som kan överklagas enligt den nya lagen. Inte heller är det frågan om ett sådant beslut enligt avgiftsförordningen som kan överklagas i den ordning som anges där.

16.6 Tillsyn

Öppna data-direktivet ställer inte några krav på att medlemsstaterna inrättar särskilda kontroller eller tillsynsorgan. Frågan är om det likväl finns några områden inom den nya lagen som bör stå under tillsyn och om en sådan tillsyn skulle främja efterlevnaden av lagen. Regeringen har i skrivelsen *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn* (skr. 2009/10:79) framhållit att den offentliga tillsynen är viktig för att stärka efterlevnaden av de föreskrifter som bl.a. riksdagen och regeringen har beslutat och att tillsynen bidrar till att upprätthålla grundläggande värden i samhället såsom rättssäkerhet, effektivitet och demokrati. Som vi har påpekat tidigare har den nuvarande PSIlagen fått ett begränsat genomslag, vilket talar för att det kan vara motiverat med någon form av tillsyn.

16.6.1 Behovet av tillsyn i den nya lagen

Vi har identifierat några områden i den nya lagen som vi anser skulle kunna vara aktuella för tillsyn och där ett tillsynsorgan skulle kunna såväl ge råd och stöd till myndigheterna som kontrollera att regelverket följs. Ett område där tillsyn framför allt skulle kunna vara aktuellt är kravet på tillgångsförteckningar. Kravet som finns i dag på att publicera en tillgångsförteckning har som nämnts i avsnitt 16.2.1

inte efterlevts av många myndigheter och här skulle enligt vår bedömning en tillsynsfunktion sannolikt resulterat i att kravet hade fått ett bättre genomslag. Även om vårt förslag innebär att kravet på när en tillgångsförteckning ska publiceras begränsas jämfört med i dag anser vi att en formell tillsyn på detta område skulle kunna bidra till att stärka efterlevnaden av kravet.

Ett annat område som skulle kunna vara föremål för tillsyn är kraven på att villkor för vidareutnyttjande ska vara objektiva, proportionerliga, icke-diskriminerande och motiverade av ett allmänt intresse samt inte får begränsa konkurrensen eller möjligheterna till vidareutnyttjande. Likaså skulle förbudet mot avtal om exklusiva rättigheter samt de krav på öppenhet och insyn som finns i lagen, t.ex. redovisning av avgifter och publicering av avtal om exklusiva rättigheter, kunna vara aktuellt för tillsyn.

Behovet av tillsyn över PSI-lagen har behandlats i tidigare lagstiftningsarbete. PSI-utredningen föreslog att Konkurrensverket skulle ges i uppdrag att utöva tillsyn över PSI-lagens förbud mot diskriminerande villkor (SOU 2014:10, s. 154 f.). Regeringen ansåg emellertid att förslaget inte skulle genomföras, bl.a. eftersom avslagsbeslut kunde prövas av domstol, vilket kunde leda till gränsdragningsproblem. Vidare påpekade regeringen att utredningen inte hade redovisat att det förelåg några tydliga behov för en tillsynsfunktion eller föreslagit några möjligheter till sanktionsåtgärder (prop. 2014/15:79, s. 34 f.).

16.6.2 En tillsynsfunktion bör inte inrättas

Vår bedömning: Det finns inte tillräckliga skäl för att införa en särskild tillsynsfunktion för att säkerställa att den nya lagen följs.

För att en tillsynsfunktion ska inrättas krävs att det finns tydliga behov eller andra starka skäl som talar för detta. I annat fall kan det vara mer lämpligt med en funktion som i stället har i uppgift att stödja och främja offentliga aktörers arbete med den nya lagen.

Vi föreslår i avsnitt 13.3.1 att en myndighets beslut om att avslå en begäran om vidareutnyttjande ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Behovet av tillsyn är därmed inte lika framträdande då möjlighet till överprövning finns av de krav som anges i lagen

på format, avgifter och användandet av villkor som kan begränsa ett vidareutnyttjande.

Det som talar mot att inrätta en tillsynsfunktion är vidare att den nya lagen inte innehåller några rättigheter eller intressen för enskilda som behöver skyddas från kränkning, på det sätt som exempelvis följer av dataskyddsförordningen. Enligt vår bedömning kräver inte något av de områden i lagen som vi redogjort för i avsnitt 16.6.1 ett sådant kraftfullt verktyg som tillsyn för att säkerställa efterlevnaden av lagen.

Ett annat väsentligt skäl som talar mot en tillsynsfunktion är att det är svårt att införa en sanktion kopplad till tillsynen. Detta med hänsyn till att det är en vedertagen princip att sanktionsavgifter som utgångspunkt inte ska riktas mot staten om det inte finns starka skäl, t.ex. i form av ett särskilt skyddsintresse, jfr regeringens uttalande i samband med genomförandet av webbtillgänglighetsdirektivet (*Genomförandet av webbtillgänglighetsdirektivet*, prop. 2017/18:299, s. 68) samt i lagstiftningsärendet inför genomförande av dataskyddsdirektivet. I det senare ärendet framhöll regeringen att det är en principiell skillnad mellan att låta en myndighet använda ekonomiska påtryckningsmedel i syfte att förmå en annan myndighet att göra eller underlåta något och att använda ekonomiska sanktioner som reaktion på begångna överträdelse (*Brottsdatalag*, prop. 2017/18:232, s. 316).

Slutligen kan det finnas fog för att skilja på tillsyn i form av inspektioner och kontroller respektive främjande- och stödjandeåtgärder i form av information och rådgivning, då dessa uppdrag kan riskera att komma i konflikt med varandra. Regeringen har tidigare valt att särskilja dessa funktioner åt (se t.ex. *Inspektionen för vård och omsorg – en ny tillsynsmyndighet för hälso- och sjukvård och socialtjänst*, prop. 2012/13:20, s. 94).

Vi anser sammantaget, särskilt mot bakgrund av att direktivet inte innehåller några krav på tillsyn eller annan kontroll eller uppföljning, att det inte finns tillräckliga skäl för att införa en tillsynsfunktion i den nya lagen. Frågan är då om en myndighet i stället bör få i uppgift att främja och stödja myndigheternas och de offentliga företagens tillämpning av den nya lagen.

16.6.3 En främjandefunktion bör inrättas

Vårt förslag: Myndigheten för digital förvaltning ska få i uppdrag att främja tillämpningen av den nya lagen.

Vi har i avsnitt 16.6.2 bedömt att det inte finns tillräckliga behov av en tillsynsfunktion. Däremot anser vi att det finns behov av en funktion som har i uppgift att stödja och främja myndigheternas och de offentliga företagens tillämpning av den nya lagen. Denna bedömning grundar vi bl.a. på att den nuvarande PSI-lagen har fått ett svagt genomslag och att internationella mätningar de senaste åren har visat att Sverige halkar efter andra länder när det gäller arbetet med öppna data, se avsnitt 5.6.1. Därtill kommer att den nya lagen kan upplevas som komplex eftersom det kan uppkomma vissa gränsdragningsfrågor i förhållande till andra regelverk, t.ex. bestämmelser om tillgång till information.

Digg har, som tidigare nämnts, redan i dag i uppdrag att främja öppen och datadriven innovation samt tillgängliggörande av öppna data och vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen, se 6 § 2 förordningen med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning. Vi anser att detta mer generella uppdrag om att främja tillgängliggörande av öppna data och vidareutnyttjande av handlingar skulle kunna förtydligas och utvidgas till att avse ett explicit uppdrag om att främja att den nya lagen tillämpas på rätt sätt av myndigheter och offentliga företag. Genom ett utvidgat uppdrag skulle Digg få ett tydligare ansvar att främja och stödja myndigheternas arbete med att tillgängliggöra öppna data och annan offentlig information för att möjliggöra ett ökat vidareutnyttjande.

Den nya lagen, exempelvis bestämmelserna om formatkrav, kräver såväl tekniska som juridiska kunskaper. För att myndigheter och offentliga företag ska kunna uppfylla den nya lagens krav är vår bedömning att det kommer att finnas behov av lättillgänglig och tydlig information samt utbildning, men även annat stöd, t.ex. bistånd av teknisk och juridisk kompetens, vägledningar samt forum för erfarenhetsutbyte. Det är också av vikt att den nya lagens tillämpning följs upp efter en tid för att kunna utvärdera om det behöver vidtas några ytterligare stöd- eller informationsinsatser för att komma till rätta med eventuella brister som identifierats.

Vi föreslår mot denna bakgrund att Digg får i uppdrag att främja tillämpningen av den nya lagen. Det bör därför införas en ny bestämmelse i myndighetens instruktion som tydliggör denna uppgift.

17 Skydd för information

17.1 Inledning

Öppna data-direktivet och den nya lagen har en hög ambitionsnivå vad gäller att göra information som innehas av den offentliga sektorn tillgänglig för vidareutnyttjande. Detta kommer bl.a. till uttryck genom den i avsnitt 11.3.2 redovisade bestämmelsen om tillgängliggörande på eget initiativ och krav på att information ska tillhandahållas i digitala format som kräver så lite manuell bearbetning som möjligt. För dynamiska data pekas i direktivet särskilt på att värdet i sådan information ofta kan kopplas till att den är aktuell. Dessa målsättningar och de potentiella värden som finns i information från den offentliga sektorn måste dock balanseras mot de eventuella risker som kan uppstå vid ett ökat tillhandahållande av digital information. I våra kommittédirektiv anges att vi ska beakta dessa säkerhetsrisker och behovet av att upprätthålla nationell säkerhet, säkerhetsskydd och informationssäkerhet samt sekretess och skydd för den personliga integriteten. Företrädare för myndigheter som vi har haft kontakt med har också gett uttryck för att skyddet av information särskilt bör lyftas fram.

I avsnitt 17.2 och 17.3 ges en översikt av vilka områden som berörs och den rättsliga regleringen. I avsnitt 17.4 berörs vikten av löpande och systematiskt säkerhets- och integritetsskyddsarbete och i avsnitt 17.5 när risker kan antas uppstå vid tillgängliggörande av information och hur den nya lagen kan komma att påverka dem. Vidare ges i avsnitt 17.6 förslag på särskilda bestämmelser som syftar till att minimera riskerna när information görs tillgänglig på eget initiativ och i enlighet med de krav på format som vi föreslår ska införas. Slutligen behandlas i avsnitt 17.7 frågan om eventuell samordning när information görs tillgänglig.

17.2 Särskilda skyddsintressen

Ett utökat tillhandahållande av digital information kan medföra särskilda risker avseende vissa skyddsintressen i samhället. Detta tydliggörs på olika sätt i direktivet. Enligt artikel 1.4 ska direktivet inte påverka tillämpningen av bestämmelser om skydd av personuppgifter och enligt artikel 1.2.d och 1.2.e ska direktivet inte tillämpas på känsliga uppgifter med hänsyn till skydd av den nationella säkerheten, förvaret eller allmänna säkerheten eller på känslig information om skydd av kritisk infrastruktur (jfr skäl 26). Även skälen berör dessa särskilda skyddsintressen. Vad gäller att göra information tillgänglig som öppna data erinras i skäl 16 om att det bör säkerställas en konsekvent skydds nivå för mål av allmänt intresse, såsom allmän säkerhet, bl.a. när det rör sig om känslig information om skydd av kritisk infrastruktur, men även vad gäller skyddet av personuppgifter. Att viss information som kombineras med annan tillgänglig information kan medföra en risk för att en fysisk person identifieras lyfts också fram. Av skäl 28 framgår att aspekter vad gäller personlig integritet, skydd av personuppgifter och nationell säkerhet bör beaktas vid antagandet av strategier för att göra forskningsdata tillgänglig som öppna data.

Vi kommer i det följande att fokusera på de risker som kan uppstå avseende skyddet av personuppgifter, Sveriges säkerhet, kritisk infrastruktur samt informationssäkerhet i övrigt.

17.3 Översikt av den rättsliga regleringen

Rättslig reglering som träffar olika aktörer och olika typer av information med anknytning till de skyddsintressen som angetts ovan finns spridd på olika håll i rättsordningen och har delvis olika syften. I första hand kan säkerhetsskyddslagen (2018:585) och förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvarigas myndigheters åtgärder vid höjd beredskap nämnas, se avsnitt 4.6. I säkerhetsskyddslagen regleras myndigheters arbete med säkerhetsskyddsåtgärder i form av informationssäkerhet, fysisk säkerhet och personalsäkerhet. Syftet med lagen är att skydda säkerhetskänslig verksamhet mot spioneri, sabotage, terroristbrott och andra brott som kan hota verksamheten. Föreskrifter om informationssäkerhet inom ramen för säkerhetsskyddet finns i Säkerhetspolisens föreskrifter om säkerhetsskydd

(PMFS 2019:2). Säkerhetspolisen publicerar även särskilda vägledning kring det säkerhetsskyddsarbete som ska bedrivas.¹

Myndigheten för Samhällsskydd och beredskap (MSB) utfärdar föreskrifter om hur statliga myndigheter ska bedriva ett systematiskt och riskbaserat informations säkerhetsarbete (MSBFS 2016:1) i syfte att ha förmåga att omhänderta olika behov av att skydda information. Enligt uppgift från MSB revideras föreskrifterna för närvarande och kommer att kompletteras med krav på att vidta olika specifika åtgärder för att skydda myndigheters information.

När det gäller krav på skydd för vissa typer av information finns i första hand bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Exempelvis finns i 15 kap. OSL närmare reglering av sekretess till skydd för rikets säkerhet eller dess förhållande till andra stater eller mellanfolkliga organisationer. För behandling av personuppgifter finns bestämmelser dels i EU:s dataskyddsförordning, se avsnitt 4.5, dels i särskilda registerförfattningar. Det s.k. utskriftsundantaget i 2 kap. 16 § TF syftar också till att motverka ökade integritetsrisker som föranleds av att information som innehåller personuppgifter tillhandahålls i digitalt format.

17.4 Vikten av löpande och systematiskt säkerhets- och integritetsskyddsarbete

Att tillgängliggöra öppna data och annan offentlig information medför som vi tidigare beskrivit stora möjligheter i form av större samhällsnytta och kan bidra till innovation och tillväxt. Ett ökat tillgängliggörande kan emellertid också medföra risker ur ett säkerhets- och integritetsskyddsperspektiv. De offentliga aktörernas löpande arbete med att upprätthålla skyddet för Sveriges säkerhet, informations säkerhet och enskildas personliga integritet blir därför än mer betydelsefullt. Ett förebyggande och strukturerat säkerhetsarbete är alltså en viktig förutsättning för att den offentliga förvaltningen ska kunna tillhandahålla mer digital information.

Ett öppet och demokratiskt samhälle är avhängigt av att önskad konfidentialitet, riktighet och tillgänglighet kan upprätthållas när man hanterar och tillgängliggör information², se vidare avsnitt 17.5.4. Det är därför viktigt att de offentliga aktörerna tar ansvar för sin infor-

¹ Se Säkerhetspolisens hemsida, www.sakerhetspolisen.se/sakerhetsskydd.html.

² Se *Nationell strategi för samhällets informations- och cybersäkerhet* (Skr. 2016/17:213), s. 6.

mationssäkerhet och bedriver ett systematiskt arbete med detta. MSB:s föreskrifter ställer uttryckliga krav på att statliga myndigheter ska bedriva ett systematiskt och riskbaserat informations-säkerhetsarbete. Offentliga aktörer måste kontinuerligt upprätthålla ett tillräckligt skydd när information av olika slag hanteras. Behovet av säkerhetsskydd ska analyseras och med utgångspunkt i analysen ska verksamhetsutövaren planera och vidta de åtgärder som behövs med hänsyn till verksamhetens art och omfattning, förekomst av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter och övriga omständigheter (2 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen). Utifrån identifierat behov av säkerhetsskydd ska olika åtgärder införas. Det kan vara fråga om administrativa åtgärder för att skydda information av betydelse för Sveriges säkerhet, t.ex. behörighetsrutiner, men även tekniska åtgärder för it-säkerhet eller fysiska inpasseringskontroller.

För behandling av personuppgifter i en viss verksamhet innehåller dataskyddsförordningen bestämmelser om vilka åtgärder som den personuppgiftsansvarige är skyldig att vidta för att säkerställa att behandlingen utförs i enlighet med förordningen.³

Den nya lagen kommer inte i sig att rättsligt påverka aktörernas löpande säkerhetsarbete eller arbete med att skydda enskildas personliga integritet. Däremot är det av högsta vikt att aktörerna fortsatt följer de krav på säkerhetsskydd, informations säkerhet och skydd för personuppgifter som ställs redan i dag i olika regelverk, se avsnitt 17.3. Den föreslagna handlingsdirigerande bestämmelsen om tillgängliggörande på eget initiativ av information och förslagen på formatkrav kan väntas leda till ett ökat digitalt tillgängliggörande. Vid samråd med företrädare för Säkerhetspolisen, Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har risker som kan hänföras till en utökad tillgång till digital information uppmärksammats, särskilt de utmaningar som gör sig gällande när information aggregeras och sedan bearbetas.⁴ Med aggregering avses i detta sammanhang att olika uppgifter, som var för sig inte omfattas av sekretess, tillsammans utgör ett nytt skyddsvärde. Om myndigheter dessutom i större utsträckning använder samma filformat för att göra information tillgänglig, vilket kan antas bli en konsekvens av de föreslagna formatbestämmelserna, kan risken för kartläggning av information öka. När

³ Se t.ex. artikel 24 och 25 i dataskyddsförordningen.

⁴ Se bl.a. avsnitt 3.1.3 i *Vägledning i säkerhetsskydd – informationssäkerhet*, utgiven av Säkerhetspolisen i juni 2019.

varje myndighet gör sina egna säkerhetsbedömningar av vilken information som kan göras tillgänglig är risken stor att myndigheten inte ser sin information som den pusselbit den utgör i helheten av information, exempelvis avseende totalförsvaret, kritisk infrastruktur och Sveriges säkerhet.

Ett ökat digitalt tillhandahållande av information i kombination med ett ökat fokus på säkerhets- och integritetsfrågor i hela samhället – såväl från regeringens⁵ som från EU:s håll – kan också leda till att kraven på förvaltningens säkerhets- och integritetsskyddsarbete kommer att öka. De säkerhetsbedömningar som utförs av de offentliga aktörerna kan vara komplexa, särskilt när det gäller att förutse om en viss informationsmängd, som i sig framstår som harmlös, kan vara känslig tillsammans med en annan aktörs tillgängliggjorda information (s.k. potentiella aggregat).

Genom ett förebyggande, systematiskt och riskbaserat arbete i frågor om säkerhet och personuppgifter anser vi att arbetet med att främja tillgängliggörande av öppna data och annan digital information kan fortsätta i den offentliga förvaltningen, samtidigt som ett gott skydd för säkerhet och integritet också säkerställs. Ett gediget säkerhetsarbete är alltså en viktig förutsättning för att förvaltningen ska kunna möta de utmaningar som de har avseende tillgängliggörande av öppna data och annan offentlig information i förhållande till frågor om skydd för information. Här bör även vikten av samverkan mellan aktörerna betonas när det gäller att skaffa sig underlag för identifiering och analys av potentiella risker med tillgängliggörande av olika typer av information.

I det följande redogör vi för de risker som kan komma att uppstå för de särskilda skyddsintressen som angetts inledningsvis.

17.5 Risker när information görs tillgänglig

17.5.1 Personuppgifter

Ett ökat tillhandahållande av information i digital form kan leda till att enskilda i större omfattning än i dag riskerar att utsättas för olika typer av integritetsintrång (jfr *Allmänna handlingar i elektronisk*

⁵ Regeringens mål i säkerhetsfrågor framgår bl.a. av *Nationell säkerhetsstrategi*, Statsrådsberedningen, januari 2017 och *Nationell strategi för samhällets informations- och cybersäkerhet*, Skr. 2016/17:213.

form – offentlighet och integritet, SOU 2010:4, s. 267 f.). Frågan om utlämnande i digitalt format har utretts flera gånger, senast av E-offentlighetskommittén, som ansåg att skyddet för den personliga integriteten i samband med utlämnande måste säkerställas till en godtagbar skyddsnivå innan en sådan skyldighet införs (SOU 2010:4). Vikten av att skydda den personliga integriteten framhävs, som tidigare nämnts, även i artikel 1.4 i öppna data-direktivet, som anger att direktivet inte ska påverka tillämpningen av bestämmelserna i unionsrätten och nationell rätt om skydd av personuppgifter, i synnerhet data-skyddsförordningen.

Vid ett utlämnande enligt tryckfrihetsförordningen begränsas tillgången till digital information i första hand av 2 kap. 16 § TF som innebär att en sökande inte har någon grundlagsfäst rätt att få ut en kopia i digitalt format, t.ex. på USB-minne eller genom direkt överföring från ett datorsystem till ett annat via allmänna kommunikationsnät. Utlämnande i digitalt format kan även regleras i en särskild registerförfattning. Ett exempel på en sådan reglering finns i 10 § lagen (2000:224) om fastighetsregister.⁶ Det gemensamma syftet med dessa bestämmelser är att upprätthålla skyddet för den personliga integriteten och se till att åtgärderna är i överensstämmelse med dataskyddsbestämmelser (jfr *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ändringar i tryckfrihetsförordningen, m.m.*, prop. 1973:33, s. 85 f. och *Offentlighetsprincipen och informationstekniken*, prop. 2001/02:70, s. 33 f. och SOU 2010:4, s. 132 ff. och 267 f.).

Genom de bestämmelser om format som vi föreslår i avsnitt 11.4.3–11.4.6 införs en sådan skyldighet i annan lag som anges i 2 kap. 16 § TF och som åsidosätter utskriftsundantaget, vilket innebär att en myndighet inte fritt kan välja format för utlämnandet när det sker som ett led i att handlägga en begäran om vidareutnyttjande som innehåller vissa krav på format. Skyldigheten gäller en bred flora av informationsinnehåll. Det kan därför antas att bestämmelserna kommer att leda till ett ökat utlämnande av information i digitalt format, med utökade risker för den personliga integriteten. Det är viktigt att beakta sådana risker vid tillämpningen av lagen, se vidare i avsnitt 17.6.1. När man talar om dessa risker är det dock viktigt att ha i åtanke att myndigheter redan i dag regelmässigt har att ta ställning till sådana integritetsfrågor då många utlämnanden sker digitalt.

⁶ Av bestämmelser framgår att personuppgifter som avser in-teckningar inte får lämnas ut på upptagning för automatiserad behandling, om inte annat följer av lag eller annan författning.

17.5.2 Sveriges säkerhet

Artikel 1.2.d i öppna data-direktivet gäller information som är känslig med hänsyn till skyddet av den nationella säkerheten, försvaret eller den allmänna säkerheten. I säkerhetsskyddslagen används uttrycket "Sveriges säkerhet". Vi anser att det även bör användas i detta sammanhang, i stället för "nationell säkerhet". För sådana uppgifter finns i 15 kap. OSL bestämmelser om sekretess till skydd för rikets säkerhet eller dess förhållande till andra stater eller mellanfolkliga organisationer.

Att avgöra om en viss verksamhet är av betydelse för Sveriges säkerhet kan i en del fall vara svårt. Den bedömningen görs av den enskilde verksamhetsutövaren. Ett skäl till att en verksamhet kan anses vara av betydelse för Sveriges säkerhet är om den hanterar säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter, men även en verksamhet som hanterar stora mängder information som inte är säkerhetsskyddsklassificerad kan betraktas som säkerhetskänslig av andra anledningar. Det kan exempelvis vara fråga om uppgifter som hämtats från olika allmänt tillgängliga källor men där den samlade uppgiftsmängden är nödvändig för andra aktörer i en klart säkerhetskänslig verksamhet. I förarbetena till säkerhetsskyddslagen anges att det oftast torde krävas en viss mängd uppgifter för att ansamlingen ska anses som säkerhetskänslig och att denna bedömning får avgöras i det enskilda fallet, mot bakgrund av bl.a. vilken typ av uppgifter och verksamhet det är fråga om och vilka konsekvenser det skulle kunna innebära om ansamlingen gjordes tillgänglig för utomstående (*Ett modernt och stärkt skydd för Sveriges säkerhet – ny säkerhetsskyddslag*, prop. 2017/18:89, s. 43 ff.).

Som vi anfört ovan kan dessa bedömningar innebära stora utmaningar för den enskilda myndigheten. Riskerna gör sig särskilt gällande för digital information och bör därför uppmärksammas vid tillämpningen av de formatkrav som vi föreslår ska införas i den nya lagen.

17.5.3 Kritisk infrastruktur

Artikel 1.2.e i öppna data-direktivet rör känslig information om skydd av kritisk infrastruktur. Enligt artikel 2 d i Rådets direktiv 2008/114/EG av den 8 december 2008 om identifiering av, och klassi-

ficering som, europeisk kritisk infrastruktur och bedömning av behovet att stärka skyddet av denna, definieras *känslig information om skydd av kritisk infrastruktur* som uppgifter som, om de avslöjas, skulle kunna användas till att planera och agera för att förorsaka driftsstörning eller förstörelse av sådan infrastruktur. Det kan röra infrastruktur för t.ex. eldistribution, vattenförsörjning, transport och telekommunikation. I Sverige skyddas information om känslig infrastruktur av bestämmelser i säkerhetsskyddslagen och lagen (2018:1174) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster.

Kritisk infrastruktur behöver i dag skyddas på flera sätt, inte bara fysiskt. Funktionaliteten i kritisk infrastruktur är med få undantag beroende av fungerande nätverk och informationssystem, vilket gör informationssäkerhetsarbetet mycket viktigt. Genom regleringen i lagen om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster ställs krav på att leverantörer av samhällsviktiga tjänster arbetar systematiskt och riskbaserat med informationssäkerhet samt rapporterar it-incidenter.

En av säkerhetsåtgärderna inom informationssäkerhetsarbetet är att säkerställa tillräcklig fysisk säkerhet. Syftet med fysisk säkerhet är att förebygga att obehöriga får tillträde till områden, byggnader och andra anläggningar där de kan få tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Exempel på åtgärder avseende fysiskt skydd är skal-skydd, påkörningsskydd eller andra barriärer (prop. 2017/18:89, s. 72). I detta sammanhang kan skyddslagen (2010:305) nämnas. I lagen finns bestämmelser om åtgärder till förstärkt skydd för byggnader, andra anläggningar, områden och andra objekt. I 7 § regleras tillträde till sådana skyddsobjekt som definieras i lagen.

Det är även viktigt att erinra om att de fysiska skyddsåtgärder som skyddar verksamheten riskerar att påverkas negativt om information kring hur den känsliga infrastrukturen skyddas görs tillgänglig.

17.5.4 Informationssäkerhet

Informationssäkerhet är en viktig del av den digitala förvaltningen och innebär en strävan efter att skydda information så att den alltid är tillgänglig när den behövs (tillgänglighet), att det går att lita på att den är korrekt och inte manipulerad eller förstörd (riktighet) samt att endast behöriga personer får ta del av informationen (konfiden-

tialitet). Informationssäkerhet garanteras genom administrativa åtgärder för att skydda information som behörighetsrutiner, genom tekniska åtgärder för it-säkerhet eller genom fysiska åtgärder som skalskydd och inpasseringskontroller.

Kraven på tillgänglighet och riktighet kommer sannolikt att öka i flera avseenden, samtidigt som bedömningen av vad som är känsligt ur ett konfidentialitetsperspektiv blir mer komplex. Med hänsyn till att den nya lagen omfattar inte bara en viss specifik typ av information eller en viss aktör är det dock inte möjligt att ge en närmare och heltäckande analys av hur informationssäkerheten ska säkerställas i det enskilda fallet. Det ökade kravet på att snabbt tillhandahålla dynamiska data som föreslås – tillsammans med krav på att information i större utsträckning ska göras tillgänglig i format som främjar sammanställning, förädling och vidareutnyttjande av stora informationsmängder – ställer krav på myndigheterna att säkerställa informationssäkerheten i detta arbete. Det kan handla om att kontrollera att innehållet i den information som publiceras är korrekt eller att se till att det i efterhand går att härleda hur informationen har hante-rats, t.ex. vem som har gjort den tillgänglig (jfr prop. 2017/18:89, s. 69). De risker som är kopplade till dynamiska data och behovet av att kunna verifiera, värdera och klassificera informationen utifrån dess behov av skydd för konfidentialitet, riktighet och tillgänglighet har förts fram av företrädare för Säkerhetspolisen, Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap under våra samråd. Det är därför av vikt att erinra om dessa skyddsintressen vid tillämpningen av den nya lagen, i synnerhet i förhållande till kraven på digitalt format.

Vi kan notera att Digitaliseringsrättsutredningen föreslagit att regeringen låter utreda förutsättningarna för att ta fram en lag om informationssäkerhet som omfattar hela den offentliga förvaltningen, i syfte att stärka informationssäkerheten (se *Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering*, SOU 2018:25, s. 331).

17.6 Vissa särskilda begränsningar ska införas i den nya lagen

Mot bakgrund av vad som anförts ovan anser vi att det finns anledning att överväga begränsningar till de bestämmelser om tillgängliggörande på eget initiativ och formatkrav som vi föreslår i avsnitt 11.3.2 och 11.4.3–11.4.6, på så sätt att de endast ska tillämpas om det inte är olämpligt. Detta i syfte att erinra om de skyddsintressen som vi pekat på i detta kapitel och de avvägningar som ska göras för att minimera riskerna.

Förslagen om begränsningar utgör ett komplement till befintliga bestämmelser om sekretess. Eftersom kraven på format åsidosätter utskriftsundantaget är det av särskild vikt att det finns en möjlighet att avstå från att tillämpa kraven i de fall det är olämpligt med hänsyn till ett särskilt skyddsintresse. Genom förslagen anser vi att en hög nivå av säkerhets- och integritetsskydd kan bibehållas samtidigt som de mål som öppna data-direktivet och den nya lagen vill uppnå främjas.

17.6.1 Formatkrav i förhållande till skydd av personuppgifter

Vårt förslag: Bestämmelserna om krav på att formatera information ska inte få tillämpas om det är olämpligt med hänsyn till skyddet av personuppgifter eller om det i annan författning anges att information inte får tillhandahållas i visst format.

Mot bakgrund av vad vi anför i avsnitt 17.5.1 angående riskerna för den personliga integriteten när tillgången till digital information ökar är det av största vikt att skyldigheten att tillhandahålla information i vissa format vid en begäran om vidareutnyttjande begränsas när den innehåller personuppgifter. Detta i synnerhet då formatkraven i praktiken medför att det bedömningsutrymme som myndigheten förfogar över vid en tillämpning av 2 kap. 16 § TF faller bort. Begränsningen bör gälla oavsett om informationen i fråga lämnas ut efter en begäran om vidareutnyttjande eller om den görs tillgänglig utan en föregående begäran. Intresset av att skydda den personliga integriteten gör sig gällande i båda dessa situationer. Vid ett tillgängliggörande av information utan en föregående begäran ska bedömningen av om det är olämpligt att göra informationen tillgänglig ske även inom ramen för

ett ställningstagande om den överhuvudtaget bör göras tillgänglig, se avsnitt 17.6.3. Frågan är hur begränsningen ska utformas.

Risker för enskildas personliga integritet kan i första hand antas uppstå när information som innehåller personuppgifter lämnas ut till andra än myndigheter. Informationshanteringsutredningen gjorde emellertid bedömningen att det inte fanns bärande skäl för att införa en generell begränsning av en myndighets möjligheter att lämna ut personuppgifter i digitalt format. Utredningen ansåg även att det starkt kunde ifrågasättas om en sådan begränsning skulle vara förenlig med PSI-direktivet (se *Myndighetsdatalag*, SOU 2015:39, s. 449 och 454). Vi delar dessa bedömningar. Den nya lagen ska därför inte innehålla en bestämmelse som helt undantar tillhandahållande i digitalt format av information som innehåller personuppgifter. I stället anser vi att det genom ett lämplighetsrekvisit ska tydliggöras att det ankommer på myndigheterna att göra en prövning av om det är olämpligt att tillhandahålla informationen i visst format. En sådan lösning har tidigare förordats av olika utredningar (jfr SOU 2018:25, s. 497 och SOU 2010:4, s. 306) och förekommer redan i en del författningar, t.ex. 16 § domstolsdatalagen (2015:728) och de registerförfattningar som gäller utöver brottsdatalagen (2018:1177), t.ex. 2 kap. 7 § lagen (2018:1697) om åklagarväsendets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område.

I vissa fall följer det av en registerförfattning att information inte får tillhandahållas i digitalt format eller att ett sådant tillhandahållande får ske endast under särskilda förutsättningar. Sådana bestämmelser avser ofta information som till sin natur typiskt sett är integritets-känslig och ska alltid ha företräde i förhållande till de bestämmelser om krav på format som föreslås i avsnitt 11.4.3–11.4.6. Förhållandet till sådan särskild reglering bör därför framgå av den nu aktuella bestämmelsen genom att det anges att formatkraven inte ska tillämpas om det följer av annan författning att information inte får tillhandahållas i visst format (se SOU 2010:4, s. 289, där denna potentiella normkonflikt belyses).

Genom de begränsningar som vi föreslår anser vi att en lämplig balans kan uppnås mellan en, i förhållande till utskriftsundantaget, utökad skyldighet att tillhandahålla information i digitalt format i enlighet med direktivet, och behovet av att upprätthålla ett adekvat skydd för personuppgifter.

17.6.2 Formatkrav i förhållande till skydd av säkerhet

Vår bedömning: Direktivet medger inte att det införs en bestämmelse i lagen om att formatkraven inte ska få tillämpas om det är olämpligt med hänsyn till Sveriges säkerhet eller informations-säkerhet i övrigt. Att hänsyn ska tas till dessa skyddsintressen bör i stället framgå av lagens syftesbestämmelse.

Hur olika offentliga aktörer praktiskt ska lägga upp sitt arbete med säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter för att kunna upprätthålla en nödvändig skyddsnivå eller hur bedömningarna i det enskilda fallet bör göras, ligger utanför vårt uppdrag att ge förslag på. Det står emellertid klart att bristande informationssäkerhet och hantering av information som kan påverka Sveriges säkerhet eller skyddet för kritisk infrastruktur eller annan skyddsvärd information utgör en stor risk för samhället. En ökad digitalisering innebär därför att nya hot och risker med anknytning till dessa skyddsintressen behöver hanteras. De bestämmelser som vi föreslår i avsnitt 11.4.3–11.4.6 med krav på att formatera information innebär ett ökat flöde av digital information från offentliga aktörer och därmed ökade risker, såväl för den enskilda informationsmängden som när information från olika källor kombineras. Enligt vår uppfattning är det viktigt att de krav på digitalt format som föreslås inte får överskugga behoven av att upprätthålla en hög skyddsnivå för vitala nationella intressen.

Vi har övervägt att låta de riskaspekter som pekats på ovan komma till uttryck i den nya lagen genom att i en särskild bestämmelse begränsa skyldigheten att tillhandahålla information i vissa format om det är olämpligt med hänsyn till Sveriges säkerhet eller informations-säkerhet i övrigt. Frågan är emellertid om direktivet medger ett undantag av detta slag. I artikel 1.2.d anges att direktivet inte är tillämpligt på information som är undantagen från tillgång enligt medlemsstaternas bestämmelser om tillgång med hänsyn till skydd av den nationella säkerheten, försvaret eller den allmänna säkerheten. Det är alltså offentlighets- och sekretesslagen som hindrar att sådan känslig information tillgängliggörs och därmed inte kan vidareutnyttjas. Något undantag som motiveras av säkerhetsskäl för att inte tillämpa direktivets krav på att tillhandahålla information i ett visst format finns inte i direktivet. Möjligen skulle man kunna hävda att direktivets syfte inte är att skyddsvärd information ska tillgängliggöras

och att införa en bestämmelse om skydd för säkerhetsintressen i den nya lagen därför inte kan vara oförenligt med direktivet. Detta särskilt då frågor om medlemsstaternas säkerhet och försvar ligger utanför EU:s kompetens. Emellertid skulle en sådan bestämmelse endast vara av upplysande karaktär och ange sådana hänsyn som ska tas redan vid hanteringen av en begäran om att få tillgång till viss information, eller när information görs tillgänglig utan en föregående begäran.

Vi har därför bestämt oss för att inte föreslå en bestämmelse som erinrar om säkerhetsaspekterna i samband med tillhandahållande av information i vissa format, utan i stället föreslå att en övergripande bestämmelse om detta införs i paragrafen om lagens syfte. I denna bestämmelse erinras om att ett ökat tillgängliggörande och vidareutnyttjande av information inte får inverka negativt på Sveriges säkerhet eller informationssäkerhet i övrigt, se avsnitt 7.2.3. I kombination med det löpande säkerhetsarbete som de olika aktörerna redan i dag måste bedriva, tillsammans med den ovan föreslagna bestämmelsen om skydd för personuppgifter, anser vi att behovet av skydd för information tillgodoses.

17.6.3 Tillgängliggörande på eget initiativ i förhållande till skydd av personuppgifter och säkerhet

Vårt förslag: Information ska inte få göras tillgänglig på eget initiativ om det är olämpligt med hänsyn till skyddet av personuppgifter eller kritisk infrastruktur eller med hänsyn till Sveriges säkerhet eller informationssäkerhet i övrigt.

När en offentlig aktör gör information tillgänglig på eget initiativ får det förutsättas att detta föregås av ett ställningstagande avseende om informationen till sitt innehåll eller sin typ är känslig och om det finns hinder mot att publicera informationen av sekretess- eller data-skyddsskäl. När det saknas en skyldighet att tillgängliggöra information kan det innebära att myndigheter och andra offentliga aktörer i vissa fall kommer att underlåta ett tillgängliggörande för att inte riskera att göra information tillgänglig som kan vara känslig. Att den bestämmelse som vi föreslår i avsnitt 11.3.2 innefattar ett handlingsdirigerande moment förändrar inte denna bedömning. Frågan är därför om det är nödvändigt att i den nya lagen uttryckligen erinra om

den lämplighetsbedömning som alltid bör göras i samband med ett tillgängliggörande av information som sker på eget initiativ. Med hänsyn till att syftet med bestämmelsen är att främja ett ökat tillgängliggörande som sker på eget initiativ kan det emellertid inte uteslutas att risker uppstår vid ett sådant tillgängliggörande. Särskilt med hänsyn till att det i normalfallet kan antas ske digitalt.

För att motverka de risker som kan uppstå vid ett tillgängliggörande som sker på myndighetens eget initiativ anser vi därför att det i den nya lagen bör införas en bestämmelse som anger att information i de fallen inte ska få göras tillgänglig om det skulle vara olämpligt med hänsyn till skyddet av personuppgifter eller kritisk infrastruktur eller med hänsyn till Sveriges säkerhet eller informationssäkerhet i övrigt.

17.7 Samråd när information görs tillgänglig

Vår bedömning: Det bör inte införas en bestämmelse i den nya lagen som särskilt ålägger en offentlig aktör att samråda med en samordnande myndighet innan information görs tillgänglig. Varje enskild offentlig aktör bör i stället arbeta systematiskt med personuppgiftsskydd, säkerhetsskydd och informationssäkerhet.

Behovet av en formaliserad struktur för samverkan kring förvaltningsgemensamma informationssäkerhetsfrågor bör utredas ytterligare för att hantera de risker som kan uppkomma när information aggregeras.

Ett sätt att motverka risker med att viss information blir känslig genom att den läggs samman med information som har gjorts tillgänglig av myndigheten, eller av en annan myndighet, tidigare är att någon form av samråd eller samordning sker innan ett tillgängliggörande. Vid vårt samråd med Säkerhetspolisen har denna problematik särskilt lyfts fram. Det kan uppkomma svårigheter dels i samband med att information ska göras tillgänglig, dels i efterhand när någon annan aktör gör information tillgänglig. Det bör erinras om att dessa frågeställningar finns redan i dag. En ökad tillgång till information i digitalt format som kräver minimal manuell bearbetning riskerar dock att ytterligare försvåra bedömningarna.

Som vi pekar på i avsnitt 17.4 är det emellertid svårt att se någon annan lösning för närvarande än att bedömningen kring risker med aggregerad information görs av den enskilda myndigheten som gör viss information tillgänglig. Ett formaliserat samråd skulle enligt vår bedömning av flera anledningar vara svårt att genomföra i praktiken. Det är fråga om bedömningar som kan spänna över många myndigheter, sektorer och sakområden. Enligt vår mening är det svårare för en extern myndighet att förutse riskerna än för den myndighet som har för avsikt att göra information tillgänglig, och som därmed har bäst kunskap om innehållet och vad som redan har publicerats eller kan komma att publiceras. Det finns även en risk för att ett besked från en samordnande myndighet skulle ges en alltför stor tyngd och att enskilda aktörer okritiskt förlitar sig på detta råd. Till detta kommer att ett samordningsansvar hos en viss utpekad myndighet kan leda till en betydande arbetsbörda som kan ge långa handläggnings-tider, något som uppmärksammats vid samråd med Försvarsmakten. Även om en långdragen handläggning inte skulle utgöra ett problem vid ett tillgängliggörande som sker på myndighetens eget initiativ kan det antas att skyndsamhetskravet vid en begäran om vidareutnyttjande skulle påverkas negativt. Vi anser vidare att det är svårt att motivera ett krav på samråd i den nya lagen samtidigt som detta saknas vid ett utlämnande enligt en bestämmelse om tillgång.

Utöver de aspekter som anförts kvarstår frågan om vilken myndighet som skulle kunna vara lämplig för ett sådant samordningsansvar. Med hänsyn till att det krävs ett stort och brett mått av kunskap samt en organisation av viss storlek framstår det inte som enkelt att peka ut en viss myndighet utan en djupare analys. Eftersom vi anser att det finns ett flertal faktorer som talar mot ett samrådsförfarande avser vi inte att närmare utreda frågan om vilken myndighet som skulle kunna vara aktuell.

Mot denna bakgrund anser vi att det i den nya lagen inte bör införas en bestämmelse som särskilt ålägger en offentlig aktör att samråda med en viss samordnande myndighet innan information görs tillgänglig. Det bör dock erinras om att det inte finns något hinder mot att en aktör ändå rådgör med andra myndigheter, t.ex. Säkerhetspolisen, Försvarsmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap eller Datainspektionen, eller på annat sätt skaffar sig en bild av eventuella säkerhetsaspekter som ett tillgängliggörande av viss information kan medföra.

Vår bedömning är att det som krävs för att uppnå en säker och hållbar informationshantering är att varje enskild offentlig aktör som tillgängliggör information arbetar systematiskt med personuppgiftsskydd, säkerhetsskydd och informationssäkerhet på det sätt som beskrivs i avsnitt 17.4. I det arbetet bör alltid ingå att göra en omvärldsanalys för att identifiera potentiella risker samt riskbedömning för att se hur dessa risker ska hanteras.

För den enskilda aktören kan det på sikt förväntas bli utmanande att på egen hand göra en fullödig informationsvärdering och riskanalys inför beslutet att tillgängliggöra information. Utmaningen kan förväntas ligga i värdering av den egna informationens värde för andra aktörer i samhället utifrån teknikutveckling och framtida användningsområden. Det kan också finnas en utmaning i att överblicka eventuella risker med möjligheter till aggregering som uppstår när andra aktörer tillgängliggör information. För att lösa denna utmaning behöver behovet av strukturerad samverkan utredas ytterligare. En sådan samverkan skulle över tid kunna säkerställa att gemensam behovsbild, kravmassa och riskhantering kartläggs och hanteras mellan olika aktörer. Utredningen av en sådan samverkan kan med fördel ta del av resultaten av arbetet inom regeringsuppdraget *Uppdrag att etablera ett nationellt ramverk för grunddata inom den offentliga förvaltningen* där bland annat ansvar och samverkan inom olika datadomäner behandlas, se avsnitt 5.6.4.

18 Konsekvenser

18.1 Inledning

Enligt våra kommittédirektiv ska vi analysera de samhällsekonomiska effekterna i utredningsarbetets alla delar. I detta arbete ska vi beakta resultatet av Lantmäteriets uppdrag att analysera budgetära konsekvenser och redovisa de samhällsekonomiska nyttor som följer av myndigheters tillgängliggörande av värdefulla datamängder (*Tillgängliggörande av särskilt värdefulla datamängder*, Slutrapport till regeringsuppdrag, dnr I2019/01415/DF). Vi ska också särskilt ange konsekvenser för den kommunala självstyrelsen och offentliga företag.

Vårt förslag till en ny lag genomför öppna data-direktivet. En allmän utgångspunkt för arbetet har varit att författningsförslagen ska ansluta nära till direktivet samtidigt som vi strävat efter att ta hänsyn till svensk lagstiftningssystematik. En annan utgångspunkt har varit att, så långt som möjligt, ansluta till den svenska informationsregleringen där offentlighetsprincipen har en stark ställning.

Inledningsvis vill vi framhålla att de eventuella konsekvenser som våra förslag medför inte påverkar Sveriges skyldighet att genomföra direktivet. De krav som direktivet innehåller måste alltså genomföras i svensk rätt, oavsett om det kan medföra konsekvenser t.ex. i form av kostnadsökningar.

Vår övergripande bedömning är att förslagen kommer att främja ett ökat vidareutnyttjande genom att mer information, i mer lättanvända format, görs tillgänglig. På sikt kommer förslagen även att få positiva effekter för såväl offentliga aktörer som enskilda vidareutnyttjare och samhället i stort. Förslagen kan dock samtidigt komma att medföra finansiella konsekvenser för en begränsad skara av offentliga aktörer, vilket i första hand kan kopplas till minskade intäkter till följd av direktivets bestämmelser om avgiftsnivåer för särskilda värdefulla datamängder. Kraven på att tillhandahålla information i

digitala format kan vidare föra med sig risker för att information lättare kan aggregeras och sammanställas på ett sätt som påverkar exempelvis skyddet för den personliga integriteten och skyddet för Sveriges säkerhet. Dessa konsekvenser är en direkt följd av att öppna data-direktivet ska genomföras i svensk rätt.

I avsnitt 18.2 behandlar vi de finansiella konsekvenser som kan följa för myndigheter och offentliga företag med anledning av våra förslag. I avsnitt 18.3 tar vi upp säkerhetsmässiga aspekter och i avsnitt 18.4 behandlar vi vilka effekter förslagen kan ha för vidareutnyttjare och samhället i övrigt. I avsnitt 18.5 berör vi om förslagen påverkar den kommunala självstyrelsen. Slutligen i avsnitt 18.6 redogör vi för övriga konsekvenser av våra förslag.

18.2 Finansiella konsekvenser

18.2.1 Utvärdering av lagens finansiella konsekvenser

Vår bedömning: En utvärdering av lagens finansiella konsekvenser för olika aktörer bör genomföras då lagen varit i kraft en tid.

Vi vill inledningsvis lyfta fram att den nya lagen inte innehåller några förslag som kan antas medföra kostnadsökningar för andra aktörer än de som omfattas av tillämpningsområdet eller de som vill vidareutnyttja information. Att det kan uppstå indirekta effekter för företag vars verksamhet bygger på förädling av information från den offentliga sektorn – exempelvis genom att konkurrensen ökar som en följd av att tillgång till digital och avgiftsfri information ökar – är inte något som särskilt beaktas här. Sådana effekter behöver inte heller nödvändigtvis vara negativa för det enskilda företaget.

När det gäller de finansiella konsekvenser som förslagen i olika delar kan få för myndigheter och offentliga företag kan vi konstatera att bedömningarna innehåller ett betydande moment av osäkerhet. Detta beror på flera faktorer. För det första omfattar den nya lagen en varierande flora av aktörer. Det går inte heller att göra någon definitiv gräns för vilka som omfattas. Exempelvis finns det inte någon statistik över hur många statliga bolag som utgör offentligt styrda organ. Vilka som omfattas av denna definition varierar över tid och kan dessutom påverkas av praxis från EU-domstolen och nationella

domstolar. För det andra påverkar den tekniska utvecklingen vilka format som kan aktualiseras när information görs tillgänglig och då även kostnaderna för att bearbeta information. Det måste även beaktas att den nya lagen inte är begränsad till någon viss typ av informationsinnehåll.

Med tanke på flertalet osäkra variabler som spelar in på utfallet av lagens tillämpning bedömer vi att en utvärdering bör genomföras en tid efter öppna data-lagens införande.

18.2.2 Offentliga företag

Vår bedömning: Den nya lagen kommer inte att få finansiella konsekvenser för de offentliga företagen i någon större utsträckning.

En nyhet i öppna data-direktivet är att offentliga företag ska omfattas av tillämpningsområdet. Offentliga företag är skyldiga att tillämpa formatkraven när information görs tillgänglig efter en begäran om vidareutnyttjande eller när information görs tillgänglig på eget initiativ. Den nya lagen innehåller emellertid inte någon skyldighet för offentliga företag att handlägga ett ärende om vidareutnyttjande enligt den ordning som föreskrivs i lagen. De offentliga företagen kan därför själv i stor utsträckning bestämma över deras arbetsbörda. Enligt vår bedömning kommer de offentliga företagen därmed inte att påverkas finansiellt i någon större utsträckning av förslagen.

Om ett offentligt företag däremot väljer att tillgängliggöra information för vidareutnyttjande som det i dag tar ut en avgift för kan konsekvenserna framöver bli att ett sådant tillgängliggörande ska vara avgiftsfritt om det rör sig om information som utgör särskilda värdefulla datamängder. Detta beror emellertid på om ett undantag från avgiftsfrihet är särskilt föreskrivet i den kommande genomförandekosten på grund av att konkurrensen på marknaden annars skulle snedvridas, se avsnitt 14.5.4. I sammanhanget bör även noteras att den nya lagen inte gäller för information som innehas av offentliga företag och som inte är av allmänt intresse eller som har anknytning till företagets konkurrensutsatta verksamhet. Som vi konstaterat i avsnitt 14.5.4 är det därför svårt att förutse vilka effekter direktivet kommer att få för offentliga företag vad gäller avgifter. Mot bakgrund av att offentliga företag omfattas av undantag som innebär att de kan

ta ut avgifter som medger full kostnadstäckning, i vart fall för information som inte utgör särskilda värdefulla datamängder och möjligen även för den sistnämnda informationen om detta kommer att föreskrivas i den kommande genomförandeakten, är emellertid vår bedömning att de ekonomiska konsekvenserna för de offentliga företagen inte kommer att bli särskilt stora.

När det gäller förslaget om tillgängliggörande på eget initiativ av information bygger det på ett frivilligt åtagande. Inte heller i den delen kan vi förutse att det skulle leda till någon större budgetär konsekvens för offentliga företag.

18.2.3 Ändrade avgiftsnivåer

Vår bedömning: Den nya lagens förslag avseende avgiftsnivåer kommer för huvuddelen av de aktörer som omfattas av den nya lagen att innebära endast marginella budgetära konsekvenser. För några myndigheter som är huvudsakligen avgiftsfinansierade och vars verksamhet är nära kopplad till att framställa och göra information tillgänglig kan förslagen om avgifter för särskilda värdefulla datamängder medföra betydande intäktsförluster.

Öppna data-direktivet anger att huvudregeln är att avgifter inte ska tas ut för information som ska vidareutnyttjas. Majoriteten av de aktörer som ska tillämpa den nya lagen kommer emellertid att kunna ta ut avgifter som motsvarar marginalkostnaderna för att tillhandahålla viss information. För andra aktörer än de vars verksamhet i hög grad är inriktad på att framställa och göra information tillgänglig kommer avgiftsnivåerna i lagen, enligt vår bedömning, endast ha en marginell påverkan.

I avsnitt 14.5.3 och 14.5.4 har vi behandlat vilken betydelse avgiftsnivåerna i öppna data-direktivet, och avgifter i allmänhet, kan ha för olika aktörer som omfattas av den nya lagen. Dessa effekter bör dock, i synnerhet vad gäller särskilda värdefulla datamängder, belysas ytterligare i detta sammanhang.

Särskilda värdefulla datamängder

De kategorier av information som utgör särskilda värdefulla datamängder i den nya lagen – t.ex. geospatiala data, adressdata, företagsdata och geologiska data – har, som begreppet antyder, ett stort ekonomiskt värde (för en närmare analys av särskilda värdefulla datamängder, se avsnitt 9.1.5). Som ett led i att frigöra dessa potentiella värden har direktivet, och förslagen i den nya lagen, som utgångspunkt att avgifter för sådan information inte ska tas ut. Regleringen av särskilda värdefulla datamängder är ny i direktivet och innebär en betydande förändring.

Vi kan konstatera att arbetet med att tillhandahålla särskilda värdefulla datamängder i enlighet med de formatkrav som vi föreslår inte bedöms medföra några konsekvenser som, för huvuddelen av de aktörer som omfattas av den nya lagen, inte ryms inom befintliga budgetära ramar. Vår bedömning är att de budgetära konsekvenserna i all väsentlighet kan hänföras till minskade intäkter, då öppna data-direktivet anger att särskilda värdefulla datamängder ska vara avgiftsfria som utgångspunkt, dock med vissa undantag. Effekterna kommer att vara störst för myndigheter som är avgiftsfinansierade. Vi har vid denna bedömning utgått från den rapport som Lantmäteriet publicerat över sitt uppdrag från regeringen att analysera budgetära konsekvenser av myndigheters tillgängliggörande av värdefulla datamängder.¹ Av rapporten – som i analysen har fokuserat på vissa berörda aktörer, däribland Lantmäteriet, Statistiska centralbyrån (SCB), Bolagsverket och kommunsektorn – framgår bl.a. följande.

Den totala budgetära konsekvensen för de aktörer som berörs i rapporten för att tillhandahålla föreslagna datamängder avgiftsfritt beräknas till 510 miljoner kronor för förlorade användaravgifter och 42 miljoner kronor för kostnader i form av driftskostnader och investeringar i ny teknik och infrastruktur. Av de förlorade användarintäkterna avser 84 miljoner kronor sådana avgifter som offentliga aktörer debiterar varandra avseende licensavgifter. Förlorade intäkter från olika kommersiella aktörer uppgår till 426 miljoner kronor (s. 36 ff.). De budgetära konsekvenserna av att avgiftsfritt tillgängliggöra föreslagna datamängder förväntas bli klart störst för Lantmäteriet och kommunsektorn. För Lantmäteriet beräknas de budgetära kon-

¹ *Tillgängliggörande av särskilt värdefulla datamängder*, delrapport till regeringsuppdrag I2019/01415/DF att analysera konsekvenser av myndigheters tillgängliggörande av värdefulla datamängder.

sekvenserna uppgå till ungefär 335 miljoner kronor under implementeringsfasen (de första fyra åren) och 338 miljoner kronor under driftsfasen (nästföljande fyra år). För den kommunala sektorn uppgår de budgetära konsekvenserna till cirka 141 miljoner kronor i implementerings- och driftsfasen. För kommuners del kan nämnas att Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), som deltagit i regeringsuppdraget på vägnar av landets kommuner, har identifierat värdefulla datamängder enbart i form av sådan information som redan i dag tillhandahålls via en statlig myndighet. Sådan data är harmoniserad och den statliga myndigheten sköter tillhandahållandet på samlat vis. Förutsatt att datamängden ifråga håller sig till de som SKR och regeringsuppdraget har utpekat så bedöms kommunerna inte ha kostnadsökningar för t.ex. harmoniseringar, uppbyggnad av tekniska miljöer och förvaltning för tillhandahållande. Det kan noteras att kommunsektorn kan förväntas få minskade intäkter även genom förlorade ersättningar som i dag betalas till kommunerna från Lantmäteriet för uppdateringar av olika datamängder. I rapporten bedöms dessa intäkter uppgå till 35 miljoner kronor (s. 39).

Vi kan notera att driftkostnadsökningar utgör endast ca fem respektive sju procent av de totala budgetära konsekvenserna. Intäktsbortfall är således den absolut största budgetära effekten.

Direktivet medger att avgifter för särskilda värdefulla datamängder som ska vidareutnyttjas tas ut under vissa förutsättningar, vilket vi har behandlat närmare i avsnitt 14.6.8–14.6.10. För bibliotek, museer och arkiv föreslås ett generellt undantag. För myndigheter som är skyldiga att generera intäkter för att täcka en väsentlig del av kostnaderna för verksamheten – t.ex. Lantmäteriet – kan regeringen besluta om ett särskilt undantag under högst två år. Om regeringen kommer att utnyttja denna möjlighet till undantag återstår att se. Klart är emellertid att bestämmelserna om avgifter för särskilda värdefulla datamängder som ska vidareutnyttjas kommer att få betydande budgetära konsekvenser för dessa myndigheter. Vi återkommer till möjliga finansieringsformer för att hantera de minskade intäkterna för dessa myndigheter i avsnitt 18.2.9.

Forskningsdata

Förslagen innebär att avgifter inte får tas ut för forskningsdata som omfattas av den nya lagen och som ska vidareutnyttjas. Detta är nytt i öppna data-direktivet. Med hänsyn till att det är fråga om information som redan har gjorts tillgänglig och som i sig bör följa principerna om öppenhet som standard, bedömer vi att förslagen i dessa delar inte kommer att medföra någon budgetär konsekvens för de aktörer som skapar och tillhandahåller sådan information. Vi har svårt att förutse när kravet på avgiftsfrihet kan komma att ställas på sin spets. Vid denna bedömning måste beaktas att universitet, högskolor och organisationer som bedriver eller finansierar forskning – dvs. sådana aktörer som i första hand kan antas inneha forskningsdata – undantas från skyldigheten att behandla ett ärende om vidareutnyttjande på det sätt som vi föreslår i den nya lagen.

Avgiftsnivåerna i övrigt

Även om den nya lagen innehåller förslag på avgiftsfrihet i vissa delar kan vi konstatera att i praktiken kommer huvuddelen av de aktörer som omfattas av lagen att kunna ta ut avgifter i nivå med vad som följer av PSI-lagens bestämmelser, dvs. för marginalkostnader och i vissa fall med full kostnadstäckning. Förslagen innehåller dessutom vissa utökade möjligheter att ta ut avgifter för att avidentifiera personuppgifter och för åtgärder för att skydda konfidentiell affärsinformation. Även om volymen på vidareutnyttjandet skulle öka kraftigt så innebär det inte några nettokostnader för de aktörer som omfattas av den nya lagen, eftersom de har rätt att ta ut avgifter som täcker de tillkommande kostnaderna (marginalkostnaderna).

Med hänsyn till detta är vår bedömning att förslagen i den nya lagen kring avgiftsnivåer, utöver vad vi redogjort för ovan, inte medför några budgetära konsekvenser för myndigheterna som inte ryms inom befintliga anslag eller budget.

18.2.4 Tillgängliggörande på eget initiativ och formatkrav

Vår bedömning: De budgetära konsekvenserna av förslagen vad gäller tillgängliggörande på eget initiativ och formatkrav bedöms kunna hanteras inom befintliga anslag.

Förslaget på en handlingsdirigerande bestämmelse i syfte att öka det proaktiva tillgängliggörandet av information som kan vidareutnyttjas innebär inte någon skyldighet för de aktörer som omfattas av lagen. Den bestämmelse som vi föreslår är inte avsedd att tillämpas på ett sätt som påverkar kärnverksamheten, se avsnitt 11.3.3. Vi bedömer därför att den inte leder till annat än obetydliga budgetära konsekvenser.

Även förslagen om att information ska tillhandahållas i vissa format efter en begäran om vidareutnyttjande är nya. I avsnitt 11.6 har vi gjort bedömningen att de bestämmelser som föreslås inte kan antas leda till någon beaktansvärd ökad arbetsbörda vad gäller det faktiska tillhandahållandet. Detta med hänsyn till dels att det är fråga om att tillhandahålla information i redan befintliga format, dels då formatkraven i flera delar är begränsade på så sätt att de endast ska tillämpas om det är möjligt och lämpligt, vilket innefattar en bedömning av den aktuella myndighetens storlek och budget. Av olika kartläggningar framgår vidare att i vart fall statliga myndigheter lämnar ut allmänna handlingar i digitalt format i stor utsträckning, trots att det i dag saknas en författningsreglerad skyldighet. Åtgärder för att tillhandahålla information i digitalt format i större utsträckning kan enligt vår bedömning till viss del vidtas successivt och samordnas med befintliga uppgifter och andra insatser som syftar till att utveckla myndigheternas öppenhet, service och effektivitet. Eventuella kostnader som kan hänföras till att information ska tillhandahållas i ett visst format kan därmed begränsas.

Det kan emellertid inte uteslutas att det uppstår vissa drifts- och investeringskostnader, exempelvis för att investera i nya tekniklösningar och systemutveckling för att kunna tillhandahålla mer information än i dag genom lämpliga gränssnitt och i maskinläsbar form. Särskilt för myndigheter som i stor utsträckning arbetar med att skapa och tillgängliggöra information kan formatkraven av den anledningen medföra ökade drifts- och investeringskostnader, se avsnitt 18.2.3.

Ett ökat digitalt tillhandahållande av information kan leda till svårare avvägningar av om det är lämpligt i förhållande till skyddet för den personliga integriteten. Vi bedömer emellertid att dessa avvägningar i många fall uppkommer redan när myndigheten har att ta ställning till om det finns hinder mot att göra informationen tillgänglig. Det arbete som kan krävas för att tillhandahålla information i vissa format kan också i de flesta fall täckas med avgifter inom ramen för de nivåer som anges i den nya lagen. När det gäller konsekvenser som förslagen kan få för det löpande säkerhetsarbete som offentliga aktörer ska bedriva, se avsnitt 18.3.

Sammantaget bedömer vi att förslagen om tillgängliggörande på eget initiativ och formatkrav kan finansieras inom ramen för befintliga anslag.

18.2.5 Handläggningen av en begäran om vidareutnyttjande och överprövning av beslut

Vår bedömning: De budgetära konsekvenserna av förslagen vad gäller handläggningen av en begäran om vidareutnyttjande bör kunna hanteras inom myndigheternas befintliga anslag.

Förslagen förväntas inte leda till att antalet mål i de allmänna förvaltningsdomstolarna ökar i någon större omfattning och eventuella kostnadsökningar bör kunna rymmas inom befintliga ekonomiska ramar.

Vi föreslår i kapitel 12 och 13 vissa förändringar i förhållande till den nuvarande ordningen i 14 och 15 §§ PSI-lagen kring hur en begäran om vidareutnyttjande ska handläggas och möjligheterna att få till stånd en överprövning av ett beslut enligt den nya lagen. Det finns därför anledning att överväga om förslagen i dessa delar kan medföra några finansiella effekter.

Det kan inledningsvis noteras att förslagen om handläggning av en begäran om vidareutnyttjande inte medför några skyldigheter för offentliga företag. De finansiella konsekvenserna för sådana kan därför antas bli försumbara. Däremot är universitet, högskolor och organisationer som bedriver och finansierar forskning inte undantagna från bestämmelserna om att handlägga en begäran och meddela beslut, eftersom sådana aktörer i Sverige utgör myndigheter. Här är

dock viktigt att ha i åtanke att det för dessa aktörers del endast är information i form av forskningsdata som redan är tillgängliggjord som omfattas av lagens tillämpningsområde. Enligt vår bedömning kommer lagens krav på handläggning och beslut därför inte att innebära någon större administrativ belastning för aktörerna ifråga. Dessutom omfattas de redan av förvaltningslagens krav på handläggning och beslut.

Genomslaget för PSI-lagen har varit begränsat och vi har endast kunnat identifiera en handfull avgöranden från domstol där lagen har tillämpats. I synnerhet med hänsyn till de utökade kraven på format som vi redovisar i avsnitt 11.4 är det rimligt att anta att den nya lagen kommer att åberopas i större utsträckning än i dag. Detta i sig kan antas leda till ett visst ökat arbete för myndigheterna. Det är dock svårt att med någon säkerhet kvantifiera hur stor ökningen kan antas bli i praktiken. En faktor i detta är även myndigheternas vilja att utan en föregående begäran göra information tillgänglig i större utsträckning, för att på så sätt minimera behovet av en begäran om ett visst format i det enskilda fallet.

Arbetsbördan för myndigheterna begränsas genom att ett skriftligt och motiverat beslut bara behöver fattas när en begäran om vidareutnyttjande avslås. Vi förutser inte att det kommer att innebära någon större ökning av antalet beslut. Den nya lagen innehåller även krav på att myndigheterna ska upplysa om beräkningsgrunder för avgifter vilket gör det lättare för användarna att se om avgifterna är förenliga med den nya lagen, utan att en begäran om vidareutnyttjande behöver ställas. Sammantaget gör vi bedömningen att den föreslagna ordningen kring hur en begäran om vidareutnyttjande ska handläggas, och när ett beslut ska fattas, inte medför en sådan ökad arbetsbörda för myndigheterna att det krävs utökade anslag. Att de nya handläggningsreglerna kräver nya arbetsrutiner och informationsinsatser påverkar inte denna bedömning. Ny lagstiftning kräver normalt nya interna föreskrifter om organisatoriska åtgärder samt informationsinsatser. Det får anses ingå i de normala uppgifterna för myndigheten.

När det gäller möjligheten att överklaga beslut tillförs inte förvaltningsdomstolarna någon ny typ av mål, men formatkraven innebär en möjlighet till prövning av frågan om tillhandahållande av information i visst format som inte finns vid en begäran om utlämnande enligt 2 kap. TF. Frågan är om formatkraven kommer att leda till någon stor ökning av antalet överprövningsärenden, med hänsyn till

att myndigheter i dag synes tillhandahålla information i digitalt format även utan att det finns en sådan skyldighet (se Statskontorets slutrapport från den 9 januari 2018, 2018:2, s. 46). Av en kartläggning som gjordes av Ekonomistyrningsverket på uppdrag av E-offentlighetskommittén framgår att en överväldigande majoritet av de statliga myndigheterna faktiskt lämnar ut allmänna handlingar i digital form och att en majoritet av de statliga myndigheterna får färre än hundra beställningar om året på kopior av allmänna handlingar (se *Allmänna handlingar i elektronisk form – offentlighet och integritet*, SOU 2010:4, s. 254). Dessa omständigheter talar mot att förslagen om formatkrav kommer att medföra att antalet mål på förvaltningsdomstolarna ökar i en omfattning som inte ryms inom Sveriges Domstolars befintliga anslag.

En skillnad mot PSI-lagen är att vi föreslår att ett överklagande av ett beslut av en aktör som jämställs med myndighet i den nya lagen ska lämnas in till den myndighet som ska pröva överklagandet. Denna myndighet ska även rättidspröva överklagandet. Vi förutser emellertid inte att denna ordning kommer att leda till annat än en marginellt ökad arbetsböroda för förvaltningsdomstolarna, och då endast i första instans.

18.2.6 Redovisning av avgifter och tillgångsförteckningar

Vår bedömning: Förslagen om redovisning av avgifter och tillgångsförteckning bedöms inte leda till några budgetära konsekvenser utan kan hanteras inom myndigheternas befintliga anslag.

I avsnitt 16.5.1 föreslår vi att myndigheter och offentliga företag ska publicera avgiftsbeloppet, beräkningsgrunden för avgiften, och andra villkor för vidareutnyttjandet i de fall avgiften är fastställd i förväg. Publiceringen ska göras digitalt, lämpligen genom att uppgifterna redovisas på myndighetens eller det offentliga företagens webbplats. Bestämmelsen kommer främst att tillämpas avseende information som gjorts tillgänglig utan en begäran. Vi förutser inte att en sådan publicering leder till några större arbetsinsatser som behöver beaktas särskilt.

För de fall som avgiften inte är fastställd i förväg föreslår vi i avsnitt 16.5.2 att en myndighet eller ett offentligt företag ska kunna ange grunden för hur en avgift kommer att beräknas. Vi anser att detta

endast kommer att innebära en marginell arbetsinsats, eftersom det är fråga om att redovisa vilken grund som kommer att användas vid beräkningen av avgiften, vilket exempelvis kan uppnås genom att hänvisa till relevant bestämmelse i avgiftsförordningen.

När det gäller förslaget om att en myndighet eller ett offentligt företag på begäran ska ange hur avgiften har beräknats i ett enskilt fall, så anser vi inte heller att detta rör sig om mer än en ringa arbetsinsats. Förfarandet leder inte till något beslut som kan överklagas enligt den nya lagen och avser sådana åtgärder som till viss del ryms inom en myndighets serviceskyldighet enligt förvaltningslagen (2017:900).

Sammanfattningsvis bedömer vi att det arbete som kan tillkomma för att en myndighet eller ett offentligt företag ska uppfylla redovisningsskyldigheterna för avgifter kan hanteras inom befintlig budgetram.

I avsnitt 16.2.2 föreslår vi ett, i förhållande till PSI-lagen, begränsat krav på tillgångsförteckning. Förslaget innebär att när information som är av särskilt intresse för vidareutnyttjande görs tillgänglig utan en föregående begäran, ska myndigheten eller det offentliga företaget även digitalt publicera en beskrivning av informationen i en centralt åtkomlig förteckning, tillsammans med tillhörande metadata. Kravet på tillgångsförteckning omfattar situationerna när information görs tillgänglig antingen på eget initiativ eller för att det följer av en informationsskyldighet i en författning. När information tillgängliggörs efter en begäran föreligger det inte någon skyldighet att beskriva informationen i förteckningen. Ett sådant begränsat krav motverkar en ökad arbetsbelastning. Vi bedömer att det arbete som kan krävas är av marginell betydelse och att förslagen i denna del inte medför några budgetära konsekvenser.

18.2.7 Utökade uppgifter för Myndigheten för digital förvaltning

Vår bedömning: Myndigheten för digital förvaltning får ett utökad uppdrag genom att myndigheten ska främja öppna data-lagens tillämpning samt genom att ansvara för åtgärder för att underlätta ett vidareutnyttjande. Vi bedömer att det formella ansvar som nu föreslås för myndigheten gör att en anslagsökning till myndigheten om 12,5 miljoner kronor behövs.

Myndigheten för digital förvaltning (Digg) har sedan tidigare ett övergripande uppdrag att samordna och stödja den förvaltningsgemensamma digitaliseringen. Vad avser öppna data och annan offentlig information framgår av myndighetens instruktion att den ska främja öppen och datadriven innovation samt tillgängliggörande av öppna data och vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen, se 6 § 2 förordningen (2018:1486) med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning. Vi har genom dialog med Digg fått information om att det främjande- och utvecklingsarbete som bedrivs inom dessa områden under år 2020 är finansierat av tillfälliga medel för regeringsuppdrag och att det därefter inte finns finansiering att fortsatt bedriva sådan verksamhet.

I vissa delar förändrar inte utredningens förslag det arbete som redan i dag bedrivs av myndigheten, exempelvis när det gäller utvecklingen av en nationell dataportal. Myndigheten får dock enligt förslaget ett utökat uppdrag genom att den ska främja öppna data-lagens tillämpning. Det innebär att myndigheten förväntas bedriva löpande rådgivande och stöttande arbete gentemot olika informationsägare, t.ex. i form av informationsinsatser, stöd med juridisk och teknisk kompetens och vägledningar. Vidare förutsätter en fortsatt utveckling och långsiktig förvaltning av den nationella dataportalen finansiering via anslag för att ingå i den nationella digitala infrastrukturen. Det får anses utgöra ett sådant praktiskt arrangemang, som avses i artikel 9 i direktivet, som bl.a. ska underlätta sökning på flera språk och möjliggöra sammanställning av metadata på unionsnivå.

Därutöver föreslår vi att Digg i sin instruktion ges ett bemyndigande att meddela föreskrifter avseende innehållet i och utformningen av de tillgångsförteckningar som vi föreslår i 2 kap. 2 § i öppna data-lagen, se avsnitt 16.2.4. Denna typ av bemyndigande har myndigheten redan i dag i 15 § arkivförordningen avseende de tillgångsförteckningar som regleras i PSI-lagen. Det är alltså inget nytt eller utvidgat uppdrag i förhållande till tidigare.

Vi har i avsnitt 11.4.7 föreslagit att preciseringar av den tekniska utformningen av formatkraven bör regleras i förordning eller myndighetsföreskrift och att det är lämpligt att regeringen bemyndigar Digg att meddela sådana föreskrifter. Myndigheten har redan i dag i uppdrag att samordna frågor om gemensamma standarder, format, specifikationer och liknande krav för den offentliga förvaltningens elektroniska informationsutbyte. För det fall Digg får en föreskrifts-

rätt på området är därför vår bedömning att kostnader som kan uppstå inom ramen för denna uppgift kan finansieras inom myndighetens ordinarie verksamhet.

Det långsiktiga ansvaret och förvaltningen av en nationell dataportal som ett praktiskt arrangemang för Sveriges genomförande av direktivet är dock en utökad och mer långtgående uppgift än vad Digg har i dag och är, såsom nämnts ovan, för närvarande tillfälligt finansierat inom tidsbegränsat uppdrag. Enligt uppgift från Digg är en anslagsfinansiering nödvändig om uppdraget ska kunna uppfyllas på ett lämpligt och ändamålsenligt sätt. Vi delar denna bedömning. En anslagsökning bör dessutom täcka ökade kostnader för det löpande rådgivande och stöttande arbete som myndigheten förväntas utföra gentemot olika informationsägare för att främja lagens tillämpning.

Digg har inkommit med en uppskattning av kostnader för det utökade uppdraget i förhållande till existerande uppdrag och bedömer att det kommer att krävas en anslagsförstärkning om 12,5 miljoner kronor för löpande specialrådgivning inom juridik och teknik, kommunikation samt för lösnings- och informationsarkitektur, teknisk support, drift och förvaltning av Sveriges dataportal och uppföljning av den nya lagen. Vi ser inte anledning att ifrågasätta denna bedömning.

18.2.8 Översyn av registerförfattningar

Vissa av förslagen i den nya lagen, t.ex. avseende tillgängliggörande av information på eget initiativ, särskilda värdefulla datamängder och formatkrav vid tillhandahållande av information, syftar delvis till att stärka styrsignalerna och tydliggöra myndigheternas roll i samhällets informationsförsörjning. För att ytterligare klargöra denna roll har vi fått signaler från myndighetshåll om att det finns behov av att se över olika registerförfattningar, särskilt avseende de myndigheter som har som kärnuppgift att försörja samhället med information för vidareutnyttjande, t.ex. Lantmäteriet. Sådana registerförfattningar, t.ex. lagen om fastighetsregister, har vi förstätt är i behov av en modernisering. Vi har bedömt att sådana överväganden inte ligger inom ramen för vårt uppdrag, men vill peka på behovet av en sådan översyn. Vi vill även erinra om att Digitaliseringsrättsutredningen föreslog att parallellt med att nya former för att ordna förvaltningens informationsförsörjning övervägs, bör även författningsändringar i

vissa registerförfattningar övervägas (*Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering*, SOU 2018:25, s 477 ff.).

18.2.9 Förslag på finansiering

Vår bedömning: Förslagen i den nya lagen bedöms huvudsakligen inte leda till några budgetära konsekvenser för myndigheter utan kan hanteras inom befintliga anslag.

Att tillhandahålla särskilda värdefulla datamängder för vidareutnyttjande utan avgift medför dock minskade intäkter för de myndigheter som i dag finansierar en stor del av sin verksamhet genom avgifter. Detta intäktsbortfall bör delvis kunna täckas genom en omfördelning av medel mellan myndigheter. Resterande intäktsbortfall bör täckas genom ökade anslag för vissa myndigheter och denna kostnad bör tas av reformutrymmet, med hänvisning till att stöttning av datadriven samt digital innovation ligger i linje med regeringens mål för digitalisering av den offentliga sektorn.

Ytterligare utredning och uppföljning av vilka aktörer som får inkomstbortfall och vilka som får minskade utgifter behöver göras.

Sammanfattande finansiella konsekvenser

Som vi konstaterat i avsnitt 18.2.1–18.2.6 förutser vi för de flesta av förslagen i den nya lagen att de uppgifter eller krav det rör kan rymmas inom existerande anslag och alltså inte innebär kostnadsökningar. Annorlunda kan det dock förhålla sig med de finansiella konsekvenser som den nya regleringen avseende särskilda värdefulla datamängder innebär i form av minskade avgiftsintäkter. Vi bedömer det som avgörande för de aktörer som i dag finansierar en stor del av verksamheten genom avgifter att alternativa finansieringsformer kommer till.

I avsnitt 18.2.3 har vi behandlat de budgetära konsekvenser som Lantmäteriet kommer fram till i uppdraget att analysera budgetära konsekvenser och redovisa de samhällliga nyttor som följer av myndigheters tillgängliggörande av särskilda värdefulla datamängder. Lantmäteriet har även i rapporteringen av uppdraget lämnat förslag till

finansieringslösningar, vilket belyses nedan. För en mer uttömmande redogörelse hänvisas till rapporten.

Finansieringsmöjligheter

Öppna data-direktivet innehåller krav på att särskilda värdefulla datamängder ska tillhandahållas avgiftsfritt. Ett korrekt genomförande av direktivet innebär således att den nya lagen måste innehålla bestämmelser i enlighet med detta, även om det på kort sikt blir kostnadsdrivande för det offentliga. Det kommer att kräva en stabil alternativ finansiering för de myndigheter som har i uppdrag att skapa och tillhandahålla informationsmängder som de inte kan få betalt för i samma utsträckning som tidigare. Minskade intäkter kan innebära en risk för att de inte kan genomföra sina uppdrag. Berörda aktörer behöver därmed ersättning för att avgiftsfritt kunna tillhandahålla informationsmängderna ifråga med samma kvalitet som i dag. Samtidigt är det viktigt att se på konsekvenserna för aktörerna i stort. Den intäktsminskning som kommer att drabba vissa myndigheter kommer således att komma andra aktörer till godo genom minskade utgifter för att köpa sådan information som tidigare varit avgiftsbelagd.

Av Lantmäteriets rapport framgår att av inkomstbortfallet i form av förlorade avgifter utgör en viss del sådana avgifter som offentliga aktörer debiterar varandra genom licensavgifter. Den stora delen av avgiftsbortfallet utgörs dock av förlorade intäkter från olika kommersiella aktörer. Av rapporten framgår vidare, vid en internationell utblick över hur övriga nordiska länder finansierat tillgängliggörande av öppna data, att någon form av finansiering har varit nödvändig, framför allt i form av tilläggsanslag. I Danmark genomfördes det så kallade grunddataprogrammet under år 2011–2015 och stora delar av de offentliga datamängderna har tillgängliggjorts, däribland geospatiala data, fastighetsregister och bolagsregister. Vad gäller geospatiala data pekade analyser på att de samlade intäkterna från försäljning av information till omkring 80 procent kom från andra offentliga aktörer och endast omkring 20 procent från privata aktörer. Till stora delar kunde Danmark därför finansiera tillgängliggörandet genom att omfördela medel mellan olika offentliga aktörer, medan en mindre del täcktes av tillskott från den statliga budgeten (*Tillgängliggörande av särskilt värdefulla datamängder*, s. 51).

Lantmäteriet har som ett led i uppdraget beskrivit fyra olika finansieringslösningar för statliga myndigheter:

- Omfördelning av anslag inom staten.
- Omfördelning utifrån samhällsekonomiska effekter.
- Tillskott av anslag via reformutrymmet.
- Riktad beskattning.

Likt erfarenheterna i Danmark anser vi att en omfördelning inom staten delvis bör kunna täcka ett inkomstbortfall hos myndigheter som i dag säljer information. I övrigt menar vi att tillskott i form av anslagsökningar kan bli nödvändigt. Vi konstaterar att avgiftsfritt tillhandahållande av särskilda värdefulla datamängder som ska vidareutnyttjas ligger i linje med regeringens mål för digitalisering av den offentliga sektorn och satsningar på öppna data samt riksdagens tillkännagivanden om myndigheternas arbete med öppna data. Det är därmed att se som en innovationsfrämjande åtgärd varför vi anser att det finns argument för att ge ökade anslag genom reformutrymmet till berörda aktörer på såväl statlig som kommunal nivå. Storleken på dessa bör analyseras ytterligare, men Lantmäteriets analys och bedömningar i frågan kan utgöra en utgångspunkt. Vi anser dock att det krävs en uppföljning av den nya lagens förslag för att kunna justera hur en sådan omfördelning lämpligen ska göras och för att storleken på eventuella anslagstillskott ska kunna bedömas på längre sikt, se avsnitt 18.2.1. Det bör därför göras ytterligare utredning och uppföljning av vilka aktörer som får inkomstbortfall och vilka som får minskade utgifter.

18.3 Säkerhetsmässiga konsekvenser

Vår bedömning: Förslagen om tillgängliggörande på eget initiativ av information och formatkrav kan leda till ökade risker för vissa särskilda skyddsintressen. Särskilda begränsningsbestämmelser föreslås därför.

I kapitel 17 redogör vi för vilka effekter som förslagen på ett utökat tillgänglighöjande på eget initiativ av information och en ökad tillgång till information i digital form kan ha för vissa särskilda skyddsintressen, i första hand för enskildas personliga integritet, informationssäkerhet, kritisk infrastruktur och Sveriges säkerhet. Vi hänvisar i första hand till detta kapitel och den analys som görs där. Det kan dock understrykas att den nya lagen i sig inte automatiskt innebär utökade risker, men att myndigheter och offentliga företag bör iaktta särskild försiktighet, dels vid det löpande säkerhetsarbetet, dels i samband med att information faktiskt görs tillgänglig, oavsett om det görs efter en begäran eller på eget initiativ. I syfte att erinra om de potentiella risker som finns och nå en balans mellan målet att främja en ökad tillgång till information och motverka dessa risker föreslås särskilda bestämmelser i avsnitt 17.6. Dessa regler, tillsammans med ett löpande och systematiskt arbete i frågor om säkerhet och personuppgifter, ger enligt vår bedömning ett gott skydd för säkerhet och integritet vid ett tillgänglighöjande av öppna data och annan digital information.

Det kan antas att förslagen kommer att kräva visst merarbete i det löpande säkerhets- och personuppgiftsarbetet för de aktörer som omfattas av den nya lagen. Vår bedömning är dock att det inte är av sådan omfattning att det inte kan hanteras inom ramen för det arbete som bedrivs redan i dag.

18.4 Samhällsekonomiska konsekvenser och effekter för vidareutnyttjare

Vår bedömning: Förslagen i den nya lagen främjar tillgång till information för vidareutnyttjande, särskilt i format som är lätta att bearbeta och förädla, och kan förväntas medföra positiva samhällsekonomiska effekter.

I avsnitt 14.5.5 och 14.5.6 har vi analyserat dels hur avgiftsprinciperna i öppna data-direktivet kan påverka potentiella vidareutnyttjare, dels samhällsekonomiska fördelar med att i större utsträckning göra information tillgänglig som öppna data. Vi hänvisar i första hand till den analysen, men kan konstatera att när det gäller att uppskatta den samhällsekonomiska nyttan av öppna offentliga data varierar uppskattningen

av värdet relativt kraftigt mellan olika studier. Den internationella forskningen är emellertid enhällig gällande att tillgängliggörande av information från den offentliga sektorn förknippas med stora, positiva samhällsekonomiska värden. I den metastudie som genomförts inom ramen för Lantmäteriets uppdrag kring tillgängliggörande av särskilt värdefulla datamängder uppskattades värdet till 11,1 miljarder kronor per år. Utöver ekonomiska värden kan ökad tillgång till öppna data bidra till ökad transparens och demokratisk kontroll genom insyn och förståelse för offentlig förvaltning. Ökad insyn innebär nya möjligheter för externa aktörer att mäta policyeffekter och att granska, upptäcka och motverka oegentligheter i den offentliga sektorn (*Tillgängliggörande av särskilt värdefulla datamängder*, s. 8 f. och 32 f.). Dessa värden kan frigöras både i det privata näringslivet och i offentlig sektor.

Vår bedömning är att förslagen i den nya lagen främjar en ökad tillgång till och vidareutnyttjande av information, och då särskilt sådan som utgör öppna data och särskilda värdefulla datamängder. Detta uppnås bl.a. genom att myndigheter och offentliga företag uppmantras att göra information tillgänglig på eget initiativ. En motsvarande främjandeåtgärd saknas i PSI-lagen och kan antas motverka de osäkerhetsmoment för olika myndigheter som pekats på i tidigare rapporter, se kapitel 6. Utöver detta bedömer vi att formatkraven – som också är nya – kommer att bidra till att externa aktörer lättare kan bearbeta, förädla och använda information från myndigheter och offentliga företag. Formatkraven ska följas även vid ett tillgängliggörande utan en föregående begäran, se avsnitt 11.4.2. Formatkraven, sedda tillsammans med möjligheten till överprövning av beslut, bidrar till en ökad insyn genom att frågor om format nu kan prövas i domstol, vilket inte är möjligt vid en begäran om utlämnande av allmänna handlingar.

Vår bedömning är sammantaget att förslagen om krav på format, lägre avgiftsnivåer för bl.a. särskilda värdefulla datamängder och forskningsdata och därtill en tydlig beslutsprocess, leder sammantaget till ett ökat vidareutnyttjande av information. Öppna data-direktivets mål kan därmed främjas, vilket frigör potentiella samhällsekonomiska värden.

18.5 Den kommunala självstyrelsen

Vår bedömning: Förslagen om avgiftsnivåer och förbud mot avtal om exklusiva rättigheter utgör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Inskränkningarna är emellertid en förutsättning för att genomföra öppna data-direktivet. Med hänsyn till detta och till att de i praktiken kan antas få en förhållandevis marginell påverkan är de godtagbara och proportionerliga.

Enligt 15 § kommittéförordningen (1998:1474) ska, om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Principen om den kommunala självstyrelsen gäller för all kommunal verksamhet och innebär att kommunerna har en fri sektor inom vilken de kan ombesörja egna angelägenheter och att det inom detta område finns utrymme för en kommunal initiativrätt. Det står dock klart att utrymmet för självstyrelse inte är obegränsat (se *En reformerad grundlag*, prop. 2009/10:80, s. 210 ff.). I samband med att vi har övervägt behovet av föreskrifter avseende teknisk utformning av formatkraven, se avsnitt 11.4.7, och tillgångsförteckningar, se avsnitt 16.2.4, har frågan om förhållandet till den kommunala självstyrelsen behandlats. Vår bedömning är att sådana föreskrifter inte medför några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen. Formatkraven kan i och för sig anses begränsa kommunala aktörers möjlighet att välja om de vill tillhandahålla information i digitalt format, men kan enligt vår bedömning inte anses inskränka deras möjlighet att bestämma hur de bedriver eller organiserar sin verksamhet på ett sätt som utgör ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen. De krav på format som vi föreslår är vidare en konsekvens av att öppna data-direktivet ska genomföras på ett korrekt sätt.

När det gäller de förslag kring avgiftsnivåer som vi redovisar i kapitel 14 kan dock följande nämnas. Varje kommun får i en kommunal taxa själv fastställa de avgifter som ska tas ut inom ramen för den självkostnadsprincip som gäller enligt 2 kap. 6 § kommunallagen (2017:725). De förslag om högsta avgiftsnivåer som vi lämnar i kapitel 14 inskränker inte kommunernas rätt i sig att ta ut en avgift för information som ska vidareutnyttjas, men sätter i vissa fall ett tak som avgiften i det enskilda fallet inte får överskrida. Beroende på vilken typ av information det är fråga om kan det i vissa fall i prak-

tiken innebära att ingen avgift kan tas ut. Dessa förslag är åtgärder som enligt vår bedömning påverkar den kommunala självstyrelsen. Vi kan dock konstatera att inskränkningen krävs för att genomföra direktivet i svensk rätt. Som vi redogjort för i avsnitt 14.5 anser vi att det inte finns skäl för att gå längre i den nya lagen vad gäller avgiftsnivåer än vad direktivet kräver. Vidare kommer inskränkningen i praktiken att ha betydelse främst för aktörer som är avgiftsfinansierade och vars intäkter är starkt kopplade till framställning och tillgängliggörande av information, och då i synnerhet sådan som utgör särskilda värdefulla datamängder enligt den nya lagen. Vid dessa förhållanden anser vi att inskränkningen i den kommunala självstyrelsen i dessa delar både är godtagbar och proportionerlig. Inskränkningen går därmed inte utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den (jfr 14 kap. 3 § RF).

Det kan i detta sammanhang särskilt nämnas att det i vårt arbete från myndighetshåll har lyfts vikten av att finansieringsprincipen beaktas.

I den nya lagen ges även förslag på bestämmelser som innebär ett förbud mot att bevilja avtal om en exklusiv rättighet eller motsvarande som begränsar möjligheten att vidareutnyttja information, se kapitel 15. Vi vill även i dessa delar erinra om att förslagen bygger på de krav som anges i öppna data-direktivet. Mot bakgrund av att det förefaller ytterst ovanligt att avtal om exklusiva rättigheter förekommer i dag är vår bedömning att förslagen i dessa delar inte kan antas ha annat än en mycket marginell påverkan på den kommunala självstyrelsen. Förslagen får enligt vår bedömning i övrigt inte några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.

18.6 Övriga konsekvenser

Vår bedömning: Förslagen i den nya lagen är förenliga med EU-rätten och förväntas inte få några konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män. Förslagen förväntas inte heller få några andra konsekvenser.

Den nya lagen genomför öppna data-direktivet och är förenlig med de villkor som uppställs i direktivet och därmed förenlig med EU-rätten. Förslagen förväntas inte få några konsekvenser för jämställd-

heten mellan kvinnor och män. Enligt vår bedömning kommer förslagen i betänkandet inte heller att medföra några ytterligare konsekvenser av det slag som anges i 15 § kommittéförordningen eller 7 § förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

19 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

19.1 Ikraftträdande

Vårt förslag: Den nya lagen samt förordningsändringarna ska träda i kraft den 17 juli 2021.

Enligt artikel 17.1 i öppna data-direktivet ska medlemsstaterna senast den 17 juli 2021 sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att genomföra direktivet. Vid samma tidpunkt upphör PSI-direktivet, i den lydelse som direktivet har genom ändringsdirektivet, att gälla enligt artikel 19.1.

Enligt vår bedömning bör därför den nya lagen träda i kraft den 17 juli 2021. Samtidigt bör de förordningsändringar som vi föreslår i förordningen (2018:1486) med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning träda i kraft samt PSI-lagen och 15 § arkivförordningen upphävas.

19.2 Övergångsbestämmelser

Vårt förslag: PSI-lagen gäller fortfarande för överklagande av beslut som har meddelats med stöd av den lagen.

Enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer gäller som huvudregel att de föreskrifter som är i kraft när prövningen hos en myndighet eller förvaltningsdomstol sker ska tillämpas. Detta gäller i fråga om både förfarandet och prövningen i sak och även om ett överklagat beslut har fattats före ikraftträdandet. Principen är emellertid inte utan undantag, se t.ex. 2 kap. 10 § RF, och det kan också följa av övergångs-

bestämmelser eller motiven till lagstiftningen att en annan ordning är avsedd (jfr RÅ 1988 ref. 132 och RÅ 1996 ref. 57). Det finns mot denna bakgrund skäl att överväga behovet av övergångsbestämmelser.

Bestämmelser om beslut och överklagande av beslut finns i 14 och 15 §§ PSI-lagen. Enligt vår bedömning är det lämpligt att ärenden handläggs enligt den lagen till dess att de har vunnit laga kraft. Särskilt mot bakgrund av att vi, i förhållande till PSI-lagen, föreslår en inskränkning av möjligheten att överklaga beslut enligt den nya lagen till beslut som fattas av en myndighet när en begäran om vidareutnyttjande har avslagits, se avsnitt 13.2. Vi ser därför behov av en övergångsbestämmelse som tydliggör att PSI-lagen fortfarande gäller för överklagande av beslut som har meddelats med stöd av den lagen.

20 Författningskommentar

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

1 kap. Allmänna bestämmelser

Lagens syfte

1 § 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. Detta får inte inverka negativt på Sveriges säkerhet eller informationssäkerhet i övrigt.

Denna lag ger inte rätt att få tillgång till information.

Paragrafen reglerar syftet med lagen och tydliggör att tillgång till information inte regleras i lagen. Den behandlas i avsnitt 7.2 och 8.3.3.

I första stycket, som genomför artikel 1.1 första ledet i öppna data-direktivet, anges det övergripande syftet med lagen. Syftet 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.

Ett ökat tillgängliggörande av information får emellertid inte inverka negativt på Sveriges säkerhet eller informationssäkerheten i övrigt. Detta innebär att det löpande arbetet med att upprätthålla skyddet för Sveriges säkerhet och informationssäkerhet i övrigt betonas och att ett förebyggande och strukturerat sådant arbete är en viktig förutsättning för att myndigheter och offentliga företag ska kunna tillgängliggöra information för vidareutnyttjande i större utsträckning, vilket utvecklas i kapitel 17.

Andra stycket upplyser om att lagen inte ger rätt att få tillgång till information. Därigenom tydliggörs att lagen inte kan åberopas som grund för att få tillgång till information utan detta regleras i andra författningar, t.ex. tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

2 § Genom denna lag genomförs Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1024 av den 20 juni 2019 om öppna data och vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn (öppna data-direktivet).

I paragrafen anges att lagen genomför öppna data-direktivet.

Lagens tillämpningsområde

3 § Denna lag gäller för information som innehas av myndigheter och offentliga företag. Vid tillämpningen av denna lag ska med myndigheter jämföras sådana organ som anges i 1 kap. 22 § andra stycket lagen (2016:1145) om offentlig upphandling.

Forskningsdata omfattas av denna lag endast om den helt eller delvis har tagits fram med offentlig finansiering och gjorts tillgänglig genom ett institutionellt eller ämnesbaserat register.

Denna lag ska inte tillämpas om det är oförenligt med internationella avtal om skyddet av immateriella rättigheter.

Paragrafen, som genomför artikel 1.1, 1.5 och 10.2, anger lagens tillämpningsområde. Den behandlas i avsnitt 10.3 och 10.4.

I *första stycket* anges att lagen gäller för information som innehas av myndigheter och offentliga företag. Med begreppet information avses allt innehåll i en informationsmängd, eller varje del av ett sådant innehåll, som kan vara föremål för tillgängliggörande och vidareutnyttjande enligt lagen, se vidare avsnitt 8.2.6 och 8.2.7. Informationen behöver inte vara tillgängliggjord för att omfattas av lagen, utan det är tillräckligt att den innehas av aktören. Detta gäller emellertid inte för forskningsdata, vilket framgår av andra stycket. Lagen är tillämplig när information görs tillgänglig av myndigheter och offentliga företag, oberoende av rättslig grund och om det görs frivilligt eller på grund av en skyldighet som föreskrivs i annan författning.

Med myndighet avses i svensk rätt i första hand statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter, men även domstolar innefattas i begreppet (jfr 1 kap. 8 § RF). Lagen är inte tillämplig på riksdagen, men på myndigheter som lyder under riksdagen, t.ex. Riksdagsförvaltningen och Riksdagens ombudsmän (JO). När lagen tillämpas ska med myndigheter jämföras sådana organ som anges i 1 kap. 22 § andra stycket lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU). Detta innebär att lagen är tillämplig på kommunala och regionala beslutande församlingar och vissa ideella föreningar, exempelvis Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). När begreppet myndighet anges i andra bestämmelser i lagen avses även de organ som jämföras med en myndighet.

Vad som avses med ett offentligt företag i lagens mening framgår av 5 §.

Av *andra stycket* framgår lagens tillämpningsområde avseende forskningsdata. Sådan data omfattas av lagen endast om den helt eller delvis har tagits fram med offentlig finansiering. Forskningsdata som är delfinansierad av offentliga medel omfattas därmed av lagen.

För att forskningsdata ska omfattas av lagens tillämpningsområde krävs vidare att den gjorts tillgänglig genom ett institutionellt eller ämnesbaserat register. De register som avses är s.k. repositorer som är en infrastruktur för lagring och tillgängliggörande av digitala forskningsresultat, t.ex. ett digitalt arkiv för forskningsdata. Ett repository är tillgängligt för allmänheten och kan användas för sökning och, i vissa fall, nedladdning av forskningsdata.

Enligt *tredje stycket* ska lagen inte tillämpas om det skulle vara oförenligt med internationella avtal om skyddet av immateriella rättigheter, t.ex. Bernkonventionen för skydd av litterära och konstnärliga verk, avtalet om handelsrelaterade aspekter av immaterialrätter (TRIPS-avtalet) och Wipos fördrag om upphovsrätt. Bestämmelsen kommer främst att få betydelse för tillämpningen av de skyldigheter i lagen som anger att information ska publiceras digitalt, vilket kan strida mot skyddet av immateriella rättigheter, t.ex. företagshemligheter.

4 § Denna lag gäller inte för information som

- 1. utgör datorprogram,*
- 2. tredje man har rätt till enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk,*
- 3. utgör logotyper, heraldiska vapen och insignier,*

4. *innehas av en annan kulturinstitution än ett bibliotek, museum eller arkiv,*
5. *innehas av en sådan utbildningsverksamhet som anges i 1 kap. 1 § skollagen (2010:800),*
6. *innehas av ett universitet eller en högskola och som inte utgör forskningsdata som omfattas av denna lag,*
7. *innehas av en organisation som bedriver eller finansierar forskning och som inte utgör forskningsdata som omfattas av denna lag,*
8. *görs tillgänglig på grund av omständigheter som endast är hänförliga till den som har begärt tillgång,*
9. *innehas av ett radio- eller tv-företag vars sändningsverksamhet finansieras med public service-avgift enligt lagen (2018:1893) om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst,*
10. *görs tillgänglig av en myndighet i dess konkurrensutsatta verksamhet,*
11. *görs tillgänglig för att användas i en myndighets eller ett offentligt företags verksamhet som inte är konkurrensutsatt, eller*
12. *innehas av ett offentligt företag och som inte har samband med en tjänst av allmänt intresse eller som har anknytning till företagets direkt konkurrensutsatta verksamhet.*

Paragrafen, som genomför delar av artikel 1.2, reglerar undantag från lagens tillämpningsområde. Paragrafen behandlas i avsnitt 10.5.

Enligt *punkten 1* gäller inte lagen för information som utgör datorprogram. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 10.5.1.

Av *punkten 2* framgår att lagen inte är tillämplig på information som tredje man har rätt till enligt upphovsrättslagen. Bestämmelsen genomför artikel 1.2.c och behandlas i avsnitt 10.5.2. Med tredje man avses någon annan än en myndighet eller ett offentligt företag som omfattas av lagen. Ett exempel på när undantaget kan vara tillämpligt är beträffande handlingar som kommer in till en myndighet eftersom upphovsrätten till denna information ofta innehas av någon annan än myndigheten.

I *punkten 3* anges att lagen inte gäller för information som utgör logotyper, heraldiska vapen och insignier. Bestämmelsen genomför artikel 1.2.g och behandlas i avsnitt 10.5.3.

Enligt *punkten 4* gäller lagen inte för information som innehas av en annan kulturinstitution än ett bibliotek, museum eller arkiv. Bestämmelsen genomför artikel 1.2.j och behandlas i avsnitt 10.5.4.

Universitetsbibliotek innefattas i begreppet bibliotek. Bibliotek, museum och arkiv är kulturinstitutioner vars huvuduppgifter är att samla in, bevara och tillgängliggöra kulturarvs- och forskningsmaterial. Information som innehas av de kulturinstitutioner vars huvudsakliga verksamhet utgörs av att bedriva bibliotek, museum eller arkiv omfattas av lagen. Om en kulturinstitution däremot har en mindre del av verksamheten i form av ett bibliotek, museum eller arkiv omfattas inte information som innehas av en sådan mindre verksamhet av lagen, såvida den inte organisatoriskt och verksamhetsmässigt är tydligt avskild från myndighetens övriga verksamhet. En myndighet som inte har som huvudsaklig uppgift att samla in, bevara och tillgängliggöra kulturarvs- och forskningsmaterial, men som har ett internt bibliotek, eget arkiv, eller en utställning om t.ex. myndighetens historia, utgör inte en kulturinstitution.

I *punkten 5* anges att lagen inte gäller för information som innehas av en sådan utbildningsverksamhet som anges i 1 kap. 1 § skollagen. Bestämmelsen genomförs tillsammans med punkten 6 artikel 1.2.k och behandlas i avsnitt 10.5.5. I 1 kap. 1 § skollagen anges skolformerna förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola och kommunal vuxenutbildning samt fritidshem som kompletterar utbildningen i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan och vissa särskilda utbildningsformer. Dessa skolformer ger enligt skollagen utbildning på grundläggande nivå eller gymnasial nivå.

Enligt *punkten 6* gäller inte lagen för information som innehas av ett universitet eller en högskola och som inte utgör forskningsdata som omfattas av lagen. Bestämmelsen genomförs tillsammans med punkten 5 artikel 1.2.k och behandlas i avsnitt 10.5.5. Forskningsdata definieras i 5 § och av 3 § andra stycket framgår vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda för att forskningsdata ska omfattas av lagen. Bestämmelsen innebär att information som innehas av ett universitet eller en högskola inte omfattas av lagen utom i de fall informationen utgör forskningsdata som helt eller delvis har tagits fram med stöd av offentlig finansiering och gjorts tillgänglig genom ett institutionellt eller ämnesbaserat register.

I *punkten 7* anges att lagen inte är tillämplig på information som innehas av en organisation som bedriver eller finansierar forskning och som inte utgör forskningsdata som omfattas av lagen. Bestämmelsen genomförs artikel 1.2.l och behandlas i avsnitt 10.5.5. Forsk-

ningsdata definieras i 5 § och av 3 § andra stycket framgår vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda för att forskningsdata ska omfattas av lagen. Bestämmelsen innebär att information som innehas av en organisation som bedriver eller finansierar forskning inte omfattas av lagen utom i de fall informationen utgör forskningsdata som helt eller delvis har tagits fram med offentlig finansiering och gjorts tillgänglig genom ett institutionellt eller ämnesbaserat register. Det som avses i bestämmelsen är en organisation vars huvudsakliga verksamhet är att bedriva eller finansiera forskning. Om en mindre del av en organisations verksamhet består av att bedriva eller finansiera forskning är inte undantaget tillämpligt såvida den inte organisatoriskt och verksamhetsmässigt är tydligt avskild från organisationens övriga verksamhet.

Av *punkten 8* framgår att lagen inte gäller för information som görs tillgänglig på grund av omständigheter som endast är hänförliga till den som har begärt tillgång. Bestämmelsen genomför artikel 1.2.f och behandlas i avsnitt 10.5.6. Bestämmelsen gäller för situationer då särskilda omständigheter som endast rör den som begär information medför att tillgång till information ges. Ett exempel är när någon är part i ett ärende och därför har rätt att få insyn i ärendets hantering och tillgång till information i ärendet, jfr 10 § förvaltningslagen (2017:900). Ett annat exempel är bestämmelsen i artikel 15 i dataskyddsförordningen som ger den enskilde rätt att få information om vilka personuppgifter som behandlas om honom eller henne och få tillgång till uppgifterna.

Enligt *punkten 9* är lagen inte tillämplig på information som innehas av ett radio- eller tv-företag vars sändningsverksamhet finansieras med public service-avgift enligt lagen om finansiering av radio och tv i allmänhetens tjänst. Bestämmelsen genomför artikel 1.2.i och behandlas i avsnitt 10.5.7. De företag som omfattas av undantaget är de s.k. public service-företagen, vilket är Sveriges Radio, Sveriges Television och Utbildningsradion.

I *punkten 10* anges att lagen inte gäller för information som görs tillgänglig av en myndighet i dess konkurrensutsatta verksamhet. Bestämmelsen genomför artikel 1.2.a och behandlas i avsnitt 10.5.8.

Vad som utgör konkurrensutsatt verksamhet får bedömas i det enskilda fallet utifrån vilken karaktär verksamheten har och syftet med den, snarare än i vilken organisatorisk form den bedrivs. Ledning för bedömningen kan sökas i skäl 22 i direktivet där det anges

att icke-offentlig verksamhet normalt omfattar bl.a. tillhandahållande av handlingar som framställs och prissätts enbart på affärsmässiga grunder och i konkurrens med andra marknadsaktörer. Ofta framgår det av myndighetens uppdrag om en viss verksamhet förutsätts bedrivas i konkurrens med andra marknadsaktörer. Normalt erbjuds i dessa fall tjänster mot ersättning på en marknad, även om enstaka informationsmängder kan vara avgiftsfria. En verksamhet som består i att för samhällets räkning göra viss information tillgänglig är i typfallet inte att anse som konkurrensutsatt verksamhet. Om myndigheten erbjuder kundspecifika anpassningar av informationen, t.ex. i form av analyser eller särskilda bearbetningar, så kan verksamheten emellertid anses vara konkurrensutsatt. En förutsättning är dock att det finns andra faktiska eller potentiella marknadsaktörer i samma bransch. Om en myndighet bedriver både offentlig verksamhet och konkurrensutsatt verksamhet, innebär det att lagens bestämmelser ska följas för tillgängliggörande av information i den förstnämnda verksamhetsgrenen, men inte i den sistnämnda.

Av *punkten 11* framgår att tillgängliggörande av information mellan aktörer i verksamhet som inte är konkurrensutsatt är undantagen från lagens tillämpningsområde. Bestämmelsen genomför delar av artikel 2.11.a och 2.11.b och behandlas i avsnitt 10.5.9.

När information görs tillgänglig för att användas i en myndighets verksamhet som inte är konkurrensutsatt är lagen inte tillämplig. Detsamma gäller när information görs tillgänglig för att användas i ett offentligt företags verksamhet som inte är konkurrensutsatt. Detta beror på att sådant utbyte av information inte utgör ett vidareutnyttjande i lagens mening, se kommentaren till definitionen av vidareutnyttjande i 5 §. Myndigheters och offentliga företags informationsutbyte inom ramen för fullgörande av deras offentliga åtagande omfattas alltså inte av lagen. Om informationen ska användas i den mottagande myndighetens eller offentliga företags konkurrensutsatta verksamhet gäller emellertid lagen eftersom ett sådant förfarande utgör ett vidareutnyttjande. Se kommentaren till punkten 10 angående vad som avses med begreppet konkurrensutsatt verksamhet.

Enligt *punkten 12* är lagen inte tillämplig på information som innehas av ett offentligt företag och som inte har samband med en tjänst av allmänt intresse eller som har anknytning till företags direkt konkurrensutsatta verksamhet. Bestämmelsen genomför artikel 1.2.b och

behandlas i avsnitt 10.5.10. Vad som avses med ett offentligt företag i lagens mening framgår av 5 §.

Lagen är för det första inte tillämplig på information som inte har samband med en tjänst av allmänt intresse. Vad som utgör en tjänst av allmänt intresse får bedömas i det enskilda fallet. Enligt EU-domstolens praxis avser begreppet sådana tjänster som medlemsstaterna anser vara till allmän nytta och som det därför finns en skyldighet att tillhandahålla (jfr t.ex. C-238/82, *Duphar BV m.fl.* och C-157/99, *Smits och Peerbooms*). Alla uppgifter som riksdag eller regering har gett i uppdrag åt statliga myndigheter att utföra är tjänster av allmänt intresse. På motsvarande sätt är de obligatoriska uppgifter som ålagts kommuner och regioner att utföra av allmänt intresse. Som en följd av den kommunala självstyrelsen har kommuner och regioner en vidsträckt möjlighet att göra frivilliga åtaganden, t.ex. drift av fritids- och idrottsanläggningar. Vissa myndigheter, t.ex. Lantmäteriet, har av riksdagen eller regeringen getts befogenhet att bedriva viss uppdragsverksamhet. Även denna typ av verksamhet faller under begreppet tjänst av allmänt intresse (se regeringens uttalanden kring begreppet allmänt intresse i *Ny dataskyddslag*, prop. 2017/18:105, s. 56 f.). Även privata aktörer kan utföra tjänster av allmänt intresse (prop. 2017/18:105, s. 58 f.). Generellt kan sägas att för att information som innehas av ett offentligt företag ska anses ha samband med en tjänst av allmänt intresse ska den vara till allmän nytta och härröra från verksamhet som utförs på grund av ett uttryckligt uppdrag från regeringen, riksdagen eller en kommunal eller statlig myndighet eller till följd av ett åliggande i författning, regeringsbeslut eller kommunalt beslut i fullmäktige. Exempel på detta är posttjänster och utförande av kollektivtrafik.

För det andra är lagen inte tillämplig på information som har anknytning till ett offentligt företags direkt konkurrensutsatta verksamhet. Vilka företag som har en direkt konkurrensutsatt verksamhet fastställs utifrån upphandlingsreglerna, se 3 kap. 24 § lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF) och artikel 34 och 35 i försörjningsdirektivet. För att ett företags verksamhet ska anses vara direkt konkurrensutsatt, och därmed inte omfattas av upphandlingsreglerna, krävs att detta fastställts genom ett särskilt förfarande hos Europeiska kommissionen. Det berörda företaget kan alltså inte själv bedöma om det omfattas av undantaget.

Definitioner

5 § I denna lag avses med

begäran om vidareutnyttjande: en begäran om att information tillhandahålls med återopande av något av de villkor eller format som anges i denna lag,

bestämmande inflytande: ett bestämmande inflytande så som det definieras i 1 kap. 22 § andra stycket lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna,

bulknedladdning: tillgång till en avgränsad informationsmängd genom elektronisk uppkoppling,

dynamiska data: digital information som uppdateras ofta eller i realtid,

forskningsdata: digital information som samlats in eller framställts inom ramen för vetenskaplig forskningsverksamhet,

gränssnitt: en regeluppsättning för dynamiskt informationsutbyte mellan programvaror,

maskinläsbart format: ett filformat som är strukturerat på ett sådant sätt att det enkelt kan läsas av ett datorprogram,

offentligt företag: ett företag som en eller flera myndigheter har ett bestämmande inflytande över och som är verksamt

– inom de sektorer som framgår av 2 kap. 1–8 §§ lagen om upphandling inom försörjningssektorerna,

– som ett kollektivtrafikföretag enligt artikel 2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1370/2007 av den 23 oktober 2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg och om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 1191/69 och (EEG) nr 1107/70,

– som ett lufttrafikföretag som har allmän trafikplikt enligt artikel 16 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1008/2008 av den 24 september 2008 om gemensamma regler för tillhandahållande av lufttrafik i gemenskapen, eller

– som ett rederi inom gemenskapen som uppfyller förpliktelser vid allmän trafik enligt artikel 4 i Rådets förordning (EEG) nr 3577/92 av den 7 december 1992 om tillämpning av principen om frihet att tillhandahålla tjänster på sjötransportområdet inom medlemsstaterna (cabotage),

särskilda värdefulla datamängder: information som framgår av den förteckning över värdefulla dataset som har meddelats med stöd av artikel 14.1 i öppna data-direktivet,

tillgängliggöra: ge tillgång till information, oavsett om det görs frivilligt eller på grund av en skyldighet i annan författning,

tillhandahålla: tillgängliggöra information i visst format eller med vissa villkor,

vidareutnyttja: använda information för ett annat ändamål än det för vilket den framställdes av en myndighet eller ett offentligt företag,

öppna data: digital information i öppna format som kan vidareutnyttjas och delas fritt för valfritt ändamål.

I paragrafen, som genomför delar av artikel 2, definieras vissa uttryck som används i lagen.

Begäran om vidareutnyttjande

Det finns ingen definition av begäran om vidareutnyttjande i direktivet. Uttrycket behandlas i avsnitt 8.4.

Med begäran om vidareutnyttjande avses en begäran om att information tillhandahålls med åberopande av något av de villkor eller format som anges i lagen. En begäran om vidareutnyttjande utgör i praktiken en precisering av en begäran om tillgång, genom att användaren anger vilka krav som finns på tillhandahållandet av informationen, dvs. formatkrav eller vilken avgift eller andra villkor som denne anser ska gälla när informationen tillhandahålls. Avgift innefattas i begreppet villkor och i kapitel 5 och 6 finns bestämmelser om detta. Bestämmelser om format finns i kapitel 4. Vad som avses med begreppet tillhandahålla behandlas nedan.

I praktiken kan det antas att en begäran om vidareutnyttjande ofta kommer att göras gällande i samband med en begäran om tillgång. För att kunna ta ställning till begäran om vidareutnyttjande måste frågan om tillgång först prövas, om informationen inte redan är tillgänglig t.ex. genom att myndigheten på eget initiativ lagt ut den för nedladdning. På detta sätt kan en begäran om vidareutnyttjande anses innehålla en indirekt begäran om tillgång till viss information. Den ger emellertid inte någon självständig rätt att få tillgång till information utan gränserna för vad som kan göras tillgängligt regleras exklusivt i annan ordning.

Bestämmande inflytande

Definitionen motsvarar direktivets definition av bestämmande inflytande i artikel 2.3. Uttrycket behandlas i avsnitt 9.1.1.

Uttrycket har samma betydelse som motsvarande uttryck i 1 kap. 22 § andra stycket LUF.

Bulknedladdning

Det finns ingen definition av bulknedladdning i direktivet. Uttrycket behandlas i avsnitt 9.1.8.

Informationstekniskt innebär uttrycket att viss information läggs i en fil, eller en uppsättning filer, så att informationen är tillgänglig för nedladdning. Informationen har avgränsats och färdigställts, och bör i normalfallet utgöra s.k. färdiga elektroniska handlingar i tryckfrihetsförordningens mening. Tillgången till information i bulk kan kopplas till en prenumeration som innebär att prenumeranten får tillgång till förändringar allt eftersom uppdateringar sker och nya informationsmängder blir tillgängliga.

Dynamiska data

Definitionen motsvarar direktivets definition av dynamiska data i artikel 2.8. Uttrycket behandlas i avsnitt 9.1.4.

Utmärkande för dynamiska data är att det är digital information som uppdateras ofta eller i realtid. Beroende på dess karaktär i det enskilda fallet kan den uppdateras med olika frekvens, allt från realtid till längre tidsintervall t.ex. veckovis. Exempel på dynamiska data som uppdateras i realtid är information om väder och trafik. Geografisk information är exempel på dynamiska data som uppdateras mindre frekvent. Uppdateringen av informationen behöver inte ske automatiskt utan det kan även vara fråga om manuella uppdateringar (jfr skäl 31 i direktivet).

Forskningsdata

Definitionen motsvarar direktivets definition av forskningsdata i artikel 2.9. Uttrycket behandlas i avsnitt 9.1.10.

Med forskningsdata avses digital information som samlats in eller framställts inom ramen för vetenskaplig forskningsverksamhet. Informationen ska alltså skapas under forskningsprocessen. Om befintliga data från andra aktörer används utgör dessa forskningsdata endast om de har analyserats, bearbetats eller på annat sätt förädlats under forskningsprocessen. Exempel på forskningsdata är resultat från experiment och mätningar, observationer från fältarbete, statistik, enkät-svar, intervjuer och bilder. Forskningsdata innefattar även metadata och kravspecifikationer. Vetenskapliga publikationer utgör däremot inte forskningsdata.

Gränssnitt

Det finns ingen definition av gränssnitt i direktivet, men uttrycket motsvarar uttrycket applikationsprogrammeringsgränssnitt som omnämns i skäl 31 och 32 i direktivet. Uttrycket behandlas i avsnitt 9.1.8.

Uttrycket definieras som en regeluppsättning för dynamiskt informationsutbyte mellan programvaror. Det rör sig alltså om en samling av regler kring hur en viss programvara kan kommunicera med en annan programvara. Med att utbytet av information är dynamiskt avses att informationen görs tillgänglig efterhand som den samlas in eller att den på annat sätt uppdateras regelbundet, vilket innebär att den hela tiden är aktuell.

Maskinläsbart format

Definitionen motsvarar direktivets definition av maskinläsbart format i artikel 2.13. Uttrycket behandlas i avsnitt 9.1.3.

Med maskinläsbart format avses ett filformat som är strukturerat på ett sådant sätt att det enkelt kan läsas av ett datorprogram. Ett maskinläsbart format kan vara öppet eller proprietärt, dvs. ett format som tagits fram för ett specifikt syfte och som inte är standardiserat. Exempel på maskinläsbart format är EAN-kod som är en slags streckkod, och s.k. QR-kod som är en tvådimensionell kod för optisk avläs-

ning. Koderna är ett sätt att lagra information i en maskinläsbar optisk etikett. Det kan även vara fråga om information som är lagrad digitalt som en kommasseparerad fil.

Offentligt företag

Definitionen motsvarar direktivets definition av offentligt företag i artikel 2.3. Uttrycket behandlas i avsnitt 9.1.1.

Avgränsningen av vad som är ett offentligt företag ska göras utifrån upphandlingslagstiftningen. Med ett offentligt företag enligt lagen avses företag som en eller flera myndigheter har ett bestämmande inflytande över och som är verksamt inom vissa sektorer såsom energi, vatten, trafik eller transport eller som utgör kollektivtrafikföretag, lufttrafikföretag eller rederier enligt vissa EU-förordningar, vilket närmare framgår av bestämmelsens uppräknings av verksamheter eller företag som omfattas av definitionen. Se ovan kommentar angående uttrycket ”bestämmande inflytande”.

I den *första strecksatsen* hänvisas till de sektorer som anges i 2 kap. 1–8 §§ LUF, vilket är gas, värme, el, dricksvatten, transport, posttjänst, tillhandahållande av hamn eller flygplats, utvinning av olja och gas samt prospektering eller utvinning av kol eller andra fasta bränslen.

I *andra strecksatsen* görs en hänvisning till kollektivtrafikföretag som anges i artikel 2 i kollektivtrafikförordningen. I denna förordning definieras kollektivtrafik som persontransporttjänster av allmänt ekonomiskt intresse som erbjuds allmänheten fortlöpande och utan diskriminering.

I *tredje strecksatsen* görs en hänvisning till lufttrafikföretag som har allmän trafikplikt enligt artikel 16 i lufttrafikförordningen. Med lufttrafikföretag avses enligt artikel 2.10 i förordningen ett företag med en giltig operativ licens eller motsvarande. Av artikel 16 i förordningen framgår allmänna principer för allmän trafikplikt.

I *fjärde strecksatsen* hänvisas till rederi inom gemenskapen som uppfyller förpliktelser vid allmän trafik enligt artikel 4 i cabotageförordningen. Vad som avses med uttrycket rederi inom gemenskapen framgår av artikel 2.2 i förordningen. Av artikel 4 i förordningen framgår vilka krav som får ställas på rederierna som utför cabotagetjänster vid åläggande av förpliktelser vid allmän trafik.

Särskilda värdefulla datamängder

Det finns ingen definition av särskilda värdefulla datamängder i direktivet. Uttrycket behandlas i avsnitt 9.1.5.

I artikel 2.10 i öppna data-direktivet definieras begreppet värdefulla dataset. Med uttrycket datamängder avses ingen skillnad i sak jämfört med uttrycket dataset i direktivet. Vilka värdefulla datamängder som betecknas som *särskilda* värdefulla datamängder framgår av en förteckning i en genomförandeakt från Europeiska kommissionen.

Tillgängliggöra

Det finns ingen definition av tillgängliggörande i direktivet. Uttrycket behandlas i avsnitt 8.3.1.

Definitionen av att tillgängliggöra är att ge tillgång till information, oavsett om det görs frivilligt eller på grund av en skyldighet i författning. Information kan göras tillgänglig frivilligt, t.ex. genom att myndigheten eller det offentliga företaget, utan en föregående begäran, publicerar informationen exempelvis på sin webbplats. Information kan också göras tillgänglig på grund av en skyldighet i författning, t.ex. för att efterkomma en begäran om tillgång enligt tryckfrihetsförordningen eller offentlighets- och sekretesslagen eller för att det föreligger en informationsförsörjningsskyldighet i en registerförfattning. Information kan däremot inte på begäran tillgängliggöras med stöd av denna lag, se 1 § andra stycket.

Tillhandahålla

Det finns ingen definition av tillhandahållande i direktivet. Uttrycket behandlas i avsnitt 8.3.2.

Definitionen av att tillhandahålla är att tillgängliggöra information i visst format eller med vissa villkor. Se ovan kommentar angående uttrycket tillgängliggöra. När information är tillgängliggjord kommer den också normalt att samtidigt tillhandahållas i ett visst format eller med vissa villkor. Ett visst tidsmässigt glapp kan dock i vissa fall uppkomma mellan de två momenten. När krav på ett visst format eller villkor görs gällande från en användare finns en begäran om vidareutnyttjande, se kommentaren ovan.

Vidareutnyttja

Definitionen motsvarar direktivets definition av vidareutnyttja i artikel 2.11. Uttrycket behandlas i avsnitt 9.1.6.

Med begreppet vidareutnyttja avses att använda information för ett annat ändamål än det för vilket den framställdes av en myndighet eller ett offentligt företag. Det är ändamålet vid tidpunkten då informationen framställdes, dvs. det ursprungliga ändamålet, jämfört med ändamålet vid tidpunkten för bedömningen som är avgörande för frågan om det är ett vidareutnyttjande. Med uttrycket framställdes avses att information har skapats eller tagits fram av den aktuella aktören. Det är inte nödvändigt att detta har skett i aktörens fysiska lokaler utan det är den verksamhetsmässiga kopplingen som är det väsentliga vid bedömningen. Det ursprungliga ändamålet sammanfaller i normalfallet med fullgörandet av en myndighets offentliga uppdrag. Utgångspunkten är att all användning av information av andra än myndigheten eller det offentliga företaget är ett vidareutnyttjande. I princip varje tillgängliggörande av information leder alltså till ett vidareutnyttjande, t.ex. när allmänna handlingar lämnas ut med stöd av 2 kap. TF. Det krävs inte att informationen förädlas eller bearbetas av en vidareutnyttjare efter att den gjorts tillgänglig.

Utbyte av information mellan myndigheter i samband med deras offentliga verksamhet eller mellan offentliga företag och myndigheter inom ramen för offentlig verksamhet utgör inte ett vidareutnyttjande. En sådan aktörs användning av information inom ramen för verksamhet som är konkurrensutsatt, men som härrör från aktörens egen eller andra aktörers verksamhet som inte är konkurrensutsatt, är däremot ett vidareutnyttjande.

Öppna data

Det finns ingen definition av öppna data i direktivet, men uttrycket omnämns i skäl 16 i direktivet. Uttrycket behandlas i avsnitt 9.1.9.

Med öppna data avses digital information i öppna format som kan vidareutnyttjas och delas fritt för valfritt ändamål. Uttrycket beskriver hur informationen är utformad och tillhandahållen vad gäller struktur, form, tillgång och rätt till fri användning.

Med öppna format avses information som tillhandahålls i ett filformat som är oberoende av plattform och tillgängligt för allmänheten

utan några restriktioner som hindrar vidareutnyttjande. Ett kriterium för öppna data är att informationen får vidareutnyttjas och distribueras fritt och för valfritt ändamål. Några villkor kan därför inte ställas upp på sätt som inskränker rätten att fritt använda sådan information. Med fritt avses även att vidareutnyttjandet inte får förenas med avgifter. Definitionen innehåller inte något krav på att ange originalkälla.

2 kap. Tillgängliggörande av information

1 § En myndighet eller ett offentligt företag bör på eget initiativ göra information tillgänglig, om det inte är olämpligt med hänsyn till skyddet av personuppgifter eller kritisk infrastruktur eller med hänsyn till Sveriges säkerhet eller informationssäkerhet i övrigt.

Paragrafen motsvarar inte någon artikel i öppna data-direktivet utan syftar till att främja ett ökat tillgängliggörande av information på myndigheters och offentliga företags eget initiativ, med beaktande av vissa särskilda skyddsintressen. Paragrafens första led behandlas i avsnitt 11.3 och andra ledet i avsnitt 17.6.3.

Enligt *första ledet* bör en myndighet eller ett offentligt företag på eget initiativ göra information tillgänglig. Bestämmelsen kan inte åberopas som stöd för att få tillgång till information genom en begäran. Uttrycket ”på eget initiativ” har valts för att tydliggöra att det är fråga om att göra information som omfattas av lagen tillgänglig utan att det följer av en begäran och utan en skyldighet i någon annan författning om att göra viss information tillgänglig, t.ex. geografisk miljöinformation enligt 5 och 6 §§ lagen (2010:1767) om geografisk miljöinformation.

Genom uttrycket ”bör” framgår att bestämmelsen innehåller ett handlingsdirigerande moment. Den medför inte en skyldighet för en myndighet eller ett offentligt företag att vidta några åtgärder. Avsikten är inte heller att den ska leda till att en myndighet eller ett offentligt företag behöver anställa personal eller avsätta resurser så att kärnverksamheten påverkas. Arbetet bör präglas av en proportionalitetsavvägning som tar i beaktande såväl den offentliga aktörens organisation och resurser som informationens kvalitet, mått av färdigställande och efterfrågan. I första hand bör sådan information som kan vidareut-

nyttjas för att öka informationsflödet på marknaden och bidra till innovation göras tillgänglig.

Av *andra ledet* framgår att information inte ska göras tillgänglig på eget initiativ om det är olämpligt med hänsyn till skyddet av personuppgifter eller kritisk infrastruktur eller med hänsyn till Sveriges säkerhet eller informationssäkerhet i övrigt. Bestämmelsen syftar till att motverka de risker som kan uppstå när information görs tillgänglig och är ett komplement till bestämmelser om sekretess respektive bestämmelser i registerförfattningar som kan utgöra hinder mot att göra viss information tillgänglig.

Vid bedömningen av om det är olämpligt att göra information tillgänglig i ett visst fall kan bl.a. beaktas informationens art och omfattning, eventuella effekter som kan uppkomma om den läggs samman med annan information som är tillgänglig samt det format som informationen avses att tillhandahållas i. En grundförutsättning är vidare att det inte finns rättsliga hinder, exempelvis på grund av sekretess eller tystnadsplikt, mot att göra informationen tillgänglig. Genom uttrycket ”olämpligt” markeras att avsikten är att ska finnas någon konkret omständighet som talar *mot* ett tillgängliggörande.

2 § 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.

Paragrafen genomför de målsättningar kring olika praktiska arrangemang för att underlätta tillgången till information som anges i artikel 9.1 i öppna data-direktivet och behandlas i avsnitt 16.2.2.

Paragrafen anger att 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.

Med uttrycket ”utan en begäran” avses att informationen görs tillgänglig antingen frivilligt eller för att efterleva en informationsförsörjningsskyldighet i annan författning. Bestämmelsen skiljer sig på detta sätt mot 1 §, som avser situationer då information görs tillgänglig på eget initiativ, dvs. det saknas en skyldighet att göra information tillgänglig på grund av en reglerad informationsförsörjningsskyldig-

het. Det finns inget hinder mot att en myndighet eller ett offentligt företag publicerar en sådan beskrivning som anges i bestämmelsen även efter en begäran i ett enskilt fall, för att på så sätt främja ett ökat vidareutnyttjande av information.

All information som görs tillgänglig utan en begäran har inte ett potentiellt värde i fråga om vidareutnyttjande. Det kan exempelvis vara information kring en myndighets öppettider eller som i övrigt har en administrativ karaktär. Sådan information behöver inte föras upp på förteckningen. Skyldigheten bör därför endast omfatta information av ”särskilt intresse för vidareutnyttjande”. Det är myndigheten eller det offentliga företaget som avgör om viss information omfattas i ett enskilt fall. Bedömningen ska göras utifrån objektiva grunder. Att information ofta efterfrågas genom en begäran i enskilda fall kan exempelvis tala för att det finns ett särskilt intresse i den mening som avses i bestämmelsen.

Beskrivningen av informationen ska publiceras digitalt i en centralt åtkomlig förteckning för att underlätta för vidareutnyttjare att hitta informationen. Det kan t.ex. vara fråga om att göra beskrivningen, med tillhörande metadata, tillgänglig på en dataportal liknande opnadata.se.

3 § När dynamiska data görs tillgängliga efter en begäran ska de tillhandahållas omedelbart eller, om detta skulle kräva en oproportionerlig arbetsinsats, inom skäligen tid eller med de tillfälliga tekniska begränsningar som är nödvändiga.

Paragrafen genomför artikel 5.6 i öppna data-direktivet och behandlas närmare i avsnitt 11.5. I paragrafen föreskrivs att när dynamiska data görs tillgängliga efter en begäran ska de tillhandahållas omedelbart eller, om detta skulle kräva en oproportionerlig arbetsinsats, inom skäligen tid eller med de tillfälliga tekniska begränsningar som är nödvändiga.

Genom bestämmelsen åläggs myndigheter och offentliga företag en skyldighet att tillhandahålla dynamiska data omedelbart. Skyldigheten inträder endast i fall då dynamiska data görs tillgängliga efter en begäran. Detta eftersom frågan om tillgång och tillhandahållande normalt sammanfaller tidsmässigt när tillgängliggörandet sker utan en föregående begäran.

Bestämmelsen innehåller inte ett krav på att göra dynamiska data tillgängliga utan en föregående begäran och den ger inte heller en rätt att få tillgång till sådan information utöver vad som följer av nationella bestämmelser om tillgång.

Med uttrycket ”omedelbart” avses att dynamiska data ska tillhandahållas så snart som möjligt efter att frågan om tillgång har avgjorts efter en begäran och det har konstaterats att det inte finns något hinder mot att göra informationen tillgänglig. Det torde mer sällan vara fråga om att någon efterfrågar en ögonblicksbild av vissa dynamiska data genom en begäran. Ett praktiskt exempel kan i stället vara att tillgång har getts till en viss typ av information på förhand och att dynamiska data sedan löpande tillhandahålls genom ett lämpligt gränssnitt. Vad som avses med *gränssnitt* definieras i 1 kap. 5 §.

Kravet på omedelbart tillhandahållande av dynamiska data ska inte medföra en oproportionerlig arbetsinsats för myndigheten. Hänsyn får tas till finansiella och tekniska begränsningar som en myndighet eller ett offentligt företag kan påverkas av. Det ska inte krävas att den offentliga aktören anställer personal eller avsätter resurser i en sådan omfattning att kärnverksamheten påverkas. Inte heller bör det krävas att teknisk utrustning införskaffas eller att särskild teknisk kompetens upprätthålls för att efterleva kravet på omedelbarhet. Det arbete som hänför sig till frågan om tillgång, dvs. om informationen omfattas av sekretess, ska däremot inte beaktas vid bedömningen av om arbetsinsatsen är oproportionerlig.

Om kravet på omedelbarhet inte kan efterlevas i ett visst fall ska dynamiska data tillhandahållas inom skälig tid, eller med de tillfälliga tekniska begränsningar som är nödvändiga. Vilka begränsningar som kan aktualiseras får avgöras i det enskilda fallet utifrån myndighetens resurser och omständigheterna i övrigt. Med hänsyn till att begränsningarna ska vara både nödvändiga och tillfälliga bör denna undantagsmöjlighet tolkas restriktivt. Detsamma gäller vad som i paragrafen utgör ”skälig tid”. Skyndsamhet bör alltid eftersträvas för att det sociala och ekonomiska värdet i den dynamiska data som ska tillhandahållas inte ska gå förlorad.

3 kap. Handläggning av begäran om vidareutnyttjande och beslut om vidareutnyttjande

1 § En begäran om vidareutnyttjande förfaller om den information som efterfrågas inte görs tillgänglig.

Paragrafen motsvarar inte någon artikel i direktivet. I paragrafen anges att en begäran om vidareutnyttjande förfaller om den information som efterfrågas inte görs tillgänglig. Den tydliggör förhållandet mellan frågan om tillgång respektive frågan om tillhandahållande i samband med en begäran om vidareutnyttjande. Paragrafen behandlas i avsnitt 12.3.1.

Om det finns hinder mot att göra den information som är föremål för en begäran om vidareutnyttjande tillgänglig saknas det anledning för myndigheten att ta ställning till särskilda krav på t.ex. format som sökanden kan ha angett i begäran om vidareutnyttjande. Det blir inte heller aktuellt för myndigheten att tillämpa några villkor eller avgifter som skulle kunna angripas med stöd av lagen. I denna situation förfaller begäran om vidareutnyttjande i de delar den avser information som inte görs tillgänglig. Den behöver således inte nödvändigtvis förfalla i sin helhet.

Myndigheten är inte skyldig att fatta ett särskilt beslut om att avvisa, avskrika eller avslå begäran om vidareutnyttjande om den förfaller utan detta bör hanteras på det sätt som är lämpligt med hänsyn till omständigheterna och om myndigheten i det enskilda fallet har registrerat begäran som ett särskilt ärende. Ställningstagandet att neka tillgång till information prövas i den ordning som följer vid ett avslag på en begäran enligt relevanta bestämmelser om tillgång, framförallt enligt 2 kap. TF.

2 § En myndighet ska handlägga en begäran om vidareutnyttjande skyndsamt och, om det inte är olämpligt, digitalt.

Paragrafen genomför artikel 4.1 och 4.2 i öppna data-direktivet och behandlas närmare i avsnitt 12.3.2 och 12.3.3. I paragrafen föreskrivs inom vilken tid och på vilket sätt en begäran om vidareutnyttjande ska handläggas. Bestämmelsen gäller bara för myndigheter. Offentliga företag är skyldiga att handlägga en begäran om vidareutnyttjande

men omfattas inte av de skyldigheter avseende handläggningen av en sådan begäran som anges i bestämmelsen.

Skyndsambet: När det gäller handläggningen av en begäran om tillgång till allmänna handlingar ska denna normalt behandlas skyndsamt. Detta framgår av 2 kap. 15 och 16 §§ TF och vägledande beslut från såväl Justitieombudsmannen som Justitiekanslern. Handläggningen av en begäran om vidareutnyttjande aktualiseras efter att tillgångsfrågan har avgjorts och avser hur informationen ska tillhandahållas utifrån de särskilda krav vad gäller format och villkor som har framställts av sökanden. I detta steg kan myndigheten behöva ta ställning till om det är olämpligt att tillhandahålla informationen i ett visst format. Myndigheten kan även behöva lägga ned arbete med att anpassa informationen och tid för att beräkna vilken eventuell avgift som ska tas ut.

Arbete med att handlägga en begäran om vidareutnyttjande ska bedrivas med samma krav på skyndsamhet som gäller för en begäran om tillgång. De tidsfrister som framgår av praxis och beslut avseende handläggningen av en begäran om utlämnande av allmänna handlingar bör vara vägledande även vid handläggningen av en begäran om vidareutnyttjande. Beroende på vilken typ av information som efterfrågas, hur den är organiserad och lagrad hos myndigheten, myndighetens resurser och de särskilda krav på format som sökanden kan ha angett, kan tidsåtgången för att behandla en begäran om vidareutnyttjande emellertid variera från fall till fall. Skyndsamhetskravet får därför också olika innebörd i det enskilda fallet. På samma sätt som vid frågan om tillgång kan en viss tidsutdräkt accepteras om det krävs för att hantera en mer omfattande och komplicerad begäran.

För dynamiska data kompletteras det övergripande kravet på skyndsamhet av skyldigheten i 2 kap. 3 § att, som huvudregel, tillhandahålla sådan information omedelbart när den görs tillgänglig.

Digital handläggning: Kravet på digital handläggning omfattar samtliga delar av handläggningen av en begäran om vidareutnyttjande, vilket innefattar att ta emot, utreda och pröva begäran. Avsikten är emellertid inte att myndigheterna behöver sträva mot en helt automatiserad ärendehantering.

I bestämmelsen avgränsar uttrycket ”om det inte är olämpligt” skyldigheten att handlägga digitalt. Detta ska tolkas som att det i det enskilda fallet ska finnas en konkret omständighet som utgör hinder för att behandla en begäran om vidareutnyttjande på digital väg för

att kravet inte ska gälla. Myndigheten ges således inte ett mer generellt bedömningsutrymme att bestämma om den vill tillämpa digitala kommunikationsvägar eller inte vid en begäran om vidareutnyttjande. Utgångspunkten är att en begäran om vidareutnyttjande ska behandlas på digital väg.

Digital handläggning kan ske på olika sätt, bl.a. genom e-post men även genom meddelanden till enskilda via lösningen för säker myndighetspost betecknad *Mina meddelanden* och genom olika webbaserade digitala tjänster. För det fall digitala formulär används bör försiktighet iakttas så att sökanden inte får intrycket av att sådana digitala kommunikationsvägar är den enda möjligheten att begära ett utlämnande av handlingar, då detta skulle kunna komma i konflikt med rätten till anonymitet som gäller vid utlämnande enligt 2 kap. TF.

3 § Om en myndighet avslår en begäran om vidareutnyttjande ska ett skriftligt och motiverat beslut meddelas.

Paragrafen genomför artikel 4.3 i öppna data-direktivet och behandlas i avsnitt 12.4.1. Paragrafen föreskriver att om en begäran om vidareutnyttjande avslås ska ett skriftligt och motiverat beslut meddelas. Bestämmelsen gäller bara för myndigheter.

Det finns inget som hindrar att en myndighet – eller ett offentligt företag – meddelar ett skriftligt och motiverat beslut som ett svar på en begäran om vidareutnyttjande även i de fall begäran medges i sin helhet, men informationen tillhandahålls med ett villkor som inte berörts i begäran och som begränsar vidareutnyttjandet. En sådan ordning kan bidra till en sammanhållen och snabb process för såväl myndigheten som den som ställt begäran. Om begäran avslås är en myndighet däremot skyldig att meddela ett skriftligt och motiverat beslut. Skyldigheten att meddela ett beslut enligt bestämmelsen omfattar inte offentliga företag. Om företaget ändå på frivillig väg fattar ett beslut om att avslå begäran kan beslutet inte överklagas enligt 8 kap. 1 §.

En förutsättning för att bestämmelsen ska vara tillämplig är att den information som begäran om vidareutnyttjande omfattar har gjorts tillgänglig på något sätt. I annat fall förfaller begäran, se 1 §. Tillämpningen av paragrafen förutsätter däremot inte att den som har ställt begäran faktiskt har tagit del av informationen, exempelvis genom att en pdf-fil skickats per e-post till denne.

En begäran om vidareutnyttjande tar sikte på hur informationen tillhandahålls. Det är de krav som framställts i begäran som utgör ramen för myndighetens prövning och för bedömningen av om begäran har avslagits. Det finns inte något krav på att begäran ska ha 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 de krav som, uttryckligen eller på annat sätt, framgår av begäran (se avsnitt 8.4 och kommentaren till 4 kap. 1 §). Det ankommer i första hand på användaren att precisera en begäran om vidareutnyttjande. I syfte att främja en snabb och enkel handläggning kan myndigheten uppmana användaren att precisera begäran. Om myndigheten avser att tillhandahålla informationen med villkor eller avgifter som inte berörts i begäran om vidareutnyttjande kan det även vara till fördel för processen att myndigheten förhör sig med användaren om hur denne ställer sig till villkoren.

Ett beslut ska innehålla skälen för ställningstagandet. Detta innebär att beslutet ska innehålla en hänvisning till relevanta bestämmelser.

4 § Om ett beslut enligt 3 § grundas på att ett vidareutnyttjande skulle inkräkta på tredje mans rätt enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk ska det i beslutet anges vem som är rättsinnehavare eller, om denne inte är känd, vilken licensgivare som informationen kommer ifrån.

Paragrafen genomför andra meningen i artikel 4.3 i öppna data-direktivet och behandlas i avsnitt 12.4.2. I paragrafen föreskrivs att ett beslut som fattats enligt 3 § och som grundar sig på att ett vidareutnyttjande skulle inkräkta på tredje mans rätt enligt upphovsrättslagen ska innehålla en upplysning om vem som är rättsinnehavare eller, om denne inte är känd, vilken licensgivare som informationen kommer ifrån.

5 § När en begäran om vidareutnyttjande handläggs av ett organ som i denna lag jämföras med en myndighet ska följande bestämmelser i förvaltningslagen (2017:900) tillämpas.

- 5 § om legalitet, objektivitet och proportionalitet,*
- 9 § om utgångspunkter för hur ett ärende ska handläggas,*
- 10 § om partsinsyn,*
- 11 § om försening i handläggningen,*
- 16 och 18 §§ om jäv,*
- 23 § om utredningsansvar,*
- 24 § om när part får lämna uppgifter muntligt,*
- 25 § om kommunikation,*
- 27 § om dokumentation av uppgifter,*
- 31 § om dokumentation av beslut,*
- 33 och 34 §§ om underrättelse om innehållet i beslut och hur ett överklagande går till, och*
- 36 § om rättelse av skrivfel och liknande.*

Paragrafen saknar motsvarighet i öppna data-direktivet. Den behandlas närmare i avsnitt 12.3.5. Paragrafen innehåller en uppräkningslista av de bestämmelser i förvaltningslagen som de organ som i lagen jämföras med myndigheter ska tillämpa vid handläggningen av en begäran om vidareutnyttjande.

De uppräknade bestämmelserna i förvaltningslagen avser i första hand sådana som innehåller grundläggande principer om legalitet, objektivitet och proportionalitet, utgångspunkter för hur ett ärende ska handläggas samt partsinsyn, utredningsansvar, möjlighet att lämna uppgifter muntligt samt kommunikation och dokumentation av uppgifter.

4 kap. Krav på format

1 § Information ska tillhandahållas i befintliga format och språkversioner.

I paragrafen, som genomför delar av artikel 5.1 i öppna data-direktivet, föreskrivs att information ska tillhandahållas i befintliga format och språkversioner. Den behandlas i avsnitt 11.4.3.

Bestämmelsen innehåller inte något bedömningsutrymme på det sätt som följer av 2 §. Detta innebär att information som finns i visst digitalt format hos en myndighet eller ett offentligt företag alltid ska tillhandahållas i det formatet, antingen när det sker utan en föregående begäran eller om ett krav på att få ta del av informationen i befintligt format anges i en begäran om vidareutnyttjande, jfr 5 §.

Uttrycket ”befintliga format” ska inte tolkas vidsträckt så att det endast är antingen digital eller analog form som avses. Det filformat som viss information finns i har betydelse. Kravet på befintligt format är exempelvis inte uppfyllt genom att information som finns hos en myndighet som en excel-fil tillhandahålls som en pdf-fil. En begäran om vidareutnyttjande behöver dock inte särskilt peka ut det specifika formatet för att skyldigheten ska aktiveras, utan det räcker att det framgår att sökanden vill ha informationen i samma format som den innehas av myndigheten. Det kan vara tillräckligt att en sökande åberopar lagen inom ramen för en begäran om utlämnande. Även i fall då en begäran om tillgång till viss information görs på digital väg, exempelvis via e-post, bör utgångspunkten vara att användare gör gällande ett krav på att informationen ska tillhandahållas i digitalt format om den finns hos myndigheten i sådant format. I dessa fall föreligger en begäran om vidareutnyttjande, vilket påverkar skyldigheten för myndigheter att meddela ett beslut enligt 3 kap. 3 §.

Information ska även tillhandahållas i befintliga språkversioner.

2 § Om det är möjligt och lämpligt från verksamhetssynpunkt ska information tillhandahållas i format som är öppna, maskinläsbara, tillgängliga och sökbara, tillsammans med tillhörande metadata.

Paragrafen genomför delar av artikel 5.1 och artikel 5.3 i direktivet och behandlas närmare i avsnitt 11.4.4. Paragrafen föreskriver en skyldighet att, om det är möjligt och lämpligt från verksamhetssynpunkt, tillhandahålla information i format som är öppna, maskinläsbara, tillgängliga och sökbara, tillsammans med tillhörande metadata.

När information görs tillgänglig utan att det bygger på en skyldighet eller en föregående begäran ska bestämmelsen alltid tillämpas, jfr 5 §. Om tillgängliggörandet sker efter en begäran förutsätts däremot att sökanden särskilt anger att informationen ska tillhandahållas i något av de format som räknas upp i bestämmelsen för att bestämmelsen ska vara tillämplig. Det ankommer i första hand på sökanden

att precisera de format som görs gällande så att myndigheten har möjlighet att ta ställning till begäran. Om begäran är oklar bör myndigheten anmoda sökanden att komplettera den i den utsträckning som behövs. Någon skyldighet att tolka in vissa krav på exempelvis maskinläsbart format finns inte för myndigheten som tar emot en begäran.

Vad som avses med *maskinläsbart format* framgår av 1 kap. 5 §.

Med *öppna format* avses information som tillhandahålls i ett filformat som är oberoende av plattform och tillgängligt för allmänheten utan några restriktioner som hindrar vidareutnyttjande, jfr artikel 2.14 i direktivet. Det motsvarar öppna data, vilket definieras i 1 kap. 5 §.

Ett *tillgängligt och sökbart* format innebär att informationen bör vara strukturerad och formaterad på ett sätt som underlättar för en vidareutnyttjare att hitta den.

Med *metadata* avses data som beskriver annan information. Ett exempel kan vara uppgifter som anger när en viss handling hos en myndighet kom in eller upprättades, diarienummer och vem handlingen rör. Begreppet behandlas i avsnitt 9.1.3.

Skyldigheten att anpassa information till de format som anges i bestämmelsen är inte absolut utan begränsas genom att det anges att sådana åtgärder endast behöver vidtas om det är möjligt och lämpligt från verksamhetssynpunkt. En audiovisuell fil kan exempelvis vara omöjlig att tillhandahålla i ett maskinläsbart format. När det gäller lämplighetsbedömningen tar den – som framgår av rekvisitet ”från verksamhetssynpunkt” – sikte på praktiska hinder och begränsningar i myndighetens eller det offentliga företagets storlek och budget. Arbetet med att anpassa informationen i ett visst fall ska inte medföra oproportionerliga ansträngningar och det ska inte krävas att dyr teknisk utrustning anskaffas eller att personal anställs för att kunna efterleva de nu aktuella formatkraven.

Eftersom bestämmelsen avser hur information *tillhandahålls* ska omständigheter som kan utgöra hinder mot att informationen görs tillgänglig, i första hand på grund av att den omfattas av sekretess, däremot inte beaktas vid lämplighetsbedömningen. För information som innehåller personuppgifter finns dock särskilda begränsningar i 6 §.

3 § *Särskilda värdefulla datamängder ska tillhandahållas i maskinläsbart format via lämpliga gränssnitt och, om det är ändamålsenligt, för bulknedladdning.*

Paragrafen genomför artikel 5.8 i direktivet och innehåller krav på hur särskilda värdefulla datamängder ska tillhandahållas. Den behandlas i avsnitt 11.4.6.

Genom bestämmelsen föreskrivs en skyldighet att tillhandahålla särskilda värdefulla datamängder i ett maskinläsbart format via lämpliga gränssnitt. Om det är ändamålsenligt ska sådan information tillhandahållas för bulknedladdning. Vad som avses med särskilda värdefulla datamängder framgår av 1 kap. 5 §.

Bestämmelsen innehåller, vad gäller maskinläsbart format, inte någon inskränkning i form av en lämplighetsbedömning på det sätt som följer av 2 §. Kravet är således strikt i de fall den information som tillhandahålls utgör en särskild värdefull datamängd. Vad som avses med *maskinläsbart format* framgår av 1 kap. 5 §.

Även i den del som avser att särskilda värdefulla datamängder ska tillhandahållas via ett lämpligt gränssnitt innehåller bestämmelsen ett strikt krav. Begreppet *gränssnitt* definieras i 1 kap. 5 §. Ett gränssnitt kan ha olika grad av komplexitet och kan innebära en enkel länk till en databas för att hämta specifika datamängder, ett webbgränssnitt eller mer komplexa strukturer. Om ett visst gränssnitt är lämpligt i den mening som avses i bestämmelsen får avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Gränssnitt som förutsätter att användaren installerar en kostsam eller svårtillgänglig programvara för att kunna ta del av informationen bör undvikas.

Begreppet *bulknedladdning* definieras i 1 kap. 5 §. Ett tillhandahållande via en bulknedladdning skiljer sig från tillhandahållande av information genom ett gränssnitt på så sätt att det första är ett sätt att ge tillgång till stora datamängder, medan det senare är en metod för att tillhandahålla mindre delar av data. Att särskilda värdefulla datamängder ska tillhandahållas för bulknedladdning ”om det är ändamålsenligt”, avses att det finns en avgränsad mängd information som lämpar sig för att sammanställas för bulknedladdning. Det kan exempelvis vara att information har samlats och framställts löpande under viss tid och att data för en hel period, t.ex. en månad, sedan kan göras tillgänglig på en gång. Avsikten är inte att myndigheten eller det offent-

liga företaget ska göra en bedömning av informationsinnehållet i sig utan det är fråga om rent praktiska avvägningar.

4 § Dynamiska data ska tillhandahållas via lämpliga gränssnitt och, om det är ändamålsenligt, för bulknedladdning.

Paragrafen genomför artikel 5.5 i direktivet och innehåller krav på hur dynamiska data ska tillhandahållas. Paragrafen behandlas i avsnitt 11.4.5.

Vad som anförs i kommentaren till 3 § kring krav på att tillhandahålla särskilda värdefulla datamängder genom lämpliga gränssnitt och för bulknedladdning om det är ändamålsenligt gäller på samma sätt för dynamiska data.

5 § När information tillhandahålls efter en begäran behöver bestämmelserna i 1–4 §§ endast tillämpas om det krävs för att uppfylla de krav på format som angetts i begäran om vidareutnyttjande.

Paragrafen saknar motsvarighet i öppna data-direktivet. Den avgränsar skyldigheten för myndigheter och offentliga företag att tillämpa de formatkrav som följer av bestämmelserna i 1–4 §§ till vad som anges i begäran. Paragrafen behandlas i avsnitt 11.4.2.

Bestämmelserna i 1–4 §§ omfattar såväl myndigheter som offentliga företag och utgångspunkten är att formatkraven ska tillämpas när information tillhandahålls, oavsett på vilken rättslig grund detta sker. När information görs tillgänglig antingen på frivillig väg eller som ett led i att fullgöra en informationsförsörjningsskyldighet, ska formatkraven tillämpas fullt ut utan att det begärs. Detta har särskild betydelse för de myndigheter som har en verksamhet som i hög grad är inriktad på att framställa och tillgängliggöra information, t.ex. Lantmäteriet och Bolagsverket. Annorlunda förhåller det sig när tillgängliggörandet sker efter en begäran som inte innehåller något krav avseende i vilket format som informationen ska tillhandahållas. Typiskt sett kan det vara fråga om att en begäran om utlämnande av allmänna handlingar görs på plats hos myndigheten, eller då sökanden vill att informationen tillhandahålls som en utskrift, dvs. i analog form. I dessa fall är myndigheten eller det offentliga företaget inte skyldigt att formatera informationen på ett sätt som varken efterfrågas eller önskas. En myndighet eller ett offentligt företag ska – i de fall då information görs tillgänglig på begäran – inte behöva till-

lämpa kraven på format i 1–4 §§ i större utsträckning än vad som krävs för att uppfylla begäran om vidareutnyttjande.

6 § Bestämmelserna i 1–4 §§ får inte tillämpas om det är olämpligt med hänsyn till skyddet av personuppgifter eller om det i annan författning anges att information inte får tillhandahållas i visst format.

Paragrafen, som genomför artikel 1.4 i öppna data-direktivet, innehåller ett förbud mot att tillämpa formatkraven i 1–4 §§ om det är olämpligt med hänsyn till skyddet av personuppgifter eller om det i annan författning anges att information inte får tillhandahållas i visst format. Paragrafen behandlas i avsnitt 17.6.1.

Det ankommer på myndigheten eller det offentliga företaget att i det enskilda fallet ta ställning till om det är olämpligt att tillhandahålla information i ett visst format. Att informationen i ett visst fall innehåller personuppgifter innebär inte ensamt att det är olämpligt att tillhandahålla den i ett visst format. Genom rekvisitet ”olämpligt” tydliggörs att det ska finnas en konkret omständighet som talar mot att tillhandahålla viss information i de format som anges i 1–4 §§. Avsikten är inte att mer hypotetiska risker avseende exempelvis aggregering av information ska kunna åberopas som stöd för att inte tillämpa formatkraven i lagen.

I vissa fall kan det i annan författning finnas särskilda begränsningar kring att tillhandahålla information i ett visst format. Ett exempel på en sådan reglering finns i 10 § lagen (2000:224) om fastighetsregister. Ett sådant förbud gäller före formatkraven i lagen.

5 kap. Villkor

1 § Villkor ska vara objektiva, proportionerliga och icke-diskriminerande för jämförbara kategorier av vidareutnyttjande. De ska vara motiverade av ett allmänt intresse och får inte begränsa konkurrensen eller i onödan begränsa möjligheterna till vidareutnyttjande.

I paragrafen genomförs artiklarna 8.1 och 11.1 i direktivet. Den behandlas i avsnitt 15.3.

Paragrafen anger vad som gäller när ett vidareutnyttjande av information begränsas genom ett eller flera villkor. Utgångspunkten är att

ett vidareutnyttjande inte ska underkastas villkor, t.ex. i form av licensvillkor. Om villkor ändå tillämpas ska vissa förutsättningar vara uppfyllda för att de ska vara tillåtna. Med villkor avses även avgifter enligt lagen.

Enligt *första meningen* ska villkor uppfylla allmänna EU-rättsliga principer om att vara objektiva, proportionerliga och icke-diskriminerande. Detta innebär att villkor inte onödigt får belasta ett vidareutnyttjande och att det inte får tillämpas olika villkor gentemot olika vidareutnyttjare. Principen om icke-diskriminering förtydligas genom att det särskilt anges att villkor ska vara icke-diskriminerande för jämförbara kategorier av vidareutnyttjande. Vad som utgör jämförbara kategorier av vidareutnyttjande får avgöras från fall till fall. Vid bedömningen bör vikt läggas vid om det rör ett kommersiellt vidareutnyttjande eller inte, men även syftet med vidareutnyttjandet kan vara avgörande för om kategorierna ska anses jämförbara.

Enligt *andra meningen* ska villkor därutöver vara motiverade av ett allmänt intresse. Villkor som ställs upp av en myndighet eller ett offentligt företag ska alltså ha samband med myndighetens eller det offentliga företagets fullgörande av deras offentliga åtagande, jfr kommentaren till 1 kap. 4 § 12.

Vidare får villkor inte vara konkurrensbegränsande eller i onödan begränsa möjligheterna till vidareutnyttjande.

2 § En myndighet som tillhandahåller information för sin egen konkurrensutsatta verksamhet ska göra detta på samma villkor som för andra vidareutnyttjare.

I paragrafen genomförs artikel 11.2 i direktivet. Paragrafen behandlas i avsnitt 15.3.3.

Bestämmelsen innebär att så kallad korssubventionering inom en myndighet förbjuds. Det betyder att en myndighet, vid tillhandahållande av information för vidareutnyttjande, inte genom förmånliga villkor får gynna sådan egen verksamhet som verkar på en konkurrensutsatt marknad, utan myndigheten ska tillämpa samma villkor gentemot en sådan verksamhetsgren som gentemot andra vidareutnyttjare. Exempelvis får lägre avgifter inte tillämpas internt än vad som tas ut i förhållande till tredje man som vill vidareutnyttja samma information.

6 kap. Avgiftsprinciper och redovisning av avgifter

1 § Denna lag ger inte myndigheter eller offentliga företag rätt att ta ut avgifter. Om en myndighet eller ett offentligt företag på annan grund har rätt att ta ut en avgift får avgiften inte beräknas till en högre nivå än vad som följer av 2 §.

Särskilda värdefulla datamängder ska tillhandahållas avgiftsfritt, om inte annat följer av 3 eller 4 §.

Forskningsdata som omfattas av denna lag ska tillhandahållas avgiftsfritt.

Paragrafen genomför artikel 6.1, 6.6 och 14.1.a i direktivet. Paragrafen behandlas i avsnitt 14.3.4, 14.6.1 – 14.6.3 och 14.6.7.

I första stycket första meningen tydliggörs att lagen inte ger en rätt för myndigheter eller offentliga företag att ta ut en avgift, se avsnitt 14.3.4. Den rättsliga grunden för ett avgiftsuttag finns alltid i annan författning eller annan del av rättsordningen. För offentliga företag och sådana offentligt styrda organ som jämföras med myndigheter kan en rätt till avgiftsuttag framgå av t.ex. bolagsordningen.

Bestämmelserna i kapitel 6 sätter en begränsning för till vilka nivåer avgifter får tas ut. Om en offentlig aktör har rätt att ta ut en avgift ska den alltså beräknas i överensstämmelse med nivåerna som framgår av lagen. Dessa avgiftsprinciper ska alltid tillämpas utan att det behöver begäras i ett enskilt fall. Bestämmelserna omfattar samtliga avgifter som belastar informationen som tillhandahålls för vidareutnyttjande, oavsett om de rör framställan, tillgänglighetsförändringen eller tillhandahållandet.

Av första stycket andra meningen framgår att om en myndighet eller ett offentligt företag på annan grund har rätt att ta ut en avgift får avgiften inte beräknas till en högre nivå än vad som följer av 2 §. Huvudregeln är att ett vidareutnyttjande av information ska vara avgiftsfritt. För de flesta informationstyper medges emellertid en avgiftsnivå som innebär att täckning av marginalkostnaderna eller, i vissa fall, full kostnadstäckning tillåts, se 2 §.

Av andra stycket framgår att särskilda värdefulla datamängder ska tillhandahållas avgiftsfritt, om inte annat anges i 3 eller 4 § som föreskriver att viss täckning av kostnader är tillåten. Vad som utgör särskilda värdefulla datamängder framgår av definitionen i 1 kap. 5 §.

Enligt *tredje stycket* ska sådan forskningsdata som omfattas av lagen tillhandahållas avgiftsfritt. Forskningsdata definieras i 1 kap. 5 § som digital information som samlats in eller framställts inom ramen för vetenskaplig forskningsverksamhet. Vidare framgår av 1 kap. 3 § andra stycket att lagen endast omfattar sådan forskningsdata som har gjorts tillgänglig genom ett institutionellt eller ämnesbaserat register och som har tagits fram med offentlig finansiering.

2 § En avgift får omfatta kostnader för att reproducera, tillhandahålla och sprida information enligt denna lag samt för att avidentifiera personuppgifter och för att vidta åtgärder för att skydda konfidentiell affärsinformation.

En avgift som tas ut av ett offentligt företag, bibliotek, museum eller arkiv får, utöver vad som anges i första stycket, omfatta kostnader för att samla in, framställa och lagra information samt för att få en rimlig avkastning på investeringar. Detsamma gäller för en avgift som tas ut av en myndighet som upptas på den förteckning som anges i 5 §.

I paragrafen genomförs artikel 6.1 andra stycket, 6.2, 6.4 och 6.5 i direktivet. Paragrafen behandlas i avsnitt 14.6.4 – 14.6.6.

Av *första stycket* framgår att en avgift, om en myndighet eller ett offentligt företag har rätt att ta ut en sådan, får täcka marginalkostnaderna, dvs. avgifter får tas ut enligt marginalkostnadsprincipen. Det preciseras genom att det anges att avgifter får omfatta kostnader för reproduktion, tillhandahållande och spridning av information enligt lagen samt för avidentifiering av personuppgifter och åtgärder för att skydda konfidentiell affärsinformation. I princip handlar det om kostnader för att ta fram och distribuera information. Det kan även vara fråga om kostnader för att formatera information så att den uppfyller de krav på format som lagen ställer. Kostnader för att verifiera dynamiska data kan också ingå i underlaget. Så kallade overhead-kostnader (OH-kostnader) ska som utgångspunkt inte medräknas i marginalkostnaderna. Det kan dock finnas gränssfall, exempelvis kostnader som direkt hänför sig till underhåll och drift av infrastrukturen av en databas, och som därför får anses ha en sådan direkt koppling till tillhandahållandet att den kan ingå i marginalkostnaden. Det kan även vara personalkostnader som utgör direkta kostnader för att hantera beställningar. Frågan om vilka OH-kostnader som kan medräknas får bedömas i det enskilda fallet.

Kostnader som inte ingår i marginalkostnaderna är sådana som är hänförliga till att samla in och framställa information och kostnader för olika former av utveckling – exempelvis för att ta fram särskild programvara som används internt vid insamlingen – som inte har samband med tillhandahållandet.

I *andra stycket* anges att vissa aktörer har möjlighet att ta ut avgifter i enlighet med vad som är att likställa med principen om full kostnadstäckning. Det gäller dels offentliga företag, bibliotek, museer och arkiv, dels sådana myndigheter som är skyldiga att generera intäkter för att täcka en väsentlig del av kostnaderna för verksamheten. För de sistnämnda myndigheterna gäller att de ska upptas på den förteckning som anges i 5 § för att få lov att ta ut avgifter till full kostnadstäckning. De har således inte möjlighet att själva avgöra detta.

Enligt bestämmelsen får en avgift, utöver vad som anges i första stycket, täcka kostnader för att samla in, framställa och lagra information och den får även täcka en rimlig avkastning på investeringar. OH-kostnader kopplade till insamling och framställning av information omfattas därmed i dessa fall. Det är nettokostnaderna som kan ligga till grund för avgiftsuttaget. Om exempelvis kostnaderna för att samla in viss information redan är helt täckta av skattemedel får de inte ingå i avgiftsunderlagen.

Med begreppet ”rimlig avkastning på investeringar” avses en procentandel av den totala avgiften, utöver vad som krävs för att täcka de stödberättigande kostnaderna, som uppgår till högst fem procentenheter över Europeiska centralbankens fasta ränta, jfr artikel 2.16 i direktivet.

3 § En avgift för särskilda värdefulla datamängder som tillhandahålls av ett bibliotek, museum eller arkiv får beräknas enligt 2 §. Detsamma gäller för ett offentligt företag om det är särskilt föreskrivet i den rättsakt som har meddelats med stöd av artikel 14.1 i öppna data-direktivet.

Paragrafen genomför artikel 14.3 och 14.4 i direktivet. Paragrafen behandlas i avsnitt 14.6.8 och 14.6.9. I paragrafen anges att avgifter får beräknas enligt 2 § för särskilda värdefulla datamängder som tillhandahålls dels av ett bibliotek, museum eller arkiv, dels ett offentligt företag om det är särskilt föreskrivet i den rättsakt som har meddelats med stöd av artikel 14.1 i öppna data-direktivet.

Utgångspunkten är att särskilda värdefulla datamängder ska tillhandahållas avgiftsfritt, vilket framgår av 1 § andra stycket. Vissa aktörer har trots detta möjlighet att ta ut avgifter för särskilda värdefulla datamängder som motsvarar full kostnadstäckning enligt 2 §. Detta gäller dels för bibliotek, museer och arkiv, dels för offentliga företag för det fall det föreskrivits särskilt i en genomförandeakt från Europeiska kommissionen. Detta är alltså inte något som ett enskilt företag kan avgöra i det individuella fallet.

4 § Regeringen får besluta att en myndighet som upptas på den förteckning som anges i 5 § får beräkna en avgift för särskilda värdefulla datamängder enligt 2 §. Ett sådant beslut får fattas endast om det skulle medföra betydande ekonomiska konsekvenser för myndigheten att tillhandahålla datamängderna avgiftsfritt. Beslutet får gälla i högst två år från och med att en rättsakt som har meddelats med stöd av artikel 14.1 i öppna data-direktivet träder i kraft.

Vad som föreskrivs om regeringen i första stycket ska för kommunala myndigheter i stället avse kommun- eller regionfullmäktige.

Paragrafen genomför artikel 14.5 i direktivet. Paragrafen behandlas i avsnitt 14.6.10.

Utgångspunkten är att särskilda värdefulla datamängder ska tillhandahållas avgiftsfritt, vilket framgår av 1 § andra stycket. Regeringen ges dock genom *första stycket* en möjlighet att under en övergångsperiod om högst två år besluta om att undanta sådana myndigheter som är skyldiga att generera intäkter för att täcka en väsentlig del av sina kostnader för verksamheten. Undantaget får dock bara tillämpas om det avgiftsfria tillhandahållandet skulle medföra betydande ekonomiska konsekvenser för myndigheten. Perioden om två år räknas från och med att en sådan genomförandeakt om särskilda värdefulla datamängder som avses i artikel 14.1 i direktivet träder i kraft. I ett beslut om att undanta en myndighet ska anges dels vilken myndighet som avses, dels den tidsperiod under vilken undantaget gäller samt vilken datamängd som undantaget avser.

Av *andra stycket* framgår att för kommunala myndigheter är det, i stället för regeringen, kommun- eller regionfullmäktige som kan fatta sådana beslut om undantag. Kommunala myndigheter innefattar både kommuner och regioner.

5 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska föra och digitalt publicera en förteckning över de myndigheter som är skyldiga att generera intäkter för att täcka en väsentlig del av kostnaderna för verksamheten.

Paragrafen, som genomför artikel 6.3 i direktivet, behandlas i avsnitt 14.6.11. Enligt bestämmelsen ska regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, föra och digitalt publicera en förteckning över de myndigheter som är skyldiga att generera intäkter för att täcka en väsentlig del av kostnaderna för verksamheten.

Enligt 2 § andra stycket har vissa aktörer möjlighet att ta ut avgifter i enlighet med principen om full kostnadstäckning. Detta gäller bl.a. sådana myndigheter som är skyldiga att generera intäkter för att täcka en väsentlig del av sina kostnader för verksamheten. Det är de myndigheter som finns med på förteckningen som avses i 2 § andra stycket och som därför har en utökad möjlighet att ta ut avgifter.

Regeringen eller den ansvariga myndigheten ska inte göra en självständig prövning av om en viss myndighet uppfyller förutsättningarna för att tas upp på förteckningen utan denna bedömning görs i annan ordning. En kontroll av om en viss myndighet är korrekt upptagen på förteckningen kan i stället göras i det enskilda fallet genom den möjlighet till överprövning av avgifter som anges i lagen.

6 § Om en avgift är fastställd i förväg ska en myndighet eller ett offentligt företag digitalt publicera avgiftsbeloppet, grunden för hur avgiften har beräknats och andra villkor för vidareutnyttjandet.

Paragrafen genomför artikel 7.1 i direktivet. Paragrafen behandlas i avsnitt 16.5.1.

I bestämmelsen framgår en skyldighet för myndigheter och offentliga företag att, om avgiften är bestämd i förväg, publicera såväl själva avgiftsbeloppet som grunden för hur avgiften har beräknats samt eventuella andra villkor som gäller för informationen. De avgifter som avses omfattar samtliga sådana som belastar viss information, oavsett om de rör framställan, tillgänglighöretandet eller tillhandahållandet. Bestämmelsen tar sikte på avgiftstaxor eller andra avgifter som är bestämda i förväg. Beräkningsgrunden i sig kan förutom i taxor ha stöd i t.ex. riktlinjer eller en bolagsordning. Det avgörande är att information lämnas så att en potentiell vidareutnyttjare kan informera sig

om vilka avgifter och andra villkor som aktualiseras för tillhandahållandet. Vad gäller villkor som belastar viss information, t.ex. sådana som framgår av en licens, och som alltså också ska publiceras, ska bestämmelserna i kapitel 5 om villkors tillåtlighet beaktas.

Upplysningarna ska publiceras digitalt, lämpligen på myndighetens eller det offentliga företagets webbplats.

7 § I andra fall än som avses i 6 § ska en myndighet eller ett offentligt företag kunna ange grunden för hur en avgift kommer att beräknas. På begäran ska en myndighet eller ett offentligt företag ange hur en avgift har beräknats i ett enskilt fall.

Paragrafen, som genomför artikel 7.2 i direktivet, behandlas i avsnitt 16.5.2. I 6 § ställs krav om att information ska ges om sådana avgifter som är fastställda i förväg. Denna bestämmelsen avser de fall då ett faktiskt avgiftsbelopp inte är fastställt i förväg.

Enligt *första meningen* ska en myndighet eller ett offentligt företag kunna upplysa om grunden för hur en avgift kommer att beräknas. För att uppfylla skyldigheten kan det i många fall vara tillräckligt att hänvisa till relevant bestämmelse i avgiftsförordningen eller andra på förhand bestämda riktlinjer som tillämpas vid beräkningen av en avgift.

I *andra meningen* framgår ett krav på att en myndighet eller ett offentligt företag på en begäran ska ange hur en avgift har beräknats i det enskilda fallet. En sådan förfrågan om information om hur en avgift beräknats utmynnar inte i ett beslut som är överklagbart enligt lagen. Inte heller är det fråga om ett sådant beslut som kan överklagas enligt avgiftsförordningen.

7 kap. Avtal om exklusiva rättigheter

1 § En myndighet eller ett offentligt företag får bevilja en exklusiv rättighet att vidareutnyttja information endast om det följer av 2 eller 3 §.

I paragrafen genomförs artikel 12.1 i direktivet. Paragrafen behandlas i avsnitt 15.5.3.

Bestämmelsen anger att beviljande av en exklusiv rättighet att vidareutnyttja information endast är tillåtet i de undantagsfall som

följer av 2 eller 3 §. Om inte något av undantagen som rör tjänst av allmänt intresse eller digitalisering av kulturreсурser föreligger är det inte tillåtet att sluta ett avtal om en exklusiv rättighet att vidareutnyttja information. Huvudregeln är alltså att det råder förbud mot denna typ av avtal. Avtal som tecknats före ändringsdirektivets (för myndigheter) respektive öppna data-direktivets (för offentliga företag) ikraftträdande är dock tillåtna fram till avtalens giltighetstid löper ut eller den tid som anges i 5 §.

Begreppet ”beviljande av exklusiv rättighet” ska tolkas brett. Även i det fall ett avtal om en exklusiv rättighet benämns på annat sätt omfattas det av bestämmelsen om det i praktiken ger någon aktör en rätt att vidareutnyttja information som andra potentiella vidareutnyttjare inte har eller kan få.

2 § En exklusiv rättighet att vidareutnyttja information får beviljas om det är nödvändigt för att tillhandahålla en tjänst av allmänt intresse. Ett avtal om en exklusiv rättighet ska publiceras digitalt minst två månader innan det träder i kraft och omprövas vart tredje år.

I paragrafen genomförs artikel 12.2 i direktivet. Den behandlas i avsnitt 15.5.4.

Paragrafen utgör en undantagsbestämmelse till 1 § och anger i *första meningen* att det finns en rätt att bevilja en exklusiv rättighet att vidareutnyttja information i de fall det är nödvändigt för att tillhandahålla en tjänst av allmänt intresse. Kravet på nödvändighet understryker att det är i undantagsfall som den exklusiva rättigheten får beviljas. Vad som avses med ”tjänst av allmänt intresse” utvecklas i kommentaren till 1 kap. 4 § 12.

Enligt *andra meningen* ska ett avtal om en exklusiv rättighet publiceras digitalt minst två månader innan det träder i kraft och omprövas vart tredje år. Det ska vara lätt att få insyn i ett avtal om en exklusiv rättighet och det ska därför göras tillgängligt för allmänheten genom att det publiceras digitalt minst två månader innan det träder i kraft. Med avtal avses i dessa sammanhang det eller de avtalsvillkor som rör ett beviljande av en exklusiv rättighet. Om endast en del av ett avtal rör ett sådant beviljande är det alltså endast denna del och dessa villkor som behöver vara föremål för insyn enligt bestämmelsen. I och med att publiceringen ska ske digitalt och att det ska

vara tillgängligt för allmänheten bör publiceringen lämpligen ske online, på myndighetens eller det offentliga företagets webbplats.

Ett avtal om att bevilja en exklusiv rättighet ska omprövas vart tredje år från att det trätt i kraft. Det är myndigheten eller det offentliga företaget i fråga som ska företa omprövningen. Vid prövningen ska bedömas om förutsättningar för ett avtal om en exklusiv rättighet fortfarande föreligger. Om premisserna inte längre är uppfyllda för att bevilja en exklusiv rättighet ska avtalet inte förlängas.

Denna bestämmelse ska inte tillämpas på avtal om exklusiv rättighet vid digitalisering av kulturreсурser då i stället 3 § ska tillämpas.

3 § En exklusiv rättighet att vidareutnyttja information vid digitalisering av kulturreсурser får beviljas av bibliotek, museer och arkiv. Ett avtal om en exklusiv rättighet ska publiceras digitalt. Om giltighetstiden för avtalet överstiger tio år ska det omprövas under det elfte året och därefter vart sjunde år.

Den som beviljat en exklusiv rättighet ska få en avgiftsfri kopia av de digitaliserade kulturreсурserna. Kopian ska finnas tillgänglig för andra vidareutnyttjare när avtalet om exklusiv rättighet löpt ut.

Paragrafen, som genomför artikel 12.3 i direktivet, behandlas i avsnitt 15.5.5.

I första stycket första meningen görs ett undantag till förbudet i 1 § mot att bevilja en exklusiv rättighet. Det anges i bestämmelsen att en exklusiv rättighet får beviljas av bibliotek, museer och arkiv om den avser vidareutnyttjande av information vid digitalisering av kulturreсурser. I och med att information som innehåser av andra kulturinstitutioner än bibliotek, museer och arkiv undantas från lagens tillämpningsområde (1 kap. 4 § 4) är det endast dessa aktörer som kan innehåsa sådana kulturreсурser som avses i bestämmelsen. Med kulturreсурser avses information som finns hos dessa aktörer och utgör grunden för deras verksamhet, t.ex. ett museums samlingar. Rent administrativ information, exempelvis intern information om personal och organisationen i sig, kan inte utgöra kulturreсурser.

Av första stycket andra meningen framgår att ett avtal om en sådan exklusiv rättighet som avses i bestämmelsen ska publiceras digitalt. Eftersom avtalet ska göras tillgängligt för allmänheten på digital väg bör det publiceras online, lämpligen på myndighetens webbplats. Detta är myndighetens ansvar. Det finns inget tidskrav för när avtalet ska

publiceras. Med avtal avses i dessa sammanhang det eller de avtalsvillkor som rör ett beviljande av en exklusiv rättighet. Om endast en del av ett avtal rör ett sådant beviljande är det alltså endast denna del och dessa villkor som behöver vara föremål för insyn enligt bestämmelsen.

I *första stycket tredje meningen* föreskrivs att om giltighetstiden för avtalet om en exklusiv rättighet överstiger tio år ska det omprövas under det elfte året efter att det trätt i kraft och därefter vart sjunde år. Ansvaret för detta ligger på den enskilda myndigheten, dvs. biblioteket, museet eller arkivet.

Av *andra stycket* framgår att den som har beviljats en exklusiv rättighet ska tillhandahålla myndigheten som har beviljat rättigheten en kopia av de digitaliserade kulturresurserna. Kopian ska vara avgiftsfri. Det är alltså den myndighet som innehar de kulturresurser som ska digitaliseras som ska erhålla en kopia av de digitaliserade kulturresurserna med rätt att fritt utnyttja och distribuera den. Senast vid avtalets utgång ska kopian finnas tillgänglig för andra vidareutnyttjare.

4 § Ett avtal som på annat sätt än genom en exklusiv rättighet begränsar möjligheten att vidareutnyttja information för andra än avtalsparterna, ska publiceras digitalt minst två månader innan det träder i kraft. Avtalet ska omprövas vart tredje år.

I paragrafen genomförs artikel 12.4 i direktivet. Paragrafen behandlas i avsnitt 15.5.6.

Av bestämmelsens *första mening* framgår att ett avtal som på annat sätt än genom en exklusiv rättighet begränsar möjligheten att vidareutnyttja information för andra än avtalsparterna, ska publiceras digitalt minst två månader innan det träder i kraft. Bestämmelsen tar sikte på avtal som inte betecknas som avtal om en exklusiv rättighet men som i praktiken kan riskera att leda till en försämrad rätt för andra vidareutnyttjare. Den typen av avtal ska vara föremål för öppen granskning och ska publiceras digitalt minst två månader innan det träder i kraft. Publiceringen kan lämpligen ske online, t.ex. på myndighetens eller det offentliga företagens webbplats. Med avtal avses i dessa sammanhang det eller de avtalsvillkor som begränsar möjligheten att vidareutnyttja information för andra än avtalsparterna. Om

endast en del av ett avtal rör en sådan begränsning är det alltså endast denna del som behöver vara föremål för insyn enligt bestämmelsen.

Enligt *andra meningen* ska avtalet omprövas vart tredje år efter att det trätt i kraft. Det är myndighetens eller det offentliga företags ansvar att företa omprövningen.

5 § Ett avtal om en exklusiv rättighet som ingåtts av en myndighet och som trätt i kraft senast den 17 juli 2013 får förlängas endast om det omfattas av undantagen i 2 eller 3 §. Avtalet ska upphöra att gälla senast den 18 juli 2043.

Ett avtal om en exklusiv rättighet som ingåtts av ett offentligt företag och som trätt i kraft senast den 16 juli 2019 får förlängas endast om det omfattas av undantaget i 2 §. Avtalet ska upphöra att gälla senast den 17 juli 2049.

I paragrafen genomförs artikel 12.5 i direktivet. Paragrafen behandlas i avsnitt 15.5.7. Paragrafen behandlar vad som gäller för avtal om exklusiva rättigheter som ingåtts av myndigheter innan ändringsdirektivet trätt i kraft respektive av offentliga företag innan öppna data-direktivet trätt i kraft.

Av *första stycket* framgår att ett befintligt avtal om en exklusiv rättighet som ingåtts av en myndighet och som trätt i kraft senast den 17 juli 2013 får förlängas endast om det omfattas av undantagen i 2 eller 3 §, dvs. om det är nödvändigt för att tillhandahålla en tjänst av allmänt intresse eller rör digitalisering av kulturresurser. I annat fall gäller ett sådant pågående avtal tills det löper ut. Under alla omständigheter ska sådana avtal upphöra att gälla senast den 18 juli 2043.

I *andra stycket* finns motsvarande bestämmelse avseende befintliga avtal om en exklusiv rättighet som ingåtts av ett offentligt företag. Ett sådant avtal som trätt i kraft senast den 16 juli 2019 får förlängas endast om det omfattas av undantaget i 2 §, dvs. om det är nödvändigt för att tillhandahålla en tjänst av allmänt intresse. I annat fall gäller det tills det löper ut. Avtalet ska under alla omständigheter upphöra att gälla senast den 17 juli 2049.

8 kap. Överklagande

1 § Beslut enligt 3 kap. 3 § av en myndighet överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Beslut av en förvaltningsrätt i ett ärende som har inletts där, liksom beslut av en tingsrätt eller hovrätt, överklagas dock till kammarrätt. Beslut av en kammarrätt i ett ärende som har inletts där överklagas till Högsta förvaltningsdomstolen.

Beslut av regeringen, Högsta domstolen, Högsta förvaltningsdomstolen och Riksdagens ombudsmän får inte överklagas.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätt. Detta gäller inte om ärendet har inletts hos en förvaltningsrätt, tingsrätt eller hovrätt.

Paragrafen, som tillsammans med 2 § genomför artikel 4.4 i direktivet, behandlas i avsnitt 13.3.1.

Av första stycket första meningen framgår att en myndighets beslut enligt 3 kap. 3 § om att avslå en begäran om vidareutnyttjande kan överklagas. Ett beslut som fattats av en kommunal myndighet prövas i samma ordning. Normativa beslut, t.ex. om avgiftstaxor, kan inte överklagas med stöd av bestämmelsen. Sådana kommunala beslut som är av normativ karaktär och som inte har samband med en enskild begäran om vidareutnyttjande, kan överklagas i den ordning som anges i 13 kap. kommunallagen. Ett beslut av ett offentligt företag kan däremot inte överklagas med stöd av bestämmelsen.

Om ärendet rör ett överklagande av ett avslagsbeslut som har inletts i förvaltningsrätt, tingsrätt eller hovrätt överklagas det enligt första stycket andra meningen direkt till kammarrätt. Beslut av en kammarrätt i ett ärende som har inletts där överklagas enligt första stycket tredje meningen till Högsta förvaltningsdomstolen.

Av andra stycket framgår att beslut av regeringen, Högsta domstolen, Högsta förvaltningsdomstolen eller Riksdagens ombudsmän inte får överklagas.

Enligt tredje stycket krävs prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätt. Detta gäller dock inte om ärendet har inletts hos en förvaltningsrätt, tingsrätt eller hovrätt, som i dessa fall prövar ärendet som första instans.

2 § Om ett överklagande avser ett beslut av ett organ som i denna lag jämföras med en myndighet ska det handläggas i den ordning som följer av 2–5 §§ lagen (1986:1142) om överklagande av beslut av enskilda organ med offentliga förvaltningsuppgifter. Ett sådant organ ska vara klagandens motpart i domstol.

I paragrafen genomförs liksom i 1 § artikel 4.4. Paragrafen behandlas i avsnitt 13.3.2 och 13.3.3.

I *första meningen* framgår den särskilda överklagandeordning som gäller för sådana organ som i lagen jämföras med myndigheter. Det kan exempelvis vara fråga om kommunala bolag och andra liknande privaträttsliga organ. I de fall ett sådant organ fattar ett beslut enligt 3 kap. 3 § ska överklagandet handläggas i den ordning som följer av 2–5 §§ i lagen om överklagande av beslut av enskilda organ med offentliga förvaltningsuppgifter (överklagandelagen). Ett överklagande ska enligt överklagandelagen, till skillnad från allmän förvaltningsrättslig process, lämnas in till överinstansen och inte till beslutsinstansen, och det är överinstansen som ska pröva om överklagandet har kommit in i rätt tid.

I *andra meningen* anges att om ett beslut av ett organ som i lagen jämföras med myndighet överklagas, ska organet vara den enskildes motpart i domstolen.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

- 1. Denna lag träder i kraft den 17 juli 2021.*
- 2. Genom lagen upphävs lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen.*
- 3. Den upphävda lagen gäller fortfarande för överklagande av beslut som har meddelats med stöd av den lagen.*

Punkten 1 föreskriver att lagen träder i kraft den 17 juli 2021. Denna tidpunkt sammanfaller med det datum då öppna data-direktivet ska börja tillämpas. Av *punkten 2* framgår att PSI-lagen upphävs genom lagen. Punkterna behandlas i avsnitt 19.1.

Enligt *punkten 3* gäller PSI-lagen fortfarande för överklagande av beslut som har meddelats med stöd av den lagen. Punkten behandlas i avsnitt 19.2.

Kommittédirektiv 2019:20

Bättre förutsättningar för tillgång till och vidareutnyttjande av öppna data och offentlig digital information

Beslut vid regeringssammanträde den 2 maj 2019.

Sammanfattning

Inom kort väntas EU anta en omarbetning av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/98/EG om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn (PSI-direktivet). Målsättningen med direktivet är bl.a. att stärka EU:s dataekonomi genom att öka mängden data från den offentliga sektorn som är tillgängliga för vidareutnyttjande. Direktivet omfattar också öppna data. En särskild utredare ges i uppdrag att lämna de förslag som ett genomförande av det omarbetade direktivet ger anledning till.

Utredaren ska bl.a.

- genomföra en översyn och utvärdering av lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen,
- analysera behovet av författningsändringar för att genomföra det omarbetade PSI-direktivet och säkerställa en ändamålsenlig nationell reglering som, ur ett rättsligt perspektiv, främjar och stödjer den offentliga förvaltningens arbete med att tillgängliggöra öppna data och annan offentlig digital information,
- analysera hur en tydligare reglering kring avgiftsuttag kan utformas, och
- lämna förslag till nödvändiga författningsändringar.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 maj 2020.

Den offentliga förvaltningens arbete med digital informationsförsörjning

En öppen digital offentlig förvaltning som främjar innovation och samhällsnytta

Den offentliga förvaltningen har en central roll i samhällets informationsförsörjning och det ställs höga krav på att de uppgifter som myndigheter samlar in och producerar digitalt också ska tillgängliggöras för att skapa större samhällsnytta. Detta är viktigt då den offentliga förvaltningen står för en stor del av produktionen av de datamängder som hela det digitala samhället bygger på. Att ta vara på de värden som en ökad tillgång till data kan skapa skulle kunna bidra till att öka tillväxten i samhället. Detta får dock inte ske på bekostnad av den enskildes integritet eller medföra en risk för den nationella säkerheten.

Riksdagen har i två tillkännagivanden framhållit att arbetet med öppna data måste ges ökad tyngd och att samtliga statliga myndigheter bör ges i uppdrag att arbeta strategiskt för att öka utbudet av och tillgängligheten till öppna data (bet. 2016/17:FiU17 punkt 3, rskr. 2016/17:187 och bet. 2017/18:FiU25 punkt 2, rskr. 2017/18: 180).

Enligt regeringens digitaliseringsstrategi (dnr N2017/03643/D) ska det vara så enkelt som möjligt för så många som möjligt att tillgodogöra sig värdet av myndigheternas informationssamlingar. I syfte att bl.a. främja tillgängliggörande, matchning och vidareutnyttjande av data genomför regeringen därför en satsning på öppna data och data-driven innovation inom den offentliga förvaltningen (prop. 2017/18:1 utg.omr. 2 s. 98). Med öppna data avses data i öppna format som kan utnyttjas, vidareutnyttjas och delas fritt av vem som helst för valfritt ändamål. Bland de pågående uppdragen kan bl.a. nämnas analys av hantering av data som en strategisk resurs, vilket t.ex. innebär att tillgängliggörandet av data ska vara behovsdrivet och styrt av användarnas efterfrågan (dnr I/2019/01022/DF) och regeringsuppdragen om säker och effektiv tillgång till grunddata (dnr Fi2018/02149/DF) och om ett säkert och effektivt elektroniskt informationsutbyte inom den offentliga sektorn (dnr Fi2018/02150/DF).

Myndigheternas arbete med öppna data behöver bli bättre

Internationella mätningar har de senaste åren visat att Sverige halkar efter andra länder när det gäller utbud och tillgängliggörande av öppna data (se t.ex. OECD:s rapport *Government at a Glance 2017* och Europeiska kommissionens kartläggning *Open Data Maturity in Europe 2018*). Nationella utredningar och rapporter ger liknande signaler.

Skälen till den långsamma utvecklingstakten anses vara flera, bl.a. att det saknas tillräckligt starka styrsignaler och att det i allmänhet inte ingår i en offentlig myndighets uppgift att arbeta med öppna data och att främja vidareutnyttjande. Offentliga myndigheter behöver också ett tydligare rättsligt stöd för att tillgängliggöra öppna data och annan offentlig digital information (se t.ex. *Den offentliga förvaltningens arbete med att tillgängliggöra offentlig information*, Statskontoret 2018:2, och SOU 2014:10).

Det omarbetade PSI-direktivet innebär ökade ambitioner när det gäller tillgängliggörande av öppna data och annan offentlig digital information. Genomförandet av direktivet är därför ett bra tillfälle att också utreda frågan om behovsdrivet tillgängliggörande i ett bredare perspektiv och därmed skapa bättre förutsättningar för myndigheternas arbete med öppna data.

PSI-direktivet

PSI-direktivets syfte och genomförande i svensk rätt

PSI-direktivet syftar till att främja utvecklingen av en informationsmarknad genom att underlätta enskildas användning av handlingar som tillhandahålls av den offentliga sektorn. Direktivet syftar också till att göra offentlig information mer användbar för vidareutnyttjande och förädlande, t.ex. genom nya unionsomfattande informationsprodukter och informationstjänster. Det har reviderats vid ett tidigare tillfälle genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/37/EU om ändring av direktiv 2003/98/EG om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn. Direktivet har genomförts i svensk rätt genom lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen (PSI-lagen).

Förslaget om ett omarbetat PSI-direktiv

Inom kort väntas Europaparlamentet och rådet fatta beslut om ett PSI-direktiv som kommer att ersätta det nu gällande. Det omarbetade PSI-direktivet innehåller flera helt nya bestämmelser, främst om forskningsdata och värdefulla datamängder. Tidigare gällande bestämmelser i direktivet kvarstår oförändrade eller med vissa justeringar.

Syftet med omarbetningen är bl.a. att anpassa PSI-direktivet till den senaste utvecklingen när det gäller hantering och användning av uppgifter. Det övergripande målet är att bidra till att stärka EU:s dataekonomi genom att öka mängden data från den offentliga sektorn som är tillgängliga för vidareutnyttjande, garantera rättvis konkurrens och lätt tillträde till marknader som bygger på information från den offentliga sektorn, t.ex. genom avgiftsfritt vidareutnyttjande, samt förbättra gränsöverskridande innovation som bygger på data.

Det omarbetade PSI-direktivet innehåller samtidigt ytterligare undantag för när det inte ska vara tillämpligt. Utöver handlingar som behöver skyddas på grund av bl.a. nationell säkerhet, försvar och allmän säkerhet är också handlingar som innehåller känslig information om skydd av kritisk infrastruktur undantagna från direktivets tillämpningsområde.

Medlemsstaterna ska ha genomfört direktivet senast två år efter att det har antagits.

Förslaget innebär bl.a. att

- tillämpningsområdet utvidgas till att även omfatta offentliga företag inom vissa sektorer,
- värdefulla datamängder, dvs. vissa datamängder som sorterar in under kategorierna geospatiala, jordobservation och miljö, meteorologiska, statistik, företag och företagsägande samt rörlighet (t.ex. transport), ska tillgängliggöras elektroniskt, kostnadsfritt och vara förenliga med villkor för öppna licenser,
- det ställs krav på medlemsstaterna vid tillgängliggörande av s.k. dynamiska data,
- avtal som innehåller s.k. exklusiv rätt ska offentliggöras två månader innan de träder i kraft, och att
- vidareutnyttjande av handlingar som huvudregel ska vara avgiftsfritt.

En översyn av PSI-lagen

PSI-lagen har hittills haft ett relativt begränsat genomslag och många aktörer i den offentliga förvaltningen når inte upp till lagens miniminivå (se bl.a. SOU 2014:10). Det är inte ovanligt att myndigheter saknar kännedom om lagen eller anser att de inte berörs av den eftersom lagens krav uppfattas som otydliga.

Fler och fler statliga myndigheter, kommuner och landsting väljer ändå att frivilligt tillgängliggöra information digitalt, t.ex. på sin egen webbplats eller genom den nationella öppna dataportalen (opnadata.se). Sådant tillgängliggörande regleras inte i tryckfrihetsförordningen, men begränsas exempelvis av bestämmelser om sekretess, dataskydd och informationssäkerhet.

Vid genomförandet av 2013 års ändringsdirektiv uttalade Lagrådet att det är önskvärt med en bredare utvärdering av PSI-lagens förhållande till rättsordningen i övrigt. Detta var enligt Lagrådet nödvändigt för att inte den särskilda regleringen i lagen ska riskera att bidra till osäkerhet i vidare sammanhang. Med anledning av dessa uttalanden anförde regeringen att behovet av en översyn av PSI-lagen skulle övervägas när Statskontoret har genomfört sin uppföljning av statliga och kommunala myndigheters arbete med att tillgängliggöra handlingar (prop. 2014/15:79 s. 11 f. och bilaga 6). Av Statskontorets slutredovisning, som överlämnades i januari 2018, framgår bl.a. att styrsignalerna gällande de krav som finns i PSI-lagen har blandats samman med de främjande insatser som syftar till att närma sig regeringens mer långtgående mål inom området. Detta har enligt myndigheten fått till följd att många aktörer i den offentliga förvaltningen inte uppfattar de krav som framgår av PSI-lagen. Dessa aktörer vore enligt Statskontoret behjälpta av att det tydligare framgår vilka krav som de faktiskt är skyldiga att följa för att nå upp till den acceptabla miniminivån (Statskontoret 2018:2).

Mot bakgrund av Lagrådets synpunkter och slutsatserna i Statskontorets rapport finns det behov av att göra en översyn av PSI-lagen och dess förhållande till rättsordningen i övrigt samt utvärdera om den nuvarande lagtekniska lösningen är ändamålsenlig. Översynen bör bl.a. inkludera en utvärdering av PSI-lagens koppling till tryckfrihetsförordningens bestämmelser om tillgång till allmänna handlingar.

Mot bakgrund av den ovan beskrivna översynen bör utredaren ta ställning till om det finns behov av ändringar av PSI-lagen och i så fall lämna sådana förslag.

Utredaren ska därför

- genomföra en översyn och utvärdering av PSI-lagen och dess förhållande till relevanta delar av rättsordningen i övrigt, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

I utredarens uppdrag ingår inte att lämna förslag till grundlagsändringar.

Genomförandet av det omarbetade PSI-direktivet

Allmänna riktlinjer för uppdraget

PSI-direktivet är ett s.k. minimiharmoniseringsdirektiv, vilket innebär att medlemsstaterna kan införa ytterligare nationella krav för att stödja rätten till vidareutnyttjande av offentlig information. Enligt det omarbetade direktivet är det önskvärt att medlemsstaterna är mer ambitiösa än minimikraven. PSI-direktivet kan med andra ord användas som en byggsten i nationell rätt för att också främja myndigheternas frivilliga arbete med att tillgängliggöra öppna data. Värdet av öppna data styrs dock i hög grad av hur stor efterfrågan är bland olika användare och i vilken utsträckning data förädlas.

Det finns mot denna bakgrund behov av att utreda vilka författningsändringar som är nödvändiga för att dels genomföra direktivet, dels främja myndigheters arbete med att tillgängliggöra öppna data och annan offentlig digital information där det finns en efterfrågan. Det finns också behov av att överväga om sådant tillgängliggörande som sker vid sidan av tryckfrihetsförordningens bestämmelser bör regleras.

Ett utvidgat tillämpningsområde

Det omarbetade PSI-direktivet innebär att direktivets tillämpningsområde utvidgas till att, utöver offentliga myndigheter, bibliotek (inklusive universitetsbibliotek), museer och arkiv, även omfatta

offentliga företag i sektorer såsom energi, vatten, trafik och transport. Direktivet innehåller emellertid ingen skyldighet att generellt tillåta vidareutnyttjande av handlingar som framställs av offentliga företag. Först efter det att ett offentligt företag valt att göra handlingar tillgängliga för vidareutnyttjande blir företaget skyldigt att uppfylla direktivets krav.

PSI-lagens nuvarande tillämpningsområde innefattar samma krets av aktörer som omfattas av reglerna om handlingsoffentlighet i 2 kap. tryckfrihetsförordningen och genom de anslutande bestämmelserna i 2 kap. 3–5 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL. I denna krets ingår bl.a. aktiebolag och handelsbolag där kommuner eller landsting utövar ett rättsligt bestämmande inflytande. Däremot omfattas enbart några enstaka aktörer över vilka staten har ett rättsligt bestämmande inflytande (se bilagan till OSL).

Behovet av kompletterande bestämmelser i PSI-lagen behöver bli föremål för närmare analys, i syfte att inkludera offentliga företag i enlighet med direktivets krav och målsättning liksom direktivets bestämmelser om undantag.

Värdefulla datamängder och dynamiska data

Det omarbetade PSI-direktivet innehåller nya bestämmelser om s.k. värdefulla datamängder, dvs. handlingar vars vidareutnyttjande är förknippat med stora socioekonomiska fördelar. Dessa datamängder ska finnas tillgängliga avgiftsfritt, vara maskinläsbara och åtkomliga via applikationsprogrammeringsgränssnitt (API) och kunna laddas ned i stora volymer. Vilka handlingar som kommer att utgöra värdefulla datamängder och bestämmelser kring format för data och metadata, tekniska villkor för spridning m.m. avser kommissionen att senare fastställa i en genomförandeakt. Det innebär att det i dagsläget inte är känt exakt vilka statliga myndigheter som kommer att träffas av kravet på tillgängliggörande och om det även kommer att gälla för kommuner, landsting och offentliga företag.

Direktivet reglerar även dynamiska data, dvs. handlingar i digitalt format som uppdateras ofta eller i realtid, t.ex. sensordata. Enligt förslaget ska dynamiska data som utgångspunkt göras tillgängliga för vidareutnyttjande omedelbart efter insamlingen via lämpliga API:er och kunna laddas ned i stora volymer.

En utgångspunkt i PSI-direktivet är att det inte ska påverka nationella bestämmelser om tillgång till handlingar. I Sverige finns sådana bestämmelser främst i 2 kap. tryckfrihetsförordningen. Det kan dock ifrågasättas om det tillgängliggörande av värdefulla datamängder och dynamiska data som regleras i det omarbetade direktivet omfattas av tryckfrihetsförordningens bestämmelser om utlämnande av allmänna handlingar. Enligt direktivet ska, för det första, värdefulla datamängder och dynamiska data tillgängliggöras oavsett om någon har framställt en begäran om att ta del av en handling eller inte. För det andra är det inte klarlagt om sådana data som uppdateras ofta eller i realtid faktiskt uppfyller tryckfrihetsförordningens krav på vad som anses vara en allmän handling.

I syfte att genomföra det omarbetade PSI-direktivets krav och uppnå direktivets målsättning behöver det utredas i vilken utsträckning det finns behov av kompletterande reglering när det gäller tillgängliggörande av värdefulla datamängder och dynamiska data. Det finns också anledning att överväga om bestämmelser kring tillgängliggörandet av värdefulla datamängder, t.ex. format och tekniska specifikationer, lämpligen bäst regleras genom lag, förordning eller myndighetsföreskrifter. Utgångspunkten bör vara att även kommunala myndigheter ska omfattas av en sådan reglering.

Avtal om exklusiva rättigheter

Sedan tidigare innehåller PSI-direktivet särskilda tidsfrister för upphörandet av avtal som innehåller exklusiva rättigheter, dvs. villkor som begränsar möjligheterna för andra aktörer att vidareutnyttja handlingar. I det omarbetade direktivet införs bestämmelser om tidsfrist för avtal med exklusiv rätt som har ingåtts av ett offentligt företag.

Statskontoret har tidigare kartlagt i vilken utsträckning som statliga och kommunala myndigheter beviljat sådana exklusiva rätter som regleras av PSI-direktivet (Kartläggning av exklusiva rätter, Statskontoret 2010:21). Kartläggningen visade att det endast var ett fåtal myndigheter som hade beviljat exklusiva rätter. I vilken utsträckning det förekommer avtal med exklusiva rätter hos kulturinstitutionerna eller hos offentliga företag är inte känt.

I det omarbetade PSI-direktivet föreslås att avtal som innehåller exklusiv rätt ska tillgängliggöras digitalt för allmänheten minst två

månader innan det träder i kraft. För att genomföra bestämmelserna om tillgängliggörande av, och tidsfrister för, avtal med exklusiv rätt behövs kompletterande reglering i PSI-lagen.

Utredarens uppdrag i fråga om genomförandet

Utifrån de ovan angivna övervägandena bör förslag till författningsändringar tas fram. När förslagen tas fram bör, utöver behov och efterfrågan av data, de eventuella säkerhetsrisker som kan uppstå vid tillgängliggörande av öppna data och annan offentlig digital information beaktas.

En viktig uppgift i det fortsatta arbetet är att säkerställa att information som är av betydelse för Sveriges säkerhet, men som inte omfattas av sekretess, undantas från tillämpningsområdet. I det sammanhanget är det nödvändigt att analysera vilken påverkan direktivet kan få på verksamheter som är av betydelse för Sveriges säkerhet enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585). Det kan t.ex. röra sig om en verksamhet som hanterar säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller som hanterar stora mängder information som inte är säkerhetsskyddsklassificerad, men som av andra skäl betraktas som säkerhetskänslig. Det kan också vara fråga om uppgifter som samlats in från olika allmänt tillgängliga källor men där den samlade uppgiftsmängden är nödvändig för andra aktörer i en klart säkerhetskänslig verksamhet. Sammanställningar av uppgifter från olika källor kan också göra att den sammanställda informationen kan anses utgöra säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter även om informationen härrör från öppna källor (prop. 2017/18:89 s. 45). Andra exempel på säkerhetsrisker kan gälla oväntade kombinatoriska effekter som kan bli följden av sambearbetning av data från olika källor, t.ex. identifiering av enskilda individer.

Förutom risken för att information röjs på ett otillåtet sätt kan det också handla om risken för att informationen inte är tillgänglig när den behövs och risken för att informationen är manipulerad. För att PSI-direktivet ska kunna uppnå sina syften är det nödvändigt att även dessa aspekter av informations säkerhet – tillgänglighet och riktighet – är grundläggande i arbetet med att tillgängliggöra öppna data och annan offentlig digital information.

Utredaren ska därför

- med utgångspunkt i behov och efterfrågan av data, analysera det övergripande behovet av författningsändringar i syfte att dels genomföra det omarbetade PSI-direktivet, dels ur ett rättsligt perspektiv främja myndigheters arbete med att tillgängliggöra öppna data och annan offentlig digital information på ett kostnadseffektivt sätt,
- vid den analysen ta hänsyn till relevanta bestämmelser i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, behovet av att upprätthålla nationell säkerhet, säkerhetsskydd och informationssäkerhet samt sekretess och skyddet för den personliga integriteten,
- analysera konsekvenserna av att utvidga PSI-lagens tillämpningsområde till att även omfatta offentliga företag, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

I utredarens uppdrag ingår inte att lämna förslag till grundlagsändringar.

Avgiftsuttag vid elektroniskt utlämnande eller annat tillgängliggörande

Enligt tryckfrihetsförordningen finns det ingen skyldighet för myndigheter att lämna ut en elektronisk kopia av en pappershandling eller av en redan befintlig elektroniskt lagrad handling. En annan sak är att bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen inte hindrar myndigheterna från elektroniskt utlämnande. Myndigheterna kan ofta som en ren serviceåtgärd lämna ut allmänna handlingar elektroniskt om en enskild begär det och det inte finns något som hindrar det enligt annan lagstiftning, t.ex. dataskyddsreglering.

Det finns inget avgiftstväng när en allmän handling lämnas ut elektroniskt men en avgift får tas ut enligt avgiftsförordningen (1992:191). Avgiften får beräknas upp till full kostnadstäckning. Det innebär att myndigheten får besluta om grunderna för avgiftssättning och om avgiftens storlek men att intäkterna inte får överstiga myndighetens kostnader för verksamheten. Kompletterande reglering om tillåtet avgiftsuttag för vidareutnyttjande av handlingar finns också i PSI-lagen.

Att det råder en viss osäkerhet om rättsläget när det gäller grunderna för avgiftsuttag för elektroniskt utlämnande av allmänna handlingar konstaterades redan i E-offentlighetskommitténs betänkande Allmänna handlingar i elektronisk form – offentlighet och integritet (SOU 2010:4). Frågan har även behandlats i departementspromemorian Frekventa och omfattande ärenden om utlämnande av allmän handling (Ds 2017:37). I promemorian konstateras bl.a. att avgifter för elektroniska kopior tas ut i relativt liten omfattning av myndigheterna, att vissa myndigheter regelmässigt avgiftsbelägger uttagen och att avgiftsnivåerna skiljer sig åt mellan myndigheterna.

Enligt det omarbetade PSI-direktivet kan avgifter för vidareutnyttjande av handlingar uppfattas som ett betydande hinder för tillträde till marknader som bygger på information från den offentliga sektorn. Det gäller särskilt för små och medelstora nystartade företag. Vidareutnyttjande av handlingar ska därför, som huvudregel, vara avgiftsfritt. Huvudregeln har emellertid ett antal undantag som tillåter avgiftsuttag om det begränsas till marginalkostnaderna för bl.a. reproduktion, tillhandahållande och spridning av handlingen.

Vad som är de grundläggande principerna för beräkning av avgiftsuttag vid elektroniskt utlämnande är inte klarlagt oavsett om beräkningen sker utifrån avgiftsförordningen eller PSI-lagen. Att myndigheters avgiftsuttag för elektroniska utlämnanden skiljer sig åt, eller att sådant utlämnande sker avgiftsfritt, är inte tillfredsställande. Det finns därför behov av att tydliggöra regleringen kring avgiftsuttag för utlämnande av allmänna handlingar i elektronisk form och klargöra på vilka grunder som avgifternas storlek bör beräknas. Det behöver också tydliggöras om, och i så fall under vilka förutsättningar, myndigheter får ta betalt för annat tillgängliggörande av offentlig digital information. En sådan reglering behöver vara förenlig såväl med de principer för avgiftsuttag som anges i det omarbetade PSI-direktivet som med de allmänna principer för avgiftsuttag som framgår av avgiftsförordningen.

Utredaren ska därför

- analysera hur en tydligare reglering av avgiftsuttag för utlämnande av allmänna handlingar i elektronisk form kan utformas,
- analysera om det finns behov av att reglera avgiftsuttag för tillgängliggörande av annan offentlig digital information, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska analysera de samhällsekonomiska effekterna i utredningsarbetets alla delar, från problembeskrivning och syfte till analys av alternativ och motiv till förslag samt bedöma förslagets konsekvenser i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning (2007:1244). Utredaren ska i detta arbete beakta resultatet av Lantmäteriets uppdrag att analysera budgetära konsekvenser och redovisa de samhällsekonomiska nyttor som följer av myndigheters tillgängliggörande av värdefulla datamängder (dnr I2019/01415/DF). Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Om förslagen innebär en inskränkning av den kommunala självstyrelsen, ska en proportionalitetsprövning göras enligt 14 kap. 3 § regeringsformen. De särskilda avvägningar som lett fram till förslagen ska redovisas särskilt. Utredaren ska också särskilt ange konsekvenser för de offentliga företagen i form av konkurrensförmåga, kostnader och ökade administrativa bördor.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som bedrivs inom Regeringskansliet och inom EU. Det gäller bl.a. Regeringskansliets arbete med att analysera data som en strategisk resurs och det fortsatta arbetet med betänkandet Kompletteringar till den nya säkerhetsskyddslagen (SOU 2018:82). Utredaren ska föra dialog med Myndigheten för digital förvaltning och Tillväxtverket i frågor som rör tillgängliggörande av öppna data. Utredaren ska samråda med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap när det gäller informationssäkerhetsfrågor och med Säkerhetspolisen och Försvarsmakten beträffande säkerhetsskydd och andra säkerhetsaspekter som följer av ett ökat tillgängliggörande av öppna data. När det gäller frågor som specifikt rör kommuner och landstings tillgängliggörande av öppna data eller annan offentlig digital information samt kommunala myndigheters avgiftsuttag ska utredaren inhämta information från Sveriges Kommuner och Landsting. I relevanta delar, t.ex. i fråga om avgiftsuttag, ska utredaren även inhämta synpunkter från Ekonomistyrningsverket.

Utredaren ska vidare samråda med aktörer som har kommit långt i sitt arbete med öppna data, t.ex. inom ramen för Geodatarådet och Digisam. Utredaren ska också, i relevanta delar, inhämta synpunkter från berörda aktörer inom näringslivet.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 maj 2020.

(Infrastrukturdepartementet)

Kommittédirektiv 2019:88

Tilläggsdirektiv till Öppna data-utredningen (I 2019:01)

Beslut vid regeringssammanträde den 21 november 2019

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 2 maj 2019 kommittédirektiv om att ge en särskild utredare i uppdrag att lämna de förslag som ett genomförande av omarbetningen av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/98/EG av den 17 november 2003 om vidareutnyttjande av Enligt direktiven skulle uppdraget slutredovisas senast den 15 maj 2020.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 15 september 2020.

(Infrastrukturdepartementet)

Kommittédirektiv 2020:37

Tilläggsdirektiv till Öppna data-utredningen (I 2019:01)

Beslut vid regeringssammanträde den 16 april 2020

Ändring i uppdraget

Regeringen beslutade den 2 maj 2019 kommittédirektiv om att ge en särskild utredare i uppdrag att lämna de förslag som ett genomförande av omarbetningen av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/98/EG av den 17 november 2003 om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn (PSI-direktivet) ger anledning till (dir. 2019:20). Uppdraget skulle ursprungligen ha redovisats den 15 maj 2020. Utredningstiden förlängdes den 21 november 2019 till den 15 september 2020 (dir. 2019:88).

Enligt direktiven ska utredaren

- genomföra en översyn och utvärdering av lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen,
- analysera behovet av författningsändringar för att genomföra det omarbetade PSI-direktivet och säkerställa en ändamålsenlig nationell reglering som, ur ett rättsligt perspektiv, främjar och stöder den offentliga förvaltningens arbete med att tillgängliggöra öppna data och annan offentlig digital information,
- analysera hur en tydligare reglering kring avgiftsuttag kan utformas, och
- lämna förslag till nödvändiga författningsändringar.

Den del av uppdraget som avser utformningen av en tydligare reglering kring avgiftsuttag innefattar avgifter för utlämnande av allmänna handlingar i elektronisk form. Uppdraget ändras på så sätt att den del som avser utformning av en tydligare reglering av avgiftsuttag för allmänna handlingar i elektronisk form ska redovisas senast den 31 december 2020. Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 15 september 2020.

(Infrastrukturdepartementet)

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV (EU) 2019/1024
av den 20 juni 2019
om öppna data och vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn
(omarbetning)

EUROPAPARLAMENTET OCH EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DETTA DIREKTIV

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 114,

med beaktande av Europeiska kommissionens förslag,

efter översändande av utkastet till lagstiftningsakt till de nationella parlamenten,

med beaktande av Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs yttrande ⁽¹⁾,

efter att ha hört Regionkommittén,

i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet ⁽²⁾, och

av följande skäl:

- (1) Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/98/EG ⁽³⁾ har ändrats på väsentliga punkter. Eftersom ytterligare ändringar ska göras, bör det direktivet av tydlighetsskäl omarbetas.
- (2) I enlighet med artikel 13 i direktiv 2003/98/EG, och fem år efter antagandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/37/EU ⁽⁴⁾ om ändring av direktiv 2003/98/EG, har kommissionen, efter samråd med berörda parter, genomfört en utvärdering och en översyn av hur direktiv 2003/98/EG fungerar inom ramen för ett program om lagstiftningens ändamålsenlighet och resultat.
- (3) Efter samråd med berörda parter och mot bakgrund av resultatet av konsekvensbedömningen ansåg kommissionen att insatser på EU-nivå var nödvändiga för att ta itu med de kvarvarande och nya hindren för ett brett vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn och offentligt finansierad information i hela EU, för att anpassa den rättsliga ramen till de senaste framstegen inom digital teknik, och för att ytterligare främja digital innovation, särskilt beträffande artificiell intelligens.
- (4) De innehållsmässiga ändringarna av lagtexten för att till fullo utnyttja de möjligheter som information från den offentliga sektorn innebär för den europeiska ekonomin och det europeiska samhället bör inriktas på följande områden: tillhandahållande i realtid av dynamiska data med hjälp av lämpliga tekniska metoder, ökning av utbudet av kvalitativa data för vidareutnyttjande från den offentliga sektorn, inklusive från offentliga företag, organisationer som bedriver forskning och organisationer som finansierar forskning, hantering av uppkomsten av nya former av exklusiva avtal, användning av undantag från principen om att ta ut marginalkostnaderna och förhållandet mellan detta direktiv och vissa därmed sammanhängande rättsliga instrument, inklusive Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 ⁽⁵⁾ samt Europaparlamentets och rådets direktiv 96/9/EG ⁽⁶⁾, 2003/4/EG ⁽⁷⁾ och 2007/2/EG ⁽⁸⁾.

⁽¹⁾ EUT C 62, 15.2.2019, s. 238.

⁽²⁾ Europaparlamentets ständpunkt av den 4 april 2019 (ännu ej offentliggjord i EUT) och rådets beslut av den 6 juni 2019.

⁽³⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/98/EG av den 17 november 2003 om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn (EUT L 345, 31.12.2003, s. 90).

⁽⁴⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/37/EU av den 26 juni 2013 om ändring av direktiv 2003/98/EG om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn (EUT L 175, 27.6.2013, s. 1).

⁽⁵⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) (EUT L 119, 4.5.2016, s. 1).

⁽⁶⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv 96/9/EG av den 11 mars 1996 om rättsligt skydd för databaser (EGT L 77, 27.3.1996, s. 20).

⁽⁷⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EG av den 28 januari 2003 om allmänhetens tillgång till miljöinformation och om upphävande av rådets direktiv 90/313/EEG (EUT L 41, 14.2.2003, s. 26).

⁽⁸⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/2/EG av den 14 mars 2007 om upprättande av en infrastruktur för rumslig information i Europeiska gemenskapen (Inspire) (EUT L 108, 25.4.2007, s. 1).

26.6.2019

SV

Europeiska unionens officiella tidning

L 172/57

- (5) Tillgång till information är en grundläggande rättighet. Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad *stadgan*) föreskriver att var och en har rätt till yttrandefrihet, vilket innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser.
- (6) Artikel 8 i stadgan garanterar rätten till skydd av personuppgifter och föreskriver att sådana uppgifter ska behandlas lagenligt för bestämda ändamål och på grundval av den berörda personens samtycke eller någon annan legitim och lagenlig grund och under kontroll av en oberoende myndighet.
- (7) I enlighet med fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) ska en inre marknad inrättas och en ordning skapas som säkerställer att konkurrensen på den inre marknaden inte snedvrids. Harmonisering av regler och praxis i medlemsstaterna när det gäller utnyttjande av information från den offentliga sektorn bidrar till att dessa mål uppnås.
- (8) Den offentliga sektorn i medlemsstaterna samlar in, framställer, reproducerar och sprider en mängd information inom många verksamhetsområden som social, politisk, ekonomisk, rättslig, geografisk information, miljöinformation, meteorologisk information, seismisk information, turistinformation, affärsinformation och patent- och utbildningsrelaterad information. Handlingar som framställs av offentliga myndigheter av verkställande, lagstiftande eller rättslig karaktär utgör en omfattande, diversifierad och värdefull resurs som kan gynna samhället. Genom att denna information, som inbegriper dynamiska data, tillhandahålls i ett allmänt använt elektroniskt format kan medborgare och rättsliga enheter hitta nya sätt att använda den och skapa nya, innovativa produkter och tjänster. Medlemsstater och offentliga myndigheter kan utnyttja och få tillräckligt ekonomiskt stöd från relevant unionsfinansiering och relevanta unionsprogram, vilket säkerställer en bred användning av digital teknik eller digital omvandling av offentlig förvaltning och offentliga tjänster i deras ansträngningar för att data ska bli lättillgängliga för vidareutnyttjande.
- (9) Information från den offentliga sektorn utgör en utomordentlig datakälla som kan bidra till att förbättra den inre marknaden och leda till nya tillämpningar för konsumenter och rättsliga enheter. Intelligent dataanvändning, däribland databehandling genom tillämpningar baserade på artificiell intelligens, kan ha en genomgripande effekt på alla sektorer inom ekonomin.
- (10) I direktiv 2003/98/EG fastställdes en uppsättning minimiregler för vidareutnyttjande av handlingar som innehas av offentliga myndigheter i medlemsstaterna, till exempel verkställande, lagstiftande och rättsliga organ, samt praktiska arrangemang för hur detta vidareutnyttjande ska underlättas. Sedan antagandet av den första uppsättningen regler om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn har mängden data i världen, däribland offentliga data, ökat lavinartat och nya typer av data genereras och samlas in. Samtidigt pågår en kontinuerlig utveckling inom tekniken för analys, användning och behandling av data, såsom maskininläring, artificiell intelligens och sakernas internet. Den snabba tekniska utvecklingen gör det möjligt att skapa nya tjänster och nya tillämpningar som bygger på att data används, sammanställs och kombineras. De regler som ursprungligen antogs 2003 och ändrades 2013 håller inte längre takt med de snabba förändringarna, och resultatet blir att de ekonomiska och sociala möjligheter som följer av vidareutnyttjandet av offentliga data kan gå förlorade.
- (11) Utvecklingen mot ett databaserat samhälle, där data från olika områden och verksamheter används, påverkar livet för alla medborgare i unionen, bland annat genom att de får nya möjligheter att få tillgång till och tillägna sig kunskap.
- (12) Digitalt innehåll spelar en viktig roll i den utvecklingen. Innehållsproduktion har åstadkommit en snabb ökning av antalet arbetstillfällen under de senaste åren och fortsätter att göra det. De flesta av dessa arbetstillfällen skapas av innovativa nystartade företag och små och medelstora företag.
- (13) Ett av huvudsyftena med inrättandet av en inre marknad är att skapa möjligheter att främja utveckling av tjänster och produkter i hela unionen och i medlemsstaterna. Information från den offentliga sektorn eller information som samlas in, framställs, reproduceras och sprids inom ramen för en offentlig verksamhet eller en tjänst av allmänt intresse, utgör ett betydelsefullt utgångsmaterial för produkter och tjänster med digitalt innehåll, och den

kommer att bli en ännu viktigare innehållsresurs genom utvecklingen av avancerad digital teknik såsom artificiell intelligens, distribuerad databasteknik och sakernas internet. En omfattande gränsöverskridande geografisk täckning kommer också att vara av avgörande betydelse i det sammanhanget. Ökade möjligheter att vidareutnyttja sådan information förväntas bland annat göra det möjligt för alla företag i unionen, inbegripet mikroföretag och små och medelstora företag samt det civila samhället, att utnyttja dess potential och bidra till ekonomisk utveckling och skapande av arbetstillfällen och skydd av hög kvalitet, särskilt till förmån för lokalsamhällen, och för viktiga samhällsmål såsom ansvarighet och insyn.

- (14) Att tillåta vidareutnyttjande av handlingar som innehas av offentliga myndigheter ger mervärde för vidareutnyttjarna, slutanvändarna och samhället i stort och i många fall även för den offentliga myndigheten själv, då insyn och ansvarighet främjas och vidareutnyttjare och slutanvändare kan ge återkoppling som gör att den berörda offentliga myndigheten kan förbättra kvaliteten på den information som samlas in och genomförandet av dess verksamheter.
- (15) Det finns betydande skillnader i regler och praxis mellan medlemsstaterna när det gäller utnyttjande av informationsresurser i den offentliga sektorn, vilka utgör hinder för att den fulla ekonomiska potentialen hos denna viktiga informationsresurs ska kunna förverkligas. Det faktum att praxis för de olika offentliga myndigheternas användning av information från den offentliga sektorn fortsätter att variera mellan medlemsstaterna bör beaktas. Nationella regler och nationell praxis bör därför genomgå minimiharmonisering när det gäller vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga sektorn, då skillnaderna i nationella föreskrifter och nationell praxis eller bristen på tydlighet utgör ett hinder för en väl fungerande inre marknad och för en tillfredsställande utveckling av informationssamhället i unionen.
- (16) Med öppna data som begrepp avses i allmänhet data i öppna format som kan utnyttjas, vidareutnyttjas och delas fritt av vem som helst för valfritt ändamål. Riktlinjer om öppna data som främjar bred tillgänglighet och vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn för privata eller kommersiella ändamål, med minimala eller inga rättsliga, tekniska eller ekonomiska begränsningar, och som främjar informationsflödet inte bara för ekonomiska aktörer utan främst för allmänheten, kan spela en viktig roll när det gäller att främja socialt engagemang och stimulera och främja utvecklingen av nya tjänster baserade på nya sätt att kombinera och utnyttja sådan information. Medlemsstaterna uppmanas därför att främja skapande av data på grundval av principen om *inbyggd öppenhet* och *öppenhet som standard*, med avseende på alla handlingar som omfattas av detta direktiv. I samband med detta bör de säkerställa en konsekvent skyddsnivå för mål av allmänt intresse, såsom allmän säkerhet, bland annat när det rör sig om känslig information om skydd av kritisk infrastruktur. De bör även säkerställa skydd av personuppgifter, även i de fall då informationen i en enskild datamängd eventuellt inte utgör någon risk för att en fysisk person ska kunna identifieras eller utpekas, men då den informationen kombinerad med annan tillgänglig information kan medföra sådan risk.
- (17) Utan minimiharmonisering på unionsnivå kan dessutom nationellt lagstiftningsarbete, som redan har inletts i en rad medlemsstater till följd av den tekniska utvecklingen, leda till ännu större skillnader. Effekterna av sådana rättsliga skillnader och osäkerhetskällor kommer att öka i takt med den fortsatta utvecklingen av informations-samhället, som redan i hög grad har lett till ett ökat utnyttjande av information över nationsgränserna.
- (18) Medlemsstaterna har fastställt riktlinjer för vidareutnyttjande inom ramen för direktiv 2003/98/EG, och vissa av dem har antagit långtgående öppna data-strategier för att underlätta vidareutnyttjandet av tillgängliga offentliga data för medborgare och rättsliga enheter i större utsträckning än den miniminivå som föreskrivs i det direktivet. Det finns en risk för att skilda regler i olika medlemsstater hindrar ett gränsöverskridande utbud av produkter och tjänster och hindra att jämförbara offentliga dataset vidareutnyttjas för unionstäckande tillämpningar som är baserade på dem. Därför krävs det minimiharmonisering för att avgöra vilka offentliga data som är tillgängliga för vidareutnyttjande på den inre informationsmarknaden i överensstämmelse med och utan påverkan på tillämpliga bestämmelser om tillgång, vare sig dessa är allmänna eller sektorspecifika, till exempel den som fastställs i direktiv 2003/4/EG. Bestämmelser i unionsrätten och nationell rätt som går längre än dessa minimikrav, särskilt i fråga om sektorslagstiftning, bör fortsätta att gälla. Exempel på bestämmelser som går längre än minimiharmoniseringen i detta direktiv är lägre gränsvärden för tillåtna avgifter för vidareutnyttjande, än de gränsvärden som föreskrivs i detta direktiv eller mindre restriktiva licensvillkor än de som avses i detta direktiv. I synnerhet påverkar detta direktiv inte bestämmelser som går längre än minimiharmoniseringen i detta direktiv i enlighet med vad som fastställs i kommissionens delegerade förordningar som antagits inom ramen för Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/40/EU (*).

(* Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/40/EU av den 7 juli 2010 om ett ramverk för införande av intelligenta transportsystem på vägtransportområdet och för gränssnitt mot andra transportslag (EUT L 207, 6.8.2010, s. 1).

- (19) Vidare uppmanas medlemsstaterna att gå utöver de minimikrav som fastställs i det här direktivet genom att tillämpa dess krav för handlingar som innehas av offentliga företag som avser verksamhet som, i enlighet med artikel 34 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/25/EU⁽⁹⁾, har visat sig vara direkt konkurrensutsatt. Medlemsstaterna får också besluta om att tillämpa bestämmelserna i detta direktiv på privata företag, särskilt sådana som tillhandahåller tjänster av allmänt intresse.
- (20) Det behövs en allmän ram för villkoren för vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga sektorn för att säkerställa rättvisa, proportionella och icke-diskriminerande villkor för vidareutnyttjande av sådan information. Offentliga myndigheter samlar in, framställer, reproducerar och sprider handlingar för att bedriva sin offentliga verksamhet. Offentliga företag samlar in, framställer, reproducerar och sprider handlingar för att tillhandahålla tjänster av allmänt intresse. Att utnyttja sådana handlingar av andra skäl utgör vidareutnyttjande. Medlemsstaterna kan i sin politik gå längre än de miniminormer som fastställs i detta direktiv och följaktligen tillåta mer omfattande vidareutnyttjande. Vid införlivandet av detta direktiv kan medlemsstaterna använda andra begrepp än *handlingar*, förutsatt att de bevarar alla aspekter av definitionen av *handling* enligt detta direktiv bibehålls.
- (21) Detta direktiv bör tillämpas på sådana handlingar vars tillhandahållande ingår i den offentliga verksamhet som bedrivs av de berörda offentliga myndigheterna enligt lagstiftning eller andra bindande regler i medlemsstaten. Om sådana regler saknas bör den offentliga verksamheten fastställas i enlighet med gängse administrativ praxis i medlemsstaterna, förutsatt att den offentliga verksamheten är tydligt avgränsad och föremål för översyn. Den offentliga verksamheten kan fastställas generellt eller från fall till fall för enskilda offentliga myndigheter.
- (22) Detta direktiv bör gälla sådana handlingar som görs tillgängliga för vidareutnyttjande när offentliga myndigheter beviljar licens för, säljer, sprider, utbyter eller tillhandahåller ut information. För att undvika korssubventionering innefattar detta vidareutnyttjande ytterligare användning av handlingar inom den egna organisationen för verksamheter som inte rymms inom den offentliga verksamheten. Icke-offentlig verksamhet omfattar normalt bland annat tillhandahållande av handlingar som framställs och prissätts enbart på affärsmässiga grunder och i konkurrens med andra marknadsaktörer.
- (23) Detta direktiv hindrar eller begränsar inte offentliga myndigheters och andra offentliga organs utförande av sina lagstadgade uppgifter. Detta direktiv bör föreskriva en skyldighet för medlemsstaterna att göra alla befintliga handlingar tillgängliga för vidareutnyttjande, utom om tillgången omfattas av restriktioner eller handlingarna är undantagna från tillgång enligt nationella bestämmelser om tillgång till handlingar eller omfattas av de andra undantag som fastställs i detta direktiv. Direktivet bygger på medlemsstaternas befintliga bestämmelser om tillgång och ändrar inte de nationella reglerna om tillgång till handlingar. Direktivet är inte tillämpligt på sådana fall då medborgare eller rättsliga enheter enligt de relevanta bestämmelserna om tillgång kan få tillgång till en handling endast om de kan visa att de har ett särskilt intresse. På unionsnivå tillerkänns i artikel 41 om rätten till god förvaltning och artikel 42 om rätten till tillgång till handlingar i stadgan varje unionsmedborgare och varje fysisk eller juridisk person som är bosatt eller har sitt säte i en medlemsstat rätt till tillgång till handlingar som innehas av Europaparlamentet, rådet och kommissionen. Offentliga myndigheter bör uppmanas att göra alla handlingar som de innehar tillgängliga för vidareutnyttjande. Offentliga myndigheter bör främja och uppmanra vidareutnyttjande av handlingar, inbegripet officiella handlingar av lagstiftningskaraktär och administrativ karaktär, i de fall den offentliga myndigheten har rätt att tillåta vidareutnyttjandet.
- (24) Medlemsstaterna ger ofta enheter utanför den offentliga sektorn i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt intresse samtidigt som de upprätthåller en hög nivå av kontroll över dessa enheter. Samtidigt gäller direktiv 2003/98/EG endast handlingar som innehas av offentliga myndigheter, medan offentliga företag undantas från dess tillämpningsområde. Detta leder till dålig tillgång för vidareutnyttjande på handlingar som framställs i samband med utförandet av tjänster av allmänt intresse på ett antal områden, särskilt inom de allmännyttiga sektorerna. Det begränsar dessutom i hög grad möjligheterna att skapa gränsöverskridande tjänster som bygger på handlingar som innehas av offentliga företag som tillhandahåller tjänster av allmänt intresse.
- (25) Direktiv 2003/98/EG bör därför ändras så att det säkerställs att det kan tillämpas på vidareutnyttjande av befintliga handlingar som framställs i samband med utförandet av tjänster av allmänt intresse av offentliga företag som bedriver någon av de verksamheter som avses i artiklarna 8–14 i direktiv 2014/25/EU, offentliga företag

⁽⁹⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/25/EU av den 26 februari 2014 om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och om upphävande av direktiv 2004/17/EG (EUT L 94, 28.3.2014, s. 243).

som fungerar som kollektivtrafikföretag i enlighet med artikel 2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1370/2007⁽¹⁾, offentliga företag som fungerar som lufttrafikföretag som har allmän trafikplikt i enlighet med artikel 16 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1008/2008⁽²⁾ och offentliga företag som fungerar som rederier inom gemenskapen som uppfyller förpliktelser vid allmän trafik i enlighet med artikel 4 i rådets förordning (EEG) nr 3577/92⁽³⁾.

- (26) Detta direktiv innehåller inte någon allmän skyldighet att tillåta vidareutnyttjande av handlingar som framställs av offentliga företag. Beslutet om huruvida vidareutnyttjande ska tillåtas eller ej bör fortfarande fattas av det berörda offentliga företaget, om inte annat föreskrivs i detta direktiv eller i unionsrätten eller nationell rätt. Först efter det att det offentliga företaget har gjort en handling tillgänglig för vidareutnyttjande bör det uppfylla de relevanta skyldigheter som fastställs i kapitlen III och IV i detta direktiv, i synnerhet när det gäller format, avgifter, öppenhet, licenser, icke-diskriminering och förbud mot exklusiva avtal. Å andra sidan behöver offentliga företag inte uppfylla kraven i kapitel II, såsom reglerna för behandling av ansökningar. Om vidareutnyttjande av handlingar tillåts bör särskild uppmärksamhet ägnas åt att känslig information om skydd av kritisk infrastruktur, som definieras i rådets direktiv 2008/114/EG⁽⁴⁾, och samhällsviktiga tjänster i den mening som avses i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/1148⁽⁵⁾.
- (27) Den volym forskningsdata som genereras växer exponentiellt och har potential att vidareutnyttjas utanför forskarsamhället. För att man ska kunna ta itu med växande samhälleliga utmaningar på ett effektivt och övergripande sätt har det blivit mycket viktigt och angeläget att man kan få tillgång till, blanda och vidareutnyttja data från olika källor samt mellan olika sektorer och ämnesområden. Forskningsdata omfattar statistik, resultat från experiment, mätningar, iakttagelser från fältarbete, resultat från undersökningar, inspelningar från intervjuer och bilder. De inbegriper även metadata, kravspecifikationer och andra digitala objekt. Forskningsdata skiljer sig från vetenskapliga artiklar som rapporter och kommenterar resultaten från vetenskaplig forskning. Under många år har öppen tillgång till och möjlighet att vidareutnyttja forskningsdata som härrör från offentlig finansiering varit föremål för särskilda politiska initiativ. Öppen tillgång innebär tillhandahållande online av tillgång till forskningsresultat utan kostnad för slutanvändaren och utan begränsningar vad gäller användning och vidareutnyttjande utöver möjligheten att kräva erkännande av upphovsrätten. Strategier för öppen tillgång syftar särskilt till att ge forskare och en bredare allmänhet tillgång till forskningsdata så tidigt som möjligt i spridningsprocessen och främja användning och vidareutnyttjande av dem. Öppen tillgång bidrar till att förbättra kvaliteten, minska behovet av onödigt dubbelarbete inom forskningen, påskynda den vetenskapliga utvecklingen och förhindra forskningsfusk, och kan generellt sett främja ekonomisk tillväxt och innovation. Vid sidan av öppen tillgång görs lovvärda insatser för att säkerställa att planering av datahantering blir en vedertagen vetenskaplig praxis och för att stödja spridning av sökbara, tillgängliga och kompatibla forskningsdata som är möjliga att vidareutnyttja (Fairprincipen).
- (28) Av de skäl som anges ovan är det lämpligt att fastställa en skyldighet för medlemsstaterna att anta strategier för öppen tillgång till offentligt finansierade forskningsdata samt säkerställa att denna politik genomförs av alla organisationer som bedriver forskning och organisationer som finansierar forskning. Organisationer som bedriver forskning och organisationer som finansierar forskning kan också organiseras som offentliga myndigheter och/eller offentliga företag. Detta direktiv är endast tillämpligt på sådana hybridorganisationer i deras egenskap av organisationer som bedriver forskning samt på dessa organisationers forskningsdata. Strategier för öppen tillgång medger vanligtvis en rad undantag från att göra forskningsresultat öppet tillgängliga. Kommissionens rekommendation av den 25 april 2018 om tillgång till och bevarande av vetenskaplig information beskriver relevanta delar av strategierna för öppen tillgång. De villkor på vilka vissa forskningsdata får vidareutnyttjas bör dessutom förbättras. Därför bör vissa skyldigheter enligt detta direktiv utvidgas till att även omfatta forskningsdata från vetenskaplig forskningsverksamhet som subventioneras med offentliga medel eller samfinansieras av offentliga och privata företag. Inom ramen för nationella strategier för öppen tillgång bör

⁽¹⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1370/2007 av den 23 oktober 2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg och om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 1191/69 och (EEG) nr 1107/70 (EUT L 315, 3.12.2007, s. 1).

⁽²⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1008/2008 av den 24 september 2008 om gemensamma regler för tillhandahållande av lufttrafik i gemenskapen (EUT L 293, 31.10.2008, s. 3).

⁽³⁾ Rådets förordning (EEG) nr 3577/92 av den 7 december 1992 om tillämpning av principen om frihet att tillhandahålla tjänster på sjötransportområdet inom medlemsstaterna (cabotage) (EGT L 364, 12.12.1992, s. 7).

⁽⁴⁾ Rådets direktiv 2008/114/EG av den 8 december 2008 om identifiering av, och klassificering som, europeisk kritisk infrastruktur och bedömning av behovet att stärka skyddet av denna (EUT L 345, 23.12.2008, s. 75).

⁽⁵⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/1148 av den 6 juli 2016 om åtgärder för en hög gemensam nivå på säkerhet i nätverks- och informationssystem i hela unionen (EUT L 194, 19.7.2016, s. 1).

offentligt finansierade forskningsdata normalt vara öppna. I detta sammanhang bör emellertid aspekter vad gäller personlig integritet, skydd av personuppgifter, insynskydd, nationell säkerhet, legitima affärsintressen, däribland affärshemligheter, och tredje parts immateriella rättigheter vederbörligen beaktas, i enlighet med principen *så öppen som möjligt* och *så begränsad som nödvändigt*. Dessutom bör forskningsdata som är undantagna från tillgång på grundval av den nationella säkerheten, försvaret eller den allmänna säkerheten inte omfattas av detta direktiv. För att undvika administrativa bördor bör skyldigheter enligt detta direktiv endast gälla forskningsdata som redan har gjorts tillgänglig för allmänheten av forskare, organisationer som bedriver forskning eller organisationer som finansierar forskning via ett institutionellt eller ämnesbaserat register och bör inte medföra extra kostnader för hämtningen av dataset eller kräva ytterligare tillsyn av data. Medlemsstaterna får utöka tillämpningen av detta direktiv till att omfatta forskningsdata som har gjorts tillgängliga för allmänheten via andra datainfrastrukturer än register, publikationer med fri tillgång, som en fil bifogad en artikel, en dataartikel eller en artikel i en datatidskrift. Handlingar som inte är forskningsdata bör fortsätta att vara undantagna från detta direktivs tillämpningsområde.

- (29) Definitionen av *offentlig myndighet* är baserad på definitionen i artikel 2.1 led 1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU⁽⁹⁾. Definitionen av *offentligt rättsligt organ* som anges i det direktivet och definitionen av *offentligt företag* som anges i direktiv 2014/25/EU bör vara tillämpliga på detta direktiv.
- (30) I detta direktiv fastställs en definition av begreppet *handling* och den definitionen bör även omfatta alla delar av en handling. Begreppet *handling* bör täcka varje framställning av handlingar, fakta eller information – och varje sammanställning av handlingar, fakta eller information – oberoende av medium (papper eller elektronisk form eller i form av ljud- och bildinspelningar eller audiovisuella inspelningar). Avsikten är inte att definitionen av *handling* ska omfatta datorprogram. Medlemsstaterna får utöka tillämpningen av detta direktiv till att omfatta datorprogram.
- (31) Offentliga myndigheter gör i allt högre utsträckning sina handlingar tillgängliga för vidareutnyttjande på ett proaktivt sätt genom att säkerställa upptäckbarhet online och faktisk tillgänglighet för handlingar och tillhörande metadata i ett öppet och maskinläsbart format som säkerställer interoperabilitet, vidareutnyttjande och tillgänglighet. Handlingar bör också göras tillgängliga för vidareutnyttjande på förfrågan från en vidareutnyttjare. I de fallen bör tidsfrister för att besvara en begäran om vidareutnyttjande vara rimliga och stämma överens med motsvarande tidsfrister för att besvara en begäran om att få tillgång till handlingen enligt de relevanta bestämmelserna om tillgång. Offentliga företag, utbildningsanstalter, organisationer som bedriver forskning och organisationer som finansierar forskning bör emellertid undantas från det kravet. Rimliga tidsfrister i hela unionen kommer att stimulera skapandet av sammanställningar av nya informationsprodukter och informationstjänster på unionstäckande nivå. Detta är särskilt viktigt för dynamiska data (bl.a. miljödata, trafikuppgifter, satellitdata, meteorologiska data och data som genereras av sensorer), vars ekonomiska värde är beroende av att innehållet omedelbart finns tillgängligt och uppdateras med jämna mellanrum. Dynamiska data bör därför tillhandahållas omedelbart efter insamlingen eller, om det rör sig om en manuell uppdatering, omedelbart efter ändringen av datasetet, via ett applikationsprogrammeringsgränssnitt (API) för att på så sätt underlätta utvecklingen av internet-, mobil- och molnapplikationer baserade på sådana data. Om detta inte är möjligt på grund av tekniska eller ekonomiska begränsningar, bör de offentliga myndigheterna göra handlingarna tillgängliga inom en sådan tidsrymd att deras ekonomiska potential kan utnyttjas till fullo. Särskilda åtgärder bör vidtas för att undanröja relevanta tekniska eller ekonomiska hinder. Om licens används kan det ingå i licensvillkoren att handlingarna ska finnas tillgängliga i rätt tid. Om det på grund av skäl som är motiverade av ett allmänintresse, i synnerhet avseende folkhälsa och allmän säkerhet, är nödvändigt att verifiera data bör dynamiska data göras tillgängliga omedelbart efter verifieringen. Sådan nödvändig verifiering bör inte påverka uppdateringarnas frekvens.
- (32) För att få tillgång till data som öppnats upp för vidareutnyttjande genom detta direktiv är det lämpligt att säkerställa tillgång till dynamiska data via välutformade gränssnitt för API:er. Ett API innebär en uppsättning funktioner, processer, definitioner och protokoll för kommunikation från maskin till maskin och sömlöst datautbyte. API:er bör stödjas genom tydlig teknisk dokumentation som är fullständig och tillgänglig online. När så är möjligt bör öppna API:er användas. I unionen, eller internationellt, erkända standardprotokoll bör tillämpas och internationella standarder för dataset användas i förekommande fall. API:er kan ha olika grad av komplexitet och kan innebära en enkel länk till en databas för att hämta specifika dataset, ett webbgränssnitt eller mer komplexa strukturer. Det finns ett allmänt värde i att vidareutnyttja och utbyta data via lämplig användning av API:er, eftersom detta kommer att hjälpa utvecklare och nystartade företag att skapa nya tjänster och produkter.

⁽⁹⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG (EUT L 94, 28.3.2014, s. 65).

Det är också en avgörande förutsättning för att skapa värdefulla ekosystem kring datatillgångar som ofta är outnyttjade. Inrättandet och användningen av APTer bör baseras på flera principer: tillgänglighet, stabilitet, underhåll under hela livsrykten, enhetlig användning och enhetliga standarder, användarvänlighet samt säkerhet. De offentliga myndigheterna och de offentliga företagen bör göra dynamiska data, det vill säga data som uppdateras regelbundet, ofta i realtid, tillgängliga för vidareutnyttjande omedelbart efter insamlingen genom lämpliga APTer och, i förekommande fall, som en bulknedladdning, med undantag för fall där detta skulle kräva oproportionella ansträngningar. Bedömningen av ansträngningarnas proportionalitet bör ta hänsyn till storleken på och driftsbudgeten för den offentliga myndigheten eller det offentliga företaget i fråga.

- (33) Möjligheterna till vidareutnyttjande kan förbättras genom en begränsning av behovet av att digitalisera pappersbaserade handlingar eller av att behandla digitala filer för att göra dem kompatibla med varandra. Därför bör de offentliga myndigheterna göra handlingarna är tillgängliga i alla redan befintliga format och språkversioner, genom elektroniska medel om så är möjligt och lämpligt. De offentliga myndigheterna bör vara välvilligt inställda till en begäran om ett utdrag ur en befintlig handling om det endast krävs ett enkelt handgrepp för att tillmötesgå en sådan begäran. De offentliga myndigheterna bör emellertid inte vara skyldiga att tillhandahålla ett utdrag ur en handling eller ändra formatet för den information som begärs om detta kräver en oproportionell ansträngning. För att underlätta vidareutnyttjande bör de offentliga myndigheterna, i den mån detta är möjligt och lämpligt, göra sina egna handlingar tillgängliga i ett format som inte är beroende av någon särskild programvara. De offentliga myndigheterna bör, när så är möjligt och lämpligt, ta hänsyn till möjligheterna att handlingarna vidareutnyttjas av och till förmån för personer med funktionshinder genom att tillhandahålla information i tillgängliga format i enlighet med kraven i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/2102^(*).
- (34) För att underlätta vidareutnyttjande bör de offentliga myndigheterna, när så är möjligt och lämpligt, göra handlingar tillgängliga, inklusive de handlingar som publiceras på webbplatser, i öppna och maskinläsbara format tillsammans med tillhörande metadata, med maximal precision och detaljrikedom, i ett format som säkerställer interoperabilitet, till exempel genom att hantera handlingarna på ett sätt som överensstämmer med principerna för kraven på interoperabilitet och användbarhet för rumslig information i enlighet med direktiv 2007/2/EG.
- (35) En handling bör anses vara i maskinläsbart format om den är i ett filformat som är strukturerat på ett sådant sätt att tillämpningsprogramvara enkelt kan identifiera, känna igen och extrahera specifika uppgifter i den. Maskinläsbara data ska anses vara data kodade i filer som är strukturerade i ett maskinläsbart format. Maskinläsbara format kan vara öppna eller proprietära. De kan, men behöver inte, vara formella standarder. Handlingar bör inte anses vara i maskinläsbart format om de är kodade i ett filformat som begränsar automatiserad behandling på grund av att data inte alls, eller endast med svårighet, kan extraheras från dessa handlingar. Medlemsstaterna bör, när så är möjligt och lämpligt, uppmuntra användningen av i unionen eller internationellt erkända öppna, maskinläsbara format. Det europeiska ramverket för interoperabilitet bör, när så är lämpligt, tas i beaktande vid utformningen av tekniska lösningar för vidareutnyttjande av handlingar.
- (36) Avgifter för vidareutnyttjande av handlingar utgör ett betydande hinder för inträde på marknaden för nystartade företag och små och medelstora företag. Handlingar bör därför göras tillgängliga för vidareutnyttjande avgiftsfritt och, om avgifter är nödvändiga, bör de i princip begränsas till marginalkostnaderna. Om offentliga myndigheter, antingen frivilligt eller i enlighet med krav i nationell lagstiftning, utför en särskilt omfattande sökning av begärd information eller ytterst kostsamma ändringar av formatet för den begärda informationen får marginalkostnader täcka kostnaderna för sådan verksamhet. I undantagsfall bör hänsyn tas till att det är nödvändigt att se till att offentliga myndigheter som är skyldiga att generera intäkter för att täcka en väsentlig del av sina kostnader kopplade till den offentliga verksamheten inte hindras från att fungera normalt. Detta gäller också i fall där en offentlig myndighet har gjort data tillgängliga som öppna data men är skyldig att generera intäkter för att täcka en väsentlig del av sina kostnader kopplade till andra offentliga verksamheter. Offentliga företags roll i en konkurrensutsatt ekonomisk miljö bör också erkännas. I sådana fall bör offentliga myndigheter och offentliga företag därför kunna ta ut avgifter som överstiger marginalkostnaderna. Sådana avgifter bör fastställas i enlighet med objektiva, öppet redovisade och kontrollerbara kriterier, och de samlade intäkterna från tillhandahållande och tillåtelse till vidareutnyttjande av handlingar bör inte överstiga kostnaderna för insamling och framställning.

(*) Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/2102 av den 26 oktober 2016 om tillgänglighet avseende offentliga myndigheters webbplatser och mobila applikationer (EUTL 327, 2.12.2016, s. 1).

inbegrivet inköp från tredje part, reproduktion, underhåll, lagring och spridning, tillsammans med en rimlig avkastning på investeringar. I tillämpliga fall bör det också vara möjligt att i den stödberättigande kostnaden inkludera kostnaden för avidentifiering av personuppgifter och kostnader för åtgärder som vidtas för att skydda uppgifter från insyn. Medlemsstaterna får kräva att offentliga myndigheter och offentliga företag ska lämna upplysningar om dessa kostnader. Skyldigheten att generera intäkter för att täcka en väsentlig del av de offentliga myndigheternas kostnader för sin offentliga verksamhet eller omfattningen av de tjänster av allmänt intresse som offentliga företag anförtratts behöva inte vara lagstadgad utan kan exempelvis följa av administrativ praxis i medlemsstaterna. En sådan skyldighet bör regelbundet ses över av medlemsstaterna.

- (37) Avkastningen på investeringar kan förstås som en procentandel, utöver marginalkostnaderna, som gör det möjligt att täcka kapitalkostnaderna och inbegripa en verklig avkastningsgrad. Eftersom kapitalkostnaden är nära kopplad till kreditinstitutionernas räntor, som i sin tur baseras på Europeiska centralbankens (ECB) fasta räntesats på huvudsakliga refinansieringstransaktioner, bör en rimlig avkastning på investeringar inte överstiga ECB:s fasta räntesats med mer än 5 %.
- (38) Bibliotek, även universitetsbibliotek, museer och arkiv bör kunna ta ut en avgift som överstiger marginalkostnaderna för att de inte ska hindras från att fungera normalt. När det gäller sådana offentliga myndigheter bör de samlade intäkterna från tillhandahållande och tillåtelse till vidareutnyttjande av handlingar under en lämplig redovisningsperiod inte överstiga kostnaderna för insamling, framställning, reproduktion, spridning, bevarande och rättighetsklarering, tillsammans med en rimlig avkastning på investeringar. I tillämpliga fall bör kostnaden för avidentifiering av personuppgifter eller av kommersiellt känsliga uppgifter också ingå i den stödberättigande kostnaden. Vid beräkningen av en rimlig avkastning på investeringar för bibliotek, även universitetsbibliotek, museer och arkiv skulle det, med hänsyn till deras särdrag, vara möjligt att överväga de priser som den privata sektorn tillämpar för vidareutnyttjande av identiska eller liknande handlingar.
- (39) De övre gränser för avgifter som fastställs i detta direktiv bör inte påverka medlemsstaternas rätt att ta ut lägre avgifter eller att inte ta ut några avgifter alls.
- (40) Medlemsstaterna bör fastställa kriterier för avgifter som överstiger marginalkostnaderna. Medlemsstaterna bör exempelvis kunna fastställa sådana kriterier i nationella bestämmelser eller utse en eller flera lämpliga myndigheter – utom den offentliga myndigheten själv – som ska ha behörighet att fastställa sådana kriterier. Den myndigheten bör vara organiserad i enlighet med medlemsstaternas konstitutionella och rättsliga system. Det kan vara en befintlig myndighet som har verkställande budgetbefogenheter och som står under politiskt ansvar.
- (41) Utvecklingen av en informationsmarknad som omfattar hela unionen kräver att villkoren för vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga sektorn är tydliga och allmänt tillgängliga. Därför bör alla tillämpliga villkor för vidareutnyttjande av handlingarna klargöras för dem som kan komma att vidareutnyttja den informationen. Medlemsstaterna bör vid behov uppmanra upprättandet av index online över tillgängliga handlingar, för att främja och underlätta begäranden om vidareutnyttjande. Sökande som begärt att få vidareutnyttja handlingar som innehas av andra enheter än offentliga företag, utbildningsanstalter, organisationer som bedriver forskning och organisationer som finansierar forskning bör informeras om hur de kan få beslut eller förfaranden som påverkar dem överprövade. Detta kommer att bli viktigt särskilt för nystartade företag och små och medelstora företag som inte nödvändigtvis är vana vid att ha kontakt med andra medlemsstaters offentliga myndigheter eller känner till vilka möjligheter det finns till överprövning.
- (42) Överprövningsmekanismerna bör inbegripa möjlighet till omprövning av en opartisk granskningsmyndighet. Detta skulle kunna vara en redan befintlig nationell myndighet, exempelvis den nationella konkurrensmyndigheten, den tillsynsmyndighet som inrättats i enlighet med förordning (EU) 2016/679, den nationella myndigheten för tillgång till handlingar eller en nationell rättslig myndighet. Den myndigheten bör vara organiserad i enlighet med medlemsstaternas konstitutionella och rättsliga system. Det faktum att man vänder sig till den myndigheten bör inte föregripa andra eventuella överprövningsmekanismer som finns för sökande som begärt att få vidareutnyttja handlingar. Den bör emellertid vara åtskild från den mekanism i medlemsstaterna som fastställer kriterierna för avgifter som överstiger marginalkostnaderna. Överprövningsmekanismerna bör inbegripa möjlighet till omprövning av avslag men även av beslut som, även om vidareutnyttjande beviljas, kan komma att påverka sökandena av andra skäl, särskilt på grund av de avgiftsregler som tillämpas. Omprövningsförfarandet bör vara snabbt, i enlighet med behoven på en marknad i snabb förändring.
- (43) Offentliggörande av alla allmänt tillgängliga handlingar som innehas av den offentliga sektorn och som rör såväl den politiska processen som rättsliga och administrativa förfaranden, är ett grundläggande sätt att utvidga rätten till kunskap, som utgör en demokratisk grundprincip. Det målet är tillämpligt på alla institutionella nivåer, det vill säga såväl på lokal och nationell som på internationell nivå.

- (44) Vidareutnyttjandet av handlingar bör inte underkastas villkor. I vissa fall, som är motiverade av ett allmänintresse, får licenser utfärdas med villkor för licenstagarens vidareutnyttjande av handlingarna med avseende på ansvar, skydd av personuppgifter, korrekt utnyttjande av handlingar, garantier för att handlingarna inte kommer att ändras och redovisande av källa. Om offentliga myndigheter utfärdar licenser för vidareutnyttjande av handlingar bör licensvillkoren vara objektiva, proportionella och icke-diskriminerande. Standardiserade licenser, som finns tillgängliga online, kan också spela en viktig roll i detta avseende. Medlemsstaterna bör därför sörja för att standardiserade licenser finns tillgängliga. Eventuella licenser för vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn bör under alla omständigheter innefatta så få restriktioner för vidareutnyttjande som möjligt, exempelvis genom att restriktionerna begränsas till krav på källangivelse. Öppna licenser i form av standardiserade offentliga licenser som finns tillgängliga online, som gör att data kan nås, användas, ändras och delas fritt av vem som helst för valfritt ändamål, och som är beroende av öppna dataformat, bör spela en viktig roll i detta avseende. Därför bör medlemsstaterna uppmuntra användningen av öppna licenser som så småningom bör bli standard i hela unionen. Utan att det påverkar de ansvarskrav som fastställs i unionsrätten eller i nationell rätt får en offentlig myndighet eller ett offentligt företag som gör handlingar tillgängliga för vidareutnyttjande utan andra villkor eller begränsningar ha rätt att fransäga sig allt ansvar för de handlingar som gjorts tillgängliga för vidareutnyttjande.
- (45) Om en behörig myndighet beslutar att inte längre göra vissa handlingar tillgängliga för vidareutnyttjande eller att upphöra att uppdatera handlingarna, bör myndigheten så snart som möjligt offentligen tillkännage dessa beslut, på elektronisk väg om detta är möjligt.
- (46) Villkor för vidareutnyttjande bör vara icke-diskriminerande för jämförbara kategorier av vidareutnyttjande. I det hänseendet bör förbudet för icke-diskriminering inte hindra till exempel avgiftsfritt utbyte av information mellan offentliga myndigheter när de utövar sin offentliga verksamhet, även om andra aktörer måste betala avgifter för att vidareutnyttja samma handlingar. De bör inte heller hindra att olika avgifter tillämpas för kommersiellt och icke-kommersiellt vidareutnyttjande.
- (47) Medlemsstaterna bör särskilt säkerställa att vidareutnyttjande av offentliga företags handlingar inte leder till marknadsnedvridning och att den rättvisa konkurrensen inte undergrävs.
- (48) Offentliga myndigheter bör följa unionens eller nationella konkurrensregler när de fastställer principerna för vidareutnyttjande av handlingar och i möjligaste mån undvika exklusiva avtal mellan sig själva och privata partner. För att tillhandahålla en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse kan det dock ibland vara nödvändigt med ensamrätt att vidareutnyttja specifika handlingar från den offentliga sektorn. Detta kan vara fallet om ingen kommersiell utgivare skulle offentliggöra informationen utan en sådan ensamrätt. I detta hänseende är det lämpligt att ta hänsyn till offentliga tjänstekontrakt som inte omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2014/24/EU i enlighet med artikel 11 i det direktivet samt innovationspartnerskap som avses i artikel 31 i direktiv 2014/24/EU.
- (49) Det finns många exempel på samarbeten mellan bibliotek, även universitetsbibliotek, museer, arkiv och privata partner där kulturresurser digitaliseras med ensamrätt för de privata partnerna. Praxis har visat att sådana offentlig-privata partnerskap kan underlätta en meningsfull användning av kultursamlingar och samtidigt göra så att allmänheten snabbare kan ta del av kulturarvet. Rådande skillnader mellan medlemsstaterna i fråga om digitalisering av kulturresurser bör därför tas i beaktande genom en särskild uppsättning regler gällande avtal om digitalisering av sådana resurser. Om en ensamrätt gäller digitalisering av kulturresurser kan det krävas att ensamrätten har en viss varaktighet för att ge den privata partnern möjlighet att få tillbaka sin investering. Varaktigheten bör emellertid vara begränsad till en så kort tid som möjligt, i överensstämmelse med principen om att offentligt material bör fortsätta att vara offentligt efter digitalisering. Ensamrätten att digitalisera kulturresurser bör i allmänhet inte gälla längre än tio år. Om en ensamrätt gäller längre än tio år bör varaktigheten omprövas, med beaktande av tekniska, ekonomiska och administrativa förändringar i miljön sedan avtalet ingicks. Alla offentlig-privata partnerskap för digitalisering av kulturresurser bör dessutom ge kulturinstitutionen i partnerskapet fullständiga rättigheter att använda de digitaliserade kulturresurserna när avtalet upphört att gälla.
- (50) Avtal mellan datainnehavare och vidareutnyttjare av data som inte uttryckligen beviljar ensamrätt men som rimligtvis kan förväntas begränsa tillgången till handlingar för vidareutnyttjande bör vara föremål för ytterligare offentlig granskning. De väsentliga aspekterna av sådana avtal bör därför offentliggöras online minst två månader innan de träder i kraft, det vill säga två månader innan den överenskomna dag då parterna måste börja fullgöra

sina skyldigheter. Offentliggörandet bör ge berörda parter möjlighet att begära att få vidareutnyttja de handlingar som omfattas av avtalet och förebygga risken för att kretsen av möjliga vidareutnyttjare begränsas. Under alla omständigheter bör de väsentliga aspekterna av sådana avtal också offentliggöras online i den slutliga form som parterna kommit överens om, utan onödigt dröjsmål efter deras ingående.

- (51) Detta direktiv syftar till att minimera risken för en alltför stor fördel av att vara först på marknaden (first-mover advantage) som skulle kunna begränsa antalet möjliga vidareutnyttjare av data. I de fall då avtalsvillkor, vid sidan av en medlemsstats skyldigheter enligt detta direktiv att bevilja tillgång till handlingar, sannolikt medför en överföring av den medlemsstatens medel i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget, bör detta direktiv inte påverka tillämpningen av de regler om konkurrens och statligt stöd som föreskrivs i artiklarna 101–109 i EUF-fördraget. Det följer av reglerna om statligt stöd som anges i artiklarna 107, 108 och 109 i EUF-fördraget att en medlemsstat i förväg ska kontrollera om det statliga stödet kan ingå i det relevanta avtalet och säkerställa att det är förenligt med reglerna om statligt stöd.
- (52) Detta direktiv påverkar inte skyddet för enskilda med avseende på behandling av personuppgifter enligt unionsrätten och nationell lagstiftning, särskilt enligt förordning (EU) 2016/679 och Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/58/EG⁽¹⁾, inbegripet eventuell kompletterande nationell rätt som antagits av medlemsstaterna. Detta innebär bland annat att vidareutnyttjande av personuppgifter endast är tillåtet om principen om ändamålsbegränsning enligt artikel 5.1 b och artikel 6 i förordning (EU) 2016/679 efterlevs. Anonym information är information som inte hänför sig till en identifierad eller identifierbar fysisk person eller personuppgifter som anonymiserats på ett sådant sätt att den registrerade inte, eller inte längre, är identifierbar. Att anonymisera information är ett sätt att jämka samman intressena att göra information från den offentliga sektorn så tillgänglig för vidareutnyttjande som möjligt och dataskyddsrättsliga skyldigheter, men det sker till en kostnad. Det är lämpligt att betrakta den kostnaden som en av de kostnadsposter som ska betraktas som en del av marginalkostnaden för spridning som avses i detta direktiv.
- (53) När beslut fattas om omfattningen av och villkoren för vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga sektorn som innehåller personuppgifter, till exempel inom hälso- och sjukvårdssektorn, kan konsekvensbedömningar avseende dataskydd behöva utföras i enlighet med artikel 35 i förordning (EU) 2016/679.
- (54) Immateriella rättigheter som innehas av tredje man påverkas inte av detta direktiv. Det bör klargöras att begreppet *immateriella rättigheter* här syftar enbart på upphovsrätt och närstående rättigheter (inklusive *sui generis*-skydd). Detta direktiv är inte tillämpligt på handlingar som omfattas av industriell äganderätt, till exempel patent samt registrerade forngivningar och varumärken. Direktivet påverkar inte förekomsten av immateriella rättigheter hos offentliga myndigheter eller deras äganderätt av desamma, och det medför inte heller någon begränsning av utövandet av dessa rättigheter utöver de gränser som fastställs i detta direktiv. De skyldigheter som åläggs i enlighet med detta direktiv bör endast tillämpas i den mån de är förenliga med internationella avtal om skydd av immateriella rättigheter, i synnerhet Bernkonventionen för skydd av litterära och konstnärliga verk (nedan kallad *Bernkonventionen*), avtalet om handelsrelaterade aspekter av immaterialrätter (nedan kallat *Trips-avtalet*) och Wipos fördrag om upphovsrätt (WCT). Offentliga myndigheter bör emellertid använda sin upphovsrätt på ett sätt som underlättar vidareutnyttjande.
- (55) Med hänsyn till unionsrätten samt medlemsstaternas och unionens internationella skyldigheter, i synnerhet inom ramen för Bernkonventionen och Trips-avtalet, bör handlingar till vilka tredje man innehar immateriella rättigheter vara undantagna från detta direktivs tillämpningsområde. Om tredje man var ursprunglig ägare till de immateriella rättigheterna till en handling som innehas av bibliotek, även universitetsbibliotek, museer och arkiv, och skyddsperioden för rättigheterna inte har löpt ut, bör den handlingen vid tillämpning av detta direktiv anses vara en handling till vilken tredje man innehar immateriella rättigheter.
- (56) Detta direktiv bör inte påverka de rättigheter, inklusive ekonomiska och moraliska rättigheter, som anställda inom offentliga myndigheter eventuellt åtnjuter inom ramen för nationell rätt.
- (57) Vidare bör den berörda offentliga myndigheten behålla rätten att utnyttja handlingen efter det att den handlingen gjorts tillgänglig för vidareutnyttjande.

⁽¹⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/58/EG av den 12 juli 2002 om behandling av personuppgifter och integritetsskydd inom sektorn för elektronisk kommunikation (direktiv om integritet och elektronisk kommunikation) (EGT L 201, 31.7.2002, s. 37).

- (58) Det här direktivet påverkar inte tillämpningen av direktiv 2014/24/EU.
- (59) Verktyg som hjälper potentiella vidareutnyttjare att finna handlingar som är tillgängliga för vidareutnyttjande samt villkor för vidareutnyttjandet kan avsevärt underlätta gränsöverskridande användning av handlingar från den offentliga sektorn. Därför bör medlemsstaterna säkerställa att det finns praktiska arrangemang för att hjälpa personer som vidareutnyttjar handlingar i deras sökning efter handlingar som är tillgängliga för vidareutnyttjande. Exempel på sådana praktiska arrangemang är tillgångsförteckningar, som helst bör vara tillgängliga online, över viktiga handlingar (sådana handlingar som i omfattande grad vidareutnyttjas eller i stor utsträckning skulle kunna bli vidareutnyttjade) och portalplatser som är kopplade till decentraliserade tillgångsförteckningar. Medlemsstaterna bör även underlätta långsiktig tillgång för vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn i enlighet med tillämpliga bevarandestrategier.
- (60) Kommissionen bör underlätta samarbete mellan medlemsstaterna och stödja utformning, testning, införande och användning av interoperabla elektroniska gränssnitt som möjliggör effektivare och säkrare offentliga tjänster.
- (61) Det här direktivet påverkar inte tillämpningen av Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/29/EG^(*). Det fastställer villkor för de offentliga myndigheternas utövande av sina immateriella rättigheter på den inre marknaden för information när de tillåter vidareutnyttjande av handlingar. När offentliga myndigheter är innehavare av den rättighet som föreskrivs i artikel 7.1 i direktiv 96/9/EG bör de inte hävda den rättigheten för att förhindra vidareutnyttjande eller begränsa vidareutnyttjande av befintliga handlingar i högre grad än vad som anges i det här direktivet.
- (62) Kommissionen har gett stöd till utvecklingen av en framstegsrapport online om öppna data, med relevanta resultatindikatorer för vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn i alla medlemsstater. En regelbunden uppdatering av den rapporten kommer att bidra till utbytet av information mellan medlemsstaterna och till tillgången på information om politik och praxis runtom i unionen.
- (63) Det är nödvändigt att säkerställa att medlemsstaterna övervakar omfattningen av vidareutnyttjandet av information från den offentliga sektorn, villkoren för att göra sådan information tillgänglig och rutinerna för överprövning.
- (64) Kommissionen får bistå medlemsstaterna med att genomföra detta direktiv på ett enhetligt sätt genom att utfärda nya och uppdatera befintliga riktlinjer, särskilt vad gäller rekommenderade standardiserade licenser, dataset och avgifter för vidareutnyttjande av handlingar, efter samråd med berörda parter.
- (65) Ett av huvudsyftena med inrättandet av den inre marknaden är att skapa villkor som främjar utvecklingen av unionsomfattande tjänster. Bibliotek, även universitetsbibliotek, museer och arkiv förfogar över stora mängder värdefulla informationsresurser från den offentliga sektorn, särskilt sedan digitaliseringsprojekt gjort att mängden digitalt offentligt material mångdubblats. Dessa kulturarvssamlingar och därtill hörande metadata är en potentiell källa för produkter och tjänster med digitalt innehåll och rymmer en enorm potential i fråga om innovativt vidareutnyttjande i sektorer som utbildning och turism. Andra typer av kulturinstitutioner, som orkestrar, operor, baletter och teatrar, liksom de arkiv som finns i sådana institutioner, bör inte heller i fortsättningen omfattas av tillämpningsområdet för detta direktiv på grund av sin karaktär av scenkonst och det faktum att nästan allt deras material omfattas av immateriella rättigheter för tredje man.
- (66) För att skapa gynnsamma förutsättningar för vidareutnyttjande av handlingar som är förknippat med stora socioekonomiska fördelar och har ett särskilt stort värde för ekonomin och samhället bör en förteckning över tematiska kategorier av värdefulla dataset anges i en bilaga. Till exempel, och utan att det påverkar tillämpningen av de genomförandeakter som fastställer vilka värdefulla dataset som bör omfattas av de särskilda kraven i detta direktiv, med beaktande av kommissionens tillkännagivande riktlinjer om rekommenderade standardlicenser, datauppsättningar och avgifter för vidareutnyttjande av handlingar, kan de tematiska kategorierna bland annat omfatta postnummer, nationella och lokala kartor (geospaciala data), energiförbrukning och satellitbilder (jordobservation och miljö), in situ-data från instrument och väderprognoser (meteorologiska data), demografiska och ekonomiska indikatorer (statistik), företagsregister och organisationsnummer (företag och företagsägare), vägskyltar och inre vattenvägar (rörlighet).

(*) Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/29/EG av den 22 maj 2001 om harmonisering av vissa aspekter av upphovsrätt och närstående rättigheter i informationssamhället (EUT L 167, 22.6.2001, s. 10).

- (67) I syfte att ändra förteckningen över tematiska kategorier av värdefulla dataset genom att lägga till ytterligare tematiska kategorier bör befogenheten att anta akter i enlighet med artikel 290 i EUF-fördraget delegeras till kommissionen. Det är särskilt viktigt att kommissionen genomför lämpliga samråd under sitt förberedande arbete, inklusive på expertnivå, och att dessa samråd genomförs i enlighet med principerna i det interinstitutionella avtalet av den 13 april 2016 om bättre lagstiftning⁽⁶⁹⁾. För att säkerställa lika stor delaktighet i förberedelsen av delegerade akter erhåller Europaparlamentet och rådet alla handlingar samtidigt som medlemsstaternas experter, och deras experter ges systematiskt tillträde till möten i kommissionens expertgrupper som arbetar med förberedelse av delegerade akter.
- (68) En unionsomfattande förteckning över dataset med särskild potential att skapa socioekonomiska fördelar tillsammans med harmoniserade villkor för vidareutnyttjande utgör en viktig drivkraft för gränsöverskridande tillämpningar och tjänster. I syfte att säkerställa enhetliga villkor för genomförandet av detta direktiv bör kommissionen tilldelas genomförandebefogenheter för att stödja vidareutnyttjande av handlingar som är förknippat med viktiga socioekonomiska fördelar genom att anta en förteckning över särskilda värdefulla dataset som omfattas av särskilda krav i detta direktiv, tillsammans med arrangemang för deras offentliggörande och vidareutnyttjande. Följaktligen ska dessa särskilda krav inte vara tillämpliga förrän kommissionen har antagit genomförandeaakterna. Förteckningen bör ta hänsyn till sektorsspecifika unionsrättsakter som reglerar offentliggörandet av dataset till exempel direktiv 2007/2/EG och direktiv 2010/40/EU, för att säkerställa att dataset görs tillgängliga enligt relevanta standarder och metadataset. Förteckningen bör baseras på de tematiska kategorier som fastställs i det här direktivet. Vid utarbetandet av förteckningen bör kommissionen genomföra lämpliga samråd, även på expertnivå. När beslut fattas om uppförande på förteckningen av data som innehåller offentliga företag eller om huruvida dessa data ska vara fritt tillgängliga bör dessutom effekterna på konkurrensen på de berörda marknaderna beaktas. Dessa befogenheter bör utövas i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 182/2011⁽⁷⁰⁾.
- (69) I syfte att säkerställa värdefulla datasets maximala inverkan och för att underlätta vidareutnyttjande av dem bör dessa dataset göras tillgängliga för vidareutnyttjande med minsta möjliga rättsliga begränsningar och avgiftsfritt. De bör också offentliggöras via API:er. Detta hindrar dock inte att offentliga myndigheter i sin myndighetsutövning tar betalt för tillhandahållandet av tjänster med koppling till värdefulla dataset, i synnerhet intygande av handlingars äkthet och riktighet.
- (70) Eftersom målen för detta direktiv, nämligen att underlätta skapandet av unionsomfattande informationsprodukter och informationstjänster som bygger på handlingar från den offentliga sektorn, för att säkerställa, å ena sidan, privata, särskilt små och medelstora, företags effektiva och gränsöverskridande användning av handlingar från den offentliga sektorn för att skapa förädlade informationsprodukter och informationstjänster och, å andra sidan, medborgarnas användning för att underlätta det fria informations- och kommunikationsflödet, inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna utan snarare på grund av den föreslagna åtgärdens unionstäckande omfattning kan uppnås bättre på unionsnivå, kan unionen vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i fördraget om Europeiska unionen. I enlighet med proportionalitetsprincipen i samma artikel går detta direktiv inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål.
- (71) Detta direktiv respekterar de grundläggande rättigheterna och iaktar de principer som erkänns främst genom stadgan, inklusive rätten till privatliv, skyddet av personuppgifter, rätten till egendom och integritet av personer med funktionsnedsättning. Inget i detta direktiv bör tolkas eller genomföras på ett sätt som strider mot Europarådets konvention om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.
- (72) Europeiska datatillsynsmannen har hörts i enlighet med artikel 28.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 45/2001⁽⁷¹⁾ och avgav ett yttrande den 10 juli 2018⁽⁷²⁾.

⁽⁶⁹⁾ EUT L 123, 12.5.2016, s. 1.

⁽⁷⁰⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 182/2011 av den 16 februari 2011 om fastställande av allmänna regler och principer för medlemsstaternas kontroll av kommissionens utövande av sina genomförandebefogenheter (EUT L 55, 28.2.2011, s. 13).

⁽⁷¹⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 45/2001 av den 18 december 2000 om skydd för enskilda då gemenskapsinstitutionerna och gemenskapsorganen behandlar personuppgifter och om den fria rörligheten för sådana uppgifter (EGT L 8, 12.1.2001, s. 1).

⁽⁷²⁾ EUT C 305, 30.8.2018, s. 7.

- (73) Kommissionen bör göra en utvärdering av detta direktiv. I enlighet med i det interinstitutionella avtalet av den 13 april 2016 om bättre lagstiftning, bör den utvärderingen baseras på de fem kriterierna effektivitet, ändamålsenlighet, relevans, konsekvens och mervärde och bör ligga till grund för konsekvensbedömningar av olika alternativ för vidare åtgärder.
- (74) Detta direktiv bör inte påverka medlemsstaternas skyldigheter vad gäller den tidsfrist för införlivande i nationell rätt av direktiven som anges i bilaga II del B.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

KAPITEL I

ALLMÄNNA BESTÄMMELSER

Artikel 1

Syfte och tillämpningsområde

1. För att främja användningen av öppna data och stimulera innovation inom produkter och tjänster fastställs i detta direktiv en uppsättning minimiregler för vidareutnyttjande, samt praktiska arrangemang för att underlätta vidareutnyttjandet, av:
- a) Befintliga handlingar som innehas av medlemsstaternas offentliga myndigheter.
 - b) Befintliga handlingar som innehas av offentliga företag som
 - i) är verksamma inom de områden som definieras i direktiv 2014/25/EU,
 - ii) fungerar som kollektivtrafikföretag i enlighet med artikel 2 i förordning (EG) nr 1370/2007,
 - iii) fungerar som lufttrafikföretag som har allmän trafikplikt i enlighet med artikel 16 i förordning (EG) nr 1008/2008, eller
 - iv) fungerar som rederier inom gemenskapen som uppfyller förpliktelser vid allmän trafik i enlighet med artikel 4 i förordning (EEG) nr 3577/92.
 - c) Forskningsdata, i enlighet med villkoren i artikel 10.
2. Detta direktiv ska inte tillämpas på
- a) handlingar vars tillhandahållande inte omfattas av den offentliga verksamhet som bedrivs av de berörda offentliga myndigheterna, såsom den definieras i lagstiftning eller andra bindande regler i medlemsstaten eller, om sådana regler saknas, såsom den definieras i enlighet med gängse administrativ praxis i medlemsstaten i fråga, förutsatt att den offentliga verksamheten är tydligt avgränsad och föremål för översyn,
 - b) handlingar som innehas av offentliga företag
 - i) och som framställs utanför ramen för tillhandahållandet av tjänster av allmänt intresse enligt definitionen i lagstiftning eller andra bindande regler i medlemsstaten,
 - ii) med anknytning till verksamheter som är direkt konkurrensutsatta och som därför, i enlighet med artikel 34 i direktiv 2014/25/EU inte omfattas av upphandlingsreglerna,
 - c) handlingar för vilka tredje man innehar immateriella rättigheter,
 - d) handlingar, såsom känsliga uppgifter, som är undantagna från tillgång enligt medlemsstaternas bestämmelser om tillgång, bland annat med hänsyn till
 - i) skydd av den nationella säkerheten (det vill säga statens säkerhet), försvaret eller den allmänna säkerheten,
 - ii) insynsskydd för statistiska uppgifter,
 - iii) insynsskydd för kommersiella uppgifter (inklusive affärs-, yrkes- eller företagshemligheter),
 - e) handlingar som är undantagna från tillgång eller för vilka tillgången omfattas av restriktioner med hänsyn till känslig information om skydd av kritisk infrastruktur enligt definitionen i artikel 2 d i direktiv 2008/114/EG,

26.6.2019

SV

Europeiska unionens officiella tidning

L 172/69

- f) handlingar för vilka tillgången omfattas av restriktioner enligt medlemsstaternas bestämmelser om tillgång, bland annat i sådana fall då medborgare eller rättsliga enheter måste visa att de har ett särskilt intresse av att få tillgång till handlingarna,
- g) logotyper, heraldiska vapen och insignier,
- h) handlingar som med hänsyn till skyddet av personuppgifter är undantagna från tillgång eller för vilka tillgången omfattas av restriktioner enligt bestämmelserna om tillgång samt delar av handlingar som är tillgängliga enligt de bestämmelserna som innehåller personuppgifter vilkas vidareutnyttjande enligt lag har definierats som oförenligt med lagstiftningen om skydd för enskilda när det gäller behandling av personuppgifter eller som undergrävande skyddet av den enskildes privatliv och integritet, särskilt i enlighet med unionsrätt eller nationell rätt om skydd av personuppgifter,
- i) handlingar som innehas av offentliga radio- och tv-företag och deras dotterbolag och av andra organ eller deras dotterbolag för fullgörandet av ett uppdrag att verka i allmänhetens tjänst på radio- eller tv-området,
- j) handlingar som innehas av andra kulturinstitutioner än bibliotek, även universitetsbibliotek, museer och arkiv,
- k) handlingar som innehas av utbildningsanstalter som bedriver högst gymnasieutbildning och, i fråga om alla andra utbildningsanstalter, andra handlingar än dem som avses i punkt 1 c,
- l) andra handlingar än dem som avses i punkt 1 c som innehas av organisationer som bedriver forskning och organisationer som finansierar forskning, inklusive organisationer som inrättats för överföring av forskningsresultat.
3. Detta direktiv bygger på och påverkar inte unionens och nationella bestämmelser om tillgång.
4. Detta direktiv påverkar inte tillämpningen av bestämmelserna i unionsrätten och nationell rätt om skydd av personuppgifter, i synnerhet förordning (EU) 2016/679 och direktiv 2002/58/EG samt motsvarande bestämmelser i nationell rätt.
5. De skyldigheter som läggs i enlighet med detta direktiv ska endast tillämpas i den mån de är förenliga med bestämmelserna i internationella avtal om skydd av immateriella rättigheter, i synnerhet Bernkonventionen, Trips-avtalet och WCT.
6. En databasproducents rätt enligt artikel 7.1 i direktiv 96/9/EG får inte utövas av offentliga myndigheter för att förhindra vidareutnyttjande av handlingar eller begränsa vidareutnyttjandet i högre grad än vad som anges i det här direktivet.
7. Det är direktivet reglerar vidareutnyttjande av befintliga handlingar som innehas av offentliga myndigheter och offentliga företag i medlemsstaterna, inklusive handlingar som omfattas av direktiv 2007/2/EG.

Artikel 2

Definitioner

I detta direktiv avses med

1. **offentliga myndigheter:** statliga, regionala eller lokala myndigheter och offentligrättsliga organ eller sammanslutningar av en eller flera sådana myndigheter eller av ett eller flera sådana offentligrättsliga organ.
2. **offentligrättsliga organ:** organ som har samtliga följande egenskaper:
 - a) De har särskilt inrättats för att tillgodose behov av allmänt intresse, som inte är av industriell eller kommersiell karaktär.
 - b) De är juridiska personer.
 - c) De finansieras till största delen av statliga, regionala eller lokala myndigheter, eller av andra offentligrättsliga organ, eller som står under administrativ tillsyn av sådana myndigheter eller organ; eller de är ett förvaltningsorgan, styrelseorgan eller tillsynsorgan mer än hälften av ledamöterna utses av statliga, regionala eller lokala myndigheter eller av andra offentligrättsliga organ.

3. *offentligt företag*: varje företag verksamt inom de områden som anges i artikel 1.1 b, över vilket de offentliga myndigheterna har ett direkt eller indirekt bestämmande inflytande till följd av ägarförhållande, finansiellt deltagande eller gällande regler. Offentliga myndigheter ska anses utöva bestämmande inflytande när dessa myndigheter, direkt eller indirekt
 - a) äger majoriteten av företagets tecknade kapital, eller
 - b) kontrollerar majoriteten av de rösträtter som är knutna till företagets emitterade aktier, eller
 - c) kan utse mer än hälften av ledamöterna i företagets administrativa, styrande eller övervakande organ.
4. *universitet*: en offentlig myndighet som tillhandahåller högre utbildning som leder till akademiska examina.
5. *standardiserad licens*: en uppsättning på förhand fastställda villkor för vidareutnyttjande i digitalt format, som helst ska vara förenliga med standardiserade offentliga licenser som finns tillgängliga online.
6. *handling*:
 - a) allt innehåll, oberoende av medium (papper eller elektronisk form eller i form av ljudinspelningar, bildinspelningar eller audiovisuella inspelningar), eller
 - b) varje del av sådant innehåll.
7. *anonymisering*: förfarande för att göra handlingar till anonyma handlingar, som inte avser en identifierad eller identifierbar fysisk person, eller förfarandet för att anonymisera personuppgifter på ett sådant sätt att den registrerade inte eller inte längre är identifierbar.
8. *dynamiska data*: handlingar i digitalt format, som uppdateras ofta eller i realtid, särskilt på grund av deras volatilitet eller snabba åldrande; data som genereras av sensorer betraktas vanligtvis som dynamiska data.
9. *forskningsdata*: andra handlingar i digitalt format än vetenskapliga publikationer, som samlas in eller framställs inom ramen för vetenskaplig forskningsverksamhet och som används som bevis i forskningsprocessen eller som i forskarvärlden är allmänt accepterade som nödvändiga för att validera forskningsrön och forskningsresultat.
10. *värdefulla dataset*: handlingar vars vidareutnyttjande är förknippat med stora fördelar för samhället, miljön och ekonomin, framför allt på grund av deras lämplighet för att skapa mervärdetjänster, applikationer och nya högkvalitativa och anständiga arbetstillfällen, och antalet potentiella mottagare av de mervärdetjänster och mervärdesapplikationer som byggs på dessa dataset.
11. *vidareutnyttjande*: personers eller rättssubjekts användning av handlingar som innehas
 - a) offentliga myndigheter för andra kommersiella eller icke-kommersiella ändamål än det ursprungliga ändamål för vilket handlingarna framställdes inom den offentliga verksamheten, med undantag för utbyte av handlingar mellan offentliga myndigheter som enbart sker i samband med deras offentliga verksamhet, eller
 - b) offentliga företag för andra kommersiella eller icke-kommersiella ändamål än det ursprungliga ändamålet att tillhandahålla tjänster av allmänt intresse för vilket handlingarna framställdes, med undantag för utbyte av handlingar mellan offentliga företag och offentliga myndigheter som enbart sker i samband med offentliga myndigheters offentliga verksamhet.
12. *personuppgifter*: personuppgifter i enlighet med definitionen i artikel 4.1 i förordning (EU) 2016/679.
13. *maskinläsbar format*: ett filformat som är strukturerat på ett sådant sätt att tillämpningsprogramvara enkelt kan identifiera, känna igen och extrahera specifika uppgifter, inklusive enskilda faktauppgifter, och deras interna struktur.
14. *öppet format*: ett filformat som är oberoende av plattform och tillgängligt för allmänheten utan några restriktioner som hindrar vidareutnyttjande av handlingar.
15. *formell öppen standard*: en skriftligt dokumenterad standard som specificerar kraven för hur interoperabilitet mellan programvaror ska säkerställas.

16. *rimlig avkastning på investeringar*: en procentandel av den totala avgiften, utöver vad som krävs för att täcka de stödbertäggande kostnaderna, som uppgår till högst 5 procentenheter över ECB:s fasta ränta.
17. *tredje man*: varje fysisk eller juridisk person som inte är en offentlig myndighet eller ett offentligt företag och som innehar uppgifterna.

Artikel 3

Allmän princip

1. Om inte annat följer av punkt 2 i den här artikeln ska medlemsstaterna säkerställa att handlingar som omfattas av detta direktivs tillämpningsområde i enlighet med artikel 1 kan vidareutnyttjas för kommersiella eller icke-kommersiella ändamål i enlighet med kapitlen III och IV.
2. När det gäller handlingar till vilka bibliotek, även universitetsbibliotek, museer och arkiv innehar immateriella rättigheter och handlingar som innehas av offentliga företag ska medlemsstaterna, i det fall vidareutnyttjande av sådana handlingar tillåts, säkerställa att dessa handlingar kan vidareutnyttjas för kommersiella eller icke-kommersiella ändamål i enlighet med kapitlen III och IV.

KAPITEL II

BEGÄRAN OM VIDAREUTNYTTJANDE

Artikel 4

Behandling av begäran om vidareutnyttjande

1. De offentliga myndigheterna ska, på elektronisk väg om detta är möjligt och lämpligt, behandla en begäran om vidareutnyttjande och ge sökanden tillgång till handlingen för vidareutnyttjande eller, om det krävs en licens, färdigställa licenserbjudandet till sökanden inom en rimlig tid som överensstämmer med den tidsfrist som gäller för behandling av en begäran om tillgång till handlingar.
2. Om det inte har fastställts några tidsfrister eller andra regler för tillhandahållande inom rimlig tid av handlingar ska de offentliga myndigheterna behandla begäran och överlämna handlingarna för vidareutnyttjande till sökanden eller, om det krävs en licens, färdigställa licenserbjudandet till sökanden så snart som möjligt eller under alla omständigheter inom 20 arbetsdagar från det att begäran inkommit. Den tidsfristen får förlängas med ytterligare 20 arbetsdagar för begäranden som är omfattande eller komplicerade. I sådana fall ska sökanden så snart som möjligt och åtminstone inom tre veckor från den ursprungliga begäran underrättas om att det behövs mer tid för att handlägga begäran och om skälen för detta.
3. I händelse av avslag ska de offentliga myndigheterna underrätta sökanden om skälen för avslaget med hänvisning till relevanta bestämmelser om tillgång till handlingar i den medlemsstaten eller till bestämmelser om införlivande som antagits enligt detta direktiv, särskilt artikel 1.2 a–h eller artikel 3. Om ett avslag är grundat på artikel 1.2 c ska den offentliga myndigheten även lämna en hänvisning till den fysiska eller juridiska person som är rättsinnehavare, om denna är känd, eller till den licensgivare från vilken den offentliga myndigheten har erhållit de aktuella materialet. Bibliotek, även universitetsbibliotek, museer och arkiv ska dock inte behöva lämna någon sådan hänvisning.
4. I alla beslut om vidareutnyttjande ska det anges vilka möjligheter till överprövning som finns om sökanden vill invända mot beslutet. Överprövningsmekanismerna ska inbegripa möjlighet till omprövning av en opartisk omprövningsmyndighet som besitter lämplig sakkunskap, såsom den nationella konkurrensmyndigheten, den berörda myndigheten för tillgång till handlingar, den tillsynsmyndighet som inrättats i enlighet med förordning (EU) 2016/679 eller en nationell rättslig myndighet, vars beslut är bindande för den berörda offentliga myndigheten.
5. Vid tillämpning av denna artikel ska medlemsstaterna fastställa praktiska arrangemang för att underlätta ett effektivt vidareutnyttjande av handlingar. Sådana arrangemang kan särskilt omfatta metoderna för tillhandahållande av lämplig information om rättigheterna i detta direktiv och att erbjuda lämpligt stöd och vägledning.
6. Följande enheter ska inte behöva efterleva den här artikeln:
 - a) Offentliga företag.
 - b) Utbildningsanstalter, organisationer som bedriver forskning och organisationer som finansierar forskning.

KAPITEL III

VILLKOR FÖR VIDAREUTNYTTJANDE

Artikel 5

Tillgängliga format

1. Utan att det påverkar tillämpningen av kapitel V ska offentliga myndigheter och offentliga företag göra sina handlingar tillgängliga i befintliga format och språkversioner samt, om möjligt och lämpligt, på elektronisk väg, i format som är öppna, maskinläsbara, tillgängliga, sökbara och som kan vidareutnyttjas, tillsammans med tillhörande metadata. Både format och metadata ska, när så är möjligt, vara förenliga med formella öppna standarder.
2. Medlemsstaterna ska uppmanra offentliga myndigheter och offentliga företag att framställa handlingar som omfattas av detta direktiv och göra dem tillgängliga i enlighet med principen om *inbyggd öppenhet och öppenhet som standard*.
3. Punkt 1 ska inte medföra någon skyldighet för offentliga myndigheter att skapa nya handlingar eller anpassa handlingar eller tillhandahålla utdrag för att efterleva den punkten, om detta skulle kräva oproportionella ansträngningar och inte endast ett enkelt handgrepp.
4. Offentliga myndigheter ska inte vara skyldiga att fortsätta med framställning och lagring av en viss typ av handlingar för att dessa handlingar ska kunna vidareutnyttjas av en organisation inom den privata eller offentliga sektorn.
5. Offentliga myndigheter ska göra dynamiska data tillgängliga för vidareutnyttjande omedelbart efter insamlingen genom lämpliga API:er och, i förekommande fall, som en bulknedladdning.
6. Om det skulle överskrida den offentliga myndighetens finansiella och tekniska kapacitet att göra de dynamiska data tillgängliga omedelbart efter insamlingen, som avses i punkt 5, och därmed medföra oproportionella ansträngningar, ska dessa dynamiska data göras tillgängliga för vidareutnyttjande inom en tidsram eller med tillfälliga tekniska begränsningar som inte otillbörligen påverkar utnyttjandet av deras ekonomiska och sociala potential.
7. Punkterna 1–6 ska tillämpas på befintliga handlingar som innehas av offentliga företag som är tillgängliga för vidareutnyttjande.
8. Värdefulla dataset, som förtecknas i enlighet med artikel 14.1, ska göras tillgängliga för vidareutnyttjande i maskinläsbart format via lämpliga API:er och, i förekommande fall, som en bulknedladdning.

Artikel 6

Avgiftsprinciper

1. Vidareutnyttjande av handlingar ska vara kostnadsfritt.
Täckning av marginalkostnaderna för reproduktion, tillhandahållande och spridning av handlingar samt för avidentifiering av personuppgifter och åtgärder för att skydda konfidentiell affärsinformation får dock tillåtas.
2. Genom ett undantag ska punkt 1 inte tillämpas på följande:
 - a) Offentliga myndigheter som är skyldiga att generera intäkter för att täcka en väsentlig del av sina kostnader kopplade till den offentliga verksamheten.
 - b) Bibliotek, även universitetsbibliotek, museer och arkiv.
 - c) Offentliga företag.
3. Medlemsstaterna ska offentliggöra en förteckning online över de offentliga myndigheter som avses i punkt 2 a.
4. I de fall som avses i punkt 2 a och c ska de sammanlagda avgifterna beräknas i enlighet med objektiva, öppet redovisade och kontrollerbara kriterier. Dessa kriterier ska fastställas av medlemsstaterna.

De samlade intäkterna från tillhandahållande för och tillåtelse till vidareutnyttjande av handlingar över en lämplig redovisningsperiod får inte överstiga kostnaderna för insamling, framställning, reproduktion, spridning och datalagring av handlingarna, jämte en rimlig avkastning på investeringar, och – i tillämpliga fall – avidentifiering av personuppgifter och åtgärder för att skydda konfidentiell affärsinformation.

Avgifterna ska beräknas i enlighet med tillämpliga redovisningsprinciper.

5. När de offentliga myndigheter som avses i punkt 2 b tar ut avgifter får de samlade intäkterna från tillhandahållande för och tillåtelse till vidareutnyttjande av handlingar under en lämplig redovisningsperiod inte överstiga kostnaderna för insamling, framställning, reproduktion, spridning, datalagring, bevarande och rättighetsklarering och, i tillämpliga fall, avidentifiering av personuppgifter och åtgärder för att skydda konfidentiell affärsinformation, tillsammans med en rimlig avkastning på investeringar.

Avgifterna ska beräknas i enlighet med de redovisningsprinciper som gäller för de berörda offentliga myndigheterna.

6. Vidareutnyttjandet av följande ska vara kostnadsfritt för användaren:

- a) om inte annat följer av artikel 14.3, 14.4 och 14.5, de värdefulla dataset som förtecknas i enlighet med punkt 1 i den artikeln,
- b) de forskningsdata som avses i artikel 1.1 c.

Artikel 7

Öppenhet

1. När det gäller standardavgifter för vidareutnyttjande av handlingar ska alla tillämpliga villkor och det faktiska avgiftsbeloppet, inklusive beräkningsgrunden för avgifterna, fastställas i förväg och offentliggöras, om möjligt och lämpligt på elektronisk väg.

2. När det gäller andra avgifter för vidareutnyttjande än de avgifter som avses i punkt 1 ska de faktorer som beaktas vid beräkningen av avgifterna anges på förhand. På begäran ska innehavaren av de berörda handlingarna även ange hur avgifterna beräknats för en specifik ansökan om vidareutnyttjande.

3. Offentliga myndigheter ska säkerställa att sökande som begärt att få vidareutnyttja handlingar informeras om hur de kan få beslut eller förfaranden som påverkar dem överprövade.

Artikel 8

Standardiserade licenser

1. Vidareutnyttjande av handlingar får inte underkastas villkor såvida inte dessa villkor är objektiva, proportionella, icke-diskriminerande och motiverade av ett allmänintresse.

Om vidareutnyttjande är underkastat villkor får dessa villkor inte i onödan begränsa möjligheterna till vidareutnyttjande och de får inte användas för att begränsa konkurrensen.

2. De medlemsstater som använder licenser ska säkerställa att standardiserade licenser för vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga sektorn, vilka kan anpassas till varje enskild licensansökan, finns tillgängliga i digitalt format och kan behandlas på elektronisk väg. Medlemsstaterna ska uppmuntra användning av sådana standardiserade licenser.

Artikel 9

Praktiska arrangemang

1. Medlemsstaterna ska inrätta praktiska arrangemang för att underlätta sökning efter handlingar som är tillgängliga för vidareutnyttjande, till exempel i form av tillgångsförteckningar över viktiga handlingar med relevanta metadata, om möjligt och lämpligt tillgängliga online och i maskinläsbart format, och i form av portalplatser som är kopplade till tillgångsförteckningarna. När så är möjligt ska medlemsstaterna underlätta sökning på flera språk efter handlingar, särskilt genom att möjliggöra sammanställning av metadata på unionsnivå.

Medlemsstaterna ska också uppmana offentliga myndigheter att inrätta praktiska arrangemang som underlättar bevarandet av handlingar som är tillgängliga för vidareutnyttjande.

2. Medlemsstaterna ska, i samarbete med kommissionen, fortsätta sina ansträngningar för att förenkla tillgången till dataset, särskilt genom att tillhandahålla en enda åtkomstpunkt och steg för steg göra lämpliga dataset som innehas av offentliga myndigheter tillgängliga avseende alla handlingar som omfattas av detta direktiv samt data som innehas av unionens institutioner i format som är tillgängliga, enkelt sökbara och kan vidareutnyttjas på elektronisk väg.

Artikel 10

Forskningsdata

1. Medlemsstaterna ska stödja tillgången till forskningsdata genom att anta nationella strategier och relevanta åtgärder som syftar till att göra offentligt finansierade forskningsdata tillgängliga (*strategier för öppen tillgång*) enligt principen *öppenhet som standard* och i enlighet med Fair-principen. I detta sammanhang ska frågor avseende immateriella rättigheter, skydd av personuppgifter och insynsskydd, säkerhet och berättigade kommersiella intressen beaktas i enlighet med principen *så fri som möjligt och så begränsad som nödvändigt*. Dessa strategier för öppen tillgång ska inriktas på organisationer som bedriver forskning och organisationer som finansierar forskning.
2. Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 1.2 c ska forskningsdata kunna vidareutnyttjas för kommersiella eller icke-kommersiella ändamål i enlighet med kapitlet III och IV, i den mån de är offentligt finansierade och forskare, organisationer som bedriver forskning eller organisationer som finansierar forskning redan har gjort dem tillgängliga för allmänheten via ett institutionellt eller ämnesbaserat register. I det sammanhanget ska berättigade kommersiella intressen, kunskapsöverföring och befintliga immateriella rättigheter beaktas.

KAPITEL IV

ICKE-DISKRIMINERING OCH KONKURRENSBESTÄMMELSER

Artikel 11

Icke-diskriminering

1. Alla gällande villkor för vidareutnyttjande av handlingar ska vara icke-diskriminerande för jämförbara kategorier av vidareutnyttjande, inklusive gränsoverskridande vidareutnyttjande.
2. Om handlingar vidareutnyttjas av en offentlig myndighet som utgångsmaterial för dess kommersiella verksamhet, som inte rymms inom myndighetens offentliga verksamhet, ska samma avgifter och andra villkor för tillhandahållande av handlingarna tillämpas för den verksamheten som för andra användare.

Artikel 12

Exklusiva avtal

1. Alla potentiella marknadsaktörer ska kunna vidareutnyttja handlingar, även om en eller flera marknadsaktörer redan utnyttjar förädlade produkter som bygger på dessa handlingar. Kontrakt eller andra avtal mellan de offentliga myndigheter eller offentliga företag som innehar handlingarna och tredje man får inte innehålla något beviljande av ensamrätt.
2. Om en ensamrätt emellertid bedöms vara nödvändig för tillhandahållandet av en tjänst av allmänt intresse, ska dock giltigheten för skälet till att en sådan ensamrätt medges omprövas regelbundet och under alla omständigheter vart tredje år. De exklusiva avtal som ingås den 16 juli 2019 eller därefter ska göras tillgängliga online för allmänheten minst två månader innan de träder i kraft. De slutliga villkoren i sådana avtal ska vara öppna för insyn och göras tillgängliga online för allmänheten.

Denna punkt ska inte tillämpas på digitalisering av kulturresurser.

3. Om en ensamrätt, trots vad som anges i punkt 1, gäller digitalisering av kulturresurser ska ensamrättens varaktighet i allmänhet inte överstiga tio år. Om varaktigheten överstiger tio år ska den omprövas under det elfte året och, i tillämpliga fall, vart sjunde år därefter.

De avtal om ensamrätt som avses i första stycket ska vara öppna för insyn och göras tillgängliga för allmänheten.

När det föreligger ensamrätt som avses i första stycket, ska den berörda offentliga myndigheten utan kostnad få en kopia av de digitaliserade kulturresurserna som en del av det avtalet. Kopian ska finnas tillgänglig för vidareutnyttjande när ensamrätten har löpt ut.

4. Rättsliga eller praktiska arrangemang som, utan att uttryckligen bevilja en exklusiv rättighet, syftar till eller rimligen kan förväntas leda till en begränsad tillgänglighet för vidareutnyttjande av handlingar för andra enheter än den tredje part som deltar i arrangemanget, ska offentliggöras online minst två månader innan de träder i kraft. Sådana rättsliga eller praktiska arrangemangs påverkan på tillgången till data för vidareutnyttjande ska vara föremål för regelbunden översyn och ska, under alla omständigheter, ses över vart tredje år. De slutliga villkoren i sådana avtal ska vara öppna för insyn och göras tillgängliga online för allmänheten.

5. Exklusiva avtal som existerar den 17 juli 2013 som inte omfattas av undantagen som anges i punkterna 2 och 3 och som har ingåtts av offentliga myndigheter ska upphöra att gälla när kontraktet löper ut och under alla omständigheter senast den 18 juli 2043.

Exklusiva avtal som existerar den 16 juli 2019 som inte omfattas av undantagen som anges i punkterna 2 och 3 och som har ingåtts av offentliga företag ska upphöra att gälla när kontraktet löper ut och under alla omständigheter senast den 17 juli 2049.

KAPITEL V

VÄRDEFULLA DATASET

Artikel 13

Tematiska kategorier av värdefulla dataset

1. För att skapa förutsättningar till stöd för vidareutnyttjande av värdefulla dataset anges en förteckning över tematiska kategorier av sådana dataset i bilaga I.
2. Kommissionen ges befogenhet att anta delegerade akter i enlighet med artikel 15 med avseende på att ändra bilaga I genom att lägga till nya tematiska kategorier av värdefulla dataset så att teknik- och marknadsutvecklingen återspeglas.

Artikel 14

Särskilda värdefulla dataset och arrangemang för offentliggörande och vidareutnyttjande

1. Kommissionen ska anta genomförandeakter i vilka det fastställs en förteckning över särskilda värdefulla dataset i de kategorier som anges i bilaga I och som innehas av offentliga myndigheter och offentliga företag bland de handlingar som omfattas av detta direktiv.

Dessa särskilda värdefulla dataset ska

- a) vara tillgängliga avgiftsfritt med förbehåll för punkterna 3, 4 och 5,
- b) vara maskinläsbara,
- c) tillhandahållas via gränssnitt för tillämpningsprogram, och
- d) tillhandahållas som en bulknedladdning i förekommande fall.

I dessa genomförandeakter får också ange arrangemangen för offentliggörande och vidareutnyttjande av värdefulla dataset. Dessa arrangemang ska vara förenliga med öppna standardiserade licenser.

Arrangemangen får inbegripa villkor avseende vidareutnyttjande, format för data och metadata och tekniska arrangemang för spridning. Medlemsstaternas investeringar i öppna data-strategier, till exempel investeringar i utvecklingen och ibruktageandet av vissa standarder, ska beaktas och vägas mot de möjliga fördelarna med uppförandet på förteckningen.

Dessa genomförandeakter ska antas i enlighet med det granskningsförfarande som avses i artikel 16.2.

2. Fastställandet av särskilda värdefulla dataset i enlighet med punkt 1 ska grundas på en bedömning av deras potential att

- a) skapa viktiga socioekonomiska eller miljömässiga fördelar och innovativa tjänster,
- b) gynna ett stort antal användare, i synnerhet små och medelstora företag,
- c) bidra till att generera intäkter, och
- d) kombineras med andra dataset.

I syfte att fastställa särskilt värdefulla dataset ska kommissionen genomföra lämpliga samråd, inklusive på expertnivå, och en konsekvensbedömning samt säkerställa komplementaritet med befintliga rättsakter, till exempel direktiv 2010/40/EU, när det gäller vidareutnyttjande av handlingar. Den konsekvensbedömningen ska omfatta en kostnadsnyttoanalys och en analys av huruvida kostnadsfritt tillhandahållande av värdefulla dataset från offentliga myndigheter som är skyldiga att generera intäkter för att täcka en väsentlig del av sina kostnader kopplade till den offentliga verksamheten skulle leda till betydande budgetkonsekvenser för dessa myndigheter. Avseende värdefulla dataset som innehas av offentliga företag ska konsekvensbedömningen särskilt uppmärksamma de offentliga företagens roll i en konkurrensutsatt ekonomisk miljö.

3. Genom undantag från punkt 1 andra stycket led a ska de genomförandeakter som avses i punkt 1 föreskriva att den avgiftsfria tillgången till värdefulla dataset inte ska vara tillämplig på särskilda värdefulla dataset som innehas av offentliga företag om detta skulle leda till en snedvridning av konkurrensen på de berörda marknaderna.
4. Kravet på att göra värdefulla dataset avgiftsfritt tillgängliga enligt punkt 1 andra stycket led a ska inte vara tillämpligt på bibliotek, även universitetsbibliotek, museer och arkiv.
5. Medlemsstaterna får undanta offentliga myndigheter som är skyldiga att generera intäkter för att täcka en väsentlig del av sina kostnader kopplade till den offentliga verksamheten från kravet att tillhandahålla värdefulla dataset avgiftsfritt under en period på högst två år från och med det datum då den relevanta genomförandeakten, antagen i enlighet med punkt 1, träder i kraft, om det avgiftsfria tillhandahållandet av dessa värdefulla dataset skulle medföra betydande budgetkonsekvenser för dem.

KAPITEL VI

SLUTBESTÄMMELSER

Artikel 15

Utövande av delegering

1. Befogenheten att anta delegerade akter ges till kommissionen med förbehåll för de villkor som anges i denna artikel.
2. Den befogenhet att anta delegerade akter som avses i artikel 13.2 ska ges till kommissionen för en period på fem år från och med den 16 juli 2019. Kommissionen ska utarbeta en rapport om delegeringen av befogenhet senast nio månader före utgången av perioden på fem år. Delegeringen av befogenhet ska genom tyst medgivande förlängas med perioder av samma längd, såvida inte Europaparlamentet eller rådet motsätter sig en sådan förlängning senast tre månader före utgången av perioden i fråga.
3. Den delegering av befogenhet som avses i artikel 13.2 får när som helst återkallas av Europaparlamentet eller rådet. Ett beslut om återkallelse innebär att delegeringen av den befogenhet som anges i beslutet upphör att gälla. Beslutet får verkan dagen efter det att det offentliggörs i *Europeiska unionens officiella tidning*, eller vid ett senare i beslutet angivet datum. Det påverkar inte giltigheten av delegerade akter som redan har trätt i kraft.
4. Innan kommissionen antar en delegerad akt ska den samråda med experter som utsetts av varje medlemsstat i enlighet med principerna i det interinstitutionella avtalet av den 13 april 2016 om bättre lagstiftning.
5. Så snart kommissionen antar en delegerad akt ska den samtidigt delge Europaparlamentet och rådet denna.
6. En delegerad akt som antas enligt artikel 13.2 ska träda i kraft endast om varken Europaparlamentet eller rådet har gjort invändningar mot den delegerade akten inom en period på tre månader från den dag då akten delgavs Europaparlamentet och rådet, eller om både Europaparlamentet och rådet, före utgången av den perioden, har underrättat kommissionen om att de inte kommer att invända. Denna period ska förlängas med tre månader på Europaparlamentets eller rådets initiativ.

Artikel 16

Kommittéförfarande

1. Kommissionen ska biträdas av en kommitté för öppna data och vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn. Denna kommitté ska vara en kommitté i den mening som avses i förordning (EU) nr 182/2011.
2. När det hänvisas till denna punkt ska artikel 5 i förordning (EU) nr 182/2011 tillämpas.

Artikel 17

Införivande

1. Medlemsstaterna ska senast den 17 juli 2021 sätta i kraft de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv. De ska genast överlämna texten till dessa bestämmelser till kommissionen.

När en medlemsstat antar dessa bestämmelser ska de innehålla en hänvisning till detta direktiv eller åtföljas av en sådan hänvisning när de offentliggörs. De ska även innehålla en uppgift om att hänvisningar i befintliga lagar och andra författningar till de direktiv som upphävs genom det här direktivet ska anses som hänvisningar till det här direktivet. Närmare föreskrifter om hur hänvisningen ska göras och om hur uppgiften ska formuleras ska varje medlemsstat själv utfärda.

2. Medlemsstaterna ska till kommissionen överlämna texten till de centrala bestämmelser i nationell rätt som de antar inom det område som omfattas av detta direktiv.

Artikel 18

Kommissionens utvärdering

1. Tidigast den 17 juli 2025 ska kommissionen utvärdera detta direktiv och överlämna en rapport om de viktigaste resultaten av utvärderingen till Europaparlamentet och till rådet samt till Europeiska ekonomiska och sociala kommittén.

Medlemsstaterna ska förse kommissionen med de uppgifter som är nödvändiga för att utarbeta denna rapport.

2. Utvärderingen ska särskilt gälla direktivets tillämpningsområde samt sociala och ekonomiska konsekvenser, inklusive

- a) i vilken utsträckning vidareutnyttjandet av handlingar från den offentliga sektorn vilka omfattas av detta direktiv har ökat, i synnerhet av små och medelstora företag,
- b) värdefulla datasets konsekvenser,
- c) följderna av de tillämpade avgiftsprinciperna och vidareutnyttjandet av officiella handlingar av lagstiftnings- och förvaltningskaraktär,
- d) vidareutnyttjande av handlingar som innehas av andra enheter än offentliga myndigheter,
- e) tillgången till och användningen av API:er,
- f) samspelet mellan dataskyddsregler och möjligheter till vidareutnyttjande,
- g) ytterligare möjligheter att förbättra den inre marknadens funktion och att stödja ekonomisk utveckling och arbetsmarknadsutveckling.

Artikel 19

Upphävande

Direktiv 2003/98/EG, i dess lydelse enligt det direktiv som anges i bilaga II del A, upphör att gälla med verkan från och med den 17 juli 2021, utan att det påverkar medlemsstaternas skyldigheter vad det gäller de tidsfrister för införlivande i nationell rätt och de datum för tillämpning av de direktiv som anges i bilaga II del B.

Hänvisningar till det upphävda direktivet ska anses som hänvisningar till detta direktiv och ska läsas i enlighet med jämförelsetabellen i bilaga III.

Artikel 20

Ikraftträdande

Detta direktiv träder i kraft den tjugonde dagen efter det att det har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*.

Artikel 21

Adressater

Detta direktiv riktar sig till medlemsstaterna.

Utfärdat i Bryssel den 20 juni 2019.

På Europaparlamentets vägnar
A. TAJANI
Ordförande

På rådets vägnar
G. CIAMBA
Ordförande

BILAGA I

Förteckning över kategorier av värdefulla dataset som avses i artikel 13.1:

1. Geospaciala data
 2. Jordobservation och miljö
 3. Meteorologiska data
 4. Statistik
 5. Företag och företagsägande
 6. Rörlighet
-

BILAGA II

Del A

Upphävt direktiv och ändringen av detta
(som det hänvisas till i artikel 19)

Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/98/EG (EUT L 345, 31.12.2003, s. 90)	
Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/37/EU (EUT L 175, 27.6.2013, s. 1)	

Del B

Tidsfrister för införlivande med nationell rätt och datum för tillämpning
(som det hänvisas till i artikel 19)

Direktiv	Tidsfrist för införlivande	Datum för tillämpning
2003/98/EG	1 juli 2005	1 juli 2005
2013/37/EU	18 juli 2015	18 juli 2015

BILAGA III

JÄMFÖRELSETABELL

Direktiv 2003/98/EG	Detta direktiv
Artikel 1.1	Artikel 1.1, inledningen
	Artikel 1.1 a, b och c
Artikel 1.2, inledningen	Artikel 1.2, inledningen
Artikel 1.2 a	Artikel 1.2 a
—	Artikel 1.2 b
Artikel 1.2 b	Artikel 1.2 c
Artikel 1.2 c	Artikel 1.2 d
—	Artikel 1.2 e
Artikel 1.2 ca	Artikel 1.2 f
Artikel 1.2 cb	Artikel 1.2 g
Artikel 1.2 cc	Artikel 1.2 h
Artikel 1.2 d	Artikel 1.2 i
Artikel 1.2 e	Artikel 1.2 l
Artikel 1.2 f	Artikel 1.2 j
—	Artikel 1.2 k
Artikel 1.3	Artikel 1.3
Artikel 1.4	Artikel 1.4
Artikel 1.5	Artikel 1.5
—	Artikel 1.6 och 1.7
Artikel 2, inledningen	Artikel 2, inledningen
Artikel 2.1	Artikel 2.1
Artikel 2.2	Artikel 2.2
—	Artikel 2.3 och 2.5
Artikel 2.3	Artikel 2.6
—	Artikel 2.7–2.10
Artikel 2.4	Artikel 2.11
Artikel 2.5	Artikel 2.12
Artikel 2.6	Artikel 2.13
Artikel 2.7	Artikel 2.14
Artikel 2.8	Artikel 2.15
Artikel 2.9	Artikel 2.4
—	Artikel 2.16 och 2.17
Artikel 3	Artikel 3
Artikel 4.1	Artikel 4.1
Artikel 4.2	Artikel 4.2

Direktiv 2003/98/EG	Detta direktiv
Artikel 4.3	Artikel 4.3
Artikel 4.4	Artikel 4.4
—	Artikel 4.5
Artikel 4.5	Artikel 4.6, inledningen
	Artikel 4.6 a och b
Artikel 5.1	Artikel 5.1
—	Artikel 5.2
Artikel 5.2	Artikel 5.3
Artikel 5.3	Artikel 5.4
—	Artikel 5.5–5.8
—	Artikel 6.1 första stycket
Artikel 6.1	Artikel 6.1 andra stycket
Artikel 6.2, inledningen	Artikel 6.2, inledningen
Artikel 6.2 a	Artikel 6.2 a
Artikel 6.2 b	—
Artikel 6.2 c	Artikel 6.2 b
—	Artikel 6.2 c
—	Artikel 6.3
Artikel 6.3	Artikel 6.4
Artikel 6.4	Artikel 6.5
—	Artikel 6.6
Artikel 7.1	Artikel 7.1
Artikel 7.2	Artikel 7.2
Artikel 7.3	—
Artikel 7.4	Artikel 7.3
Artikel 8	Artikel 8
Artikel 9	Artikel 9.1
—	Artikel 9.2
—	Artikel 10.1 och 10.2
Artikel 10	Artikel 11
Artikel 11.1	Artikel 12.1
Artikel 11.2	Artikel 12.2
Artikel 11.2a	Artikel 12.3
—	Artikel 12.4
Artikel 11.3	—
Artikel 11.4	Artikel 12.5
—	Artiklarna 13–16
Artikel 12	Artikel 17.1
—	Artikel 17.2
Artikel 13.1	Artikel 18.1
Artikel 13.2	—

26.6.2019

SV

Europeiska unionens officiella tidning

L 172/83

Direktiv 2003/98/EG	Detta direktiv
Artikel 13.3	Artikel 18.2, inledningen
—	Artikel 18.2 a–g
—	Artikel 19
Artikel 14	Artikel 20
Artikel 15	Artikel 21
—	Bilaga I, II och III

Genomförandenyckel

Syfte och tillämpningsområde		
Artikel	Paragraf	Avsnitt
1.1 första ledet	1 kap. 1 §	7.2
1.1.a och 1.1.b	1 kap. 3 § första stycket	10.4.1
1.1.c	1 kap. 3 § andra stycket	10.4.2
1.2	1 kap. 4 §	10.5
1.2.a	1 kap. 4 § 10	10.5.8
1.2.b	1 kap. 4 § 12	10.5.10
1.2.c	1 kap. 4 § 2	10.5.2
1.2.d och e	1 kap. 1 § första stycket, 2 kap. 1 §	10.5.11-12, 17.5
1.2.f	1 kap. 4 § 8	10.5.6
1.2.g	1 kap. 4 § 3	10.5.3
1.2.h	2 kap. 1 §, 4 kap. 6 §	17.5.1, 17.6.1, 17.6.3
1.2.i	1 kap. 4 § 9	10.5.7
1.2.j	1 kap. 4 § 4	10.5.4
1.2.k och 1.2.l	1 kap. 4 § 5, 6, 7	10.5.5
1.3	1 kap. 1 § andra stycket	8.3.3
1.4	2 kap. 1 §, 4 kap. 6 §	17.6.1
1.5	1 kap. 3 § tredje stycket	10.3
1.6	-	-
1.7	-	-

Definitioner		
Artikel	Paragraf	Avsnitt
2.1 och 2.2.	-	10.4.1
2.3	1 kap. 5 §	9.1.1
2.4	-	10.5.5
2.5	-	15.4
2.6	-	8.2.7
2.7	-	-
2.8	1 kap. 5 §	9.1.4
2.9	1 kap. 5 §	9.1.10
2.10	1 kap. 5 §	9.1.5
2.11	1 kap. 5 §	9.1.6, 10.5.9
2.12	-	10.5.12
2.13	1 kap. 5 §	9.1.3
2.14	1 kap. 5 §, 4 kap. 2 §	9.1.9, 11.4.4
2.15	-	-
2.16	6 kap. 2 § andra stycket	14.6.6
2.17	-	-

Allmänna principer		
Artikel	Paragraf	Avsnitt
3.1	-	10.2.1
3.2	-	-

Behandling av en begäran om vidareutnyttjande m.m.		
Artikel	Paragraf	Avsnitt
4.1 och 4.2	3 kap. 2 §	12.3.2–3
4.3 första ledet	3 kap. 3 §	12.4.1
4.3 andra ledet	3 kap. 4 §	12.4.2
4.4 första ledet	3 kap. 3 §	12.4.3

4.4 andra ledet	8 kap. 1 §	13.2, 13.3
4.5	-	12.5
4.6	-	12.2

Tillgängliga format		
Artikel	Paragraf	Avsnitt
5.1 första ledet	4 kap. 1 §	11.4.3
5.1 andra ledet	4 kap. 2 §	11.4.4
5.2	4 kap. 2 §	11.4.4
5.3	4 kap. 2 §	11.4.4
5.4	-	-
5.5	4 kap. 4 §, 2 kap. 3 §	11.4.5, 11.5
5.6	2 kap. 3 §	11.5
5.7	4 kap. 5 §	11.4.2
5.8	4 kap. 3 §	11.4.6

Avgiftsprinciper		
Artikel	Paragraf	Avsnitt
6.1 första stycket	6 kap. 1 § e contrario	14.6.2
6.1 andra stycket	6 kap. 2 § första stycket	14.6.4
6.2	6 kap. 2 § andra stycket	14.6.5
6.3	6 kap. 5 §	14.6.11
6.4 och 6.5	6 kap. 2 § andra stycket	14.6.5
6.6.a	6 kap. 1 § andra stycket, 6 kap. 3–4 §§	14.6.7–10
6.6.b	6 kap. 1 § tredje stycket	14.6.3

Öppenhet		
Artikel	Paragraf	Avsnitt
7.1	6 kap. 6 §	16.5.1
7.2	6 kap. 7 §	16.5.2
7.3	3 kap. 3 §	12.4.3

Standardiserade licenser		
Artikel	Paragraf	Avsnitt
8.1	5 kap. 1 §	15.3
8.2	-	15.4

Praktiska arrangemang		
Artikel	Paragraf	Avsnitt
9.1 första stycket	2 kap. 2 §	16.2.2–4
9.1 andra stycket	-	16.3
9.2	-	16.4

Forskningsdata		
Artikel	Paragraf	Avsnitt
10.1	-	10.4.2
10.2	1 kap. 3 § andra stycket	10.4.2

Icke-diskriminering		
Artikel	Paragraf	Avsnitt
11.1	5 kap. 1 §	15.3
11.2	5 kap. 2 §	15.3.3

Avtal om exklusiva rättigheter		
Artikel	Paragraf	Avsnitt
12.1	7 kap. 1 § e contrario	15.5.3
12.2	7 kap. 2 §	15.5.4
12.3	7 kap. 3 §	15.5.5
12.4	7 kap. 4 §	15.5.6
12.5	7 kap. 5 §	15.5.7

Värdefulla datamängder		
Artikel	Paragraf	Avsnitt
13	-	-
14.1	-	9.1.5, 14.6.7
14.2	-	-
14.3	6 kap. 3 § andra meningen	14.6.8
14.4	6 kap. 3 § första meningen	14.6.9
14.5	6 kap. 4 §	14.6.10

Slutbestämmelser		
Artikel	Paragraf	Avsnitt
17.1	Ikraftträdande, p. 1	19.1

Aktörer som inkommit med synpunkter

Bolagsverket

Boverket

Chalmers tekniska högskola

Civic Tech Sweden

Datarådet

Datscha AB

Föreningen Grävande Journalister

Havs- och vattenmyndigheten

J++

Kungliga tekniska högskolan

Metria AB

Mittuniversitetet

Naturvårdsverket

Open Knowledge Sweden

SJ

Sveriges lantbruksuniversitet

Sveriges universitets- och högskoleförbund

Sweco

Trafikverket

Transportstyrelsen

Vetenskapsrådet

Statens offentliga utredningar 2020

Kronologisk förteckning

1. Översyn av yrket personlig assistent – ett viktigt yrke som förtjänar bra villkor. S.
2. Skärpta regler om utländska månggiften. Ju.
3. Hållbar slamhantering. M.
4. Vägen till en klimatpositiv framtid. M.
5. Fler rutjtjänster och höjt tak för rutavdraget. Fi.
6. En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering. S.
7. Brott mot djur – Skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem. N.
8. Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget. Fi.
9. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2020. Steg för steg. Var står vi? Vart går vi? M.
10. Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning. M.
11. Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar. Ju.
12. Nya kapitaltäckningsregler för värdepappersbolag. Fi.
13. Att kriminalisera överträdelse av EU-förordningar. N.
14. Framtidens teknik i omsorgens tjänst. S.
15. Strukturförändring och investering i hälso- och sjukvården – lärdomar från exemplet NKS. S.
16. Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter. Ju.
17. Grönt sparande. Fi.
18. Framtidens järnvägsunderhåll. I.
19. God och nära vård. En reform för ett hållbart hälso- och sjukvårdssystem. S.
20. Skatt på modet – för att få bort skadliga kemikalier. Fi.
21. Sveriges museum om Förintelsen. + Holocaust Remembrance and Representation. Documentation from a Research Conference. Ku.
22. Motorfordonspooler – på väg mot ökad delning av motorfordon. Fi.
23. Hälso- och sjukvård i det civila försvaret – underlag till försvarspolitisk inriktning. S.
24. Tillsammans för en välfungerande sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess. S.
25. Ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik. I.
26. En sjukförsäkring anpassad efter individen. S.
27. Högre växel i minoritetspolitiken. Stärkt samordning och uppföljning. Ku.
28. En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning. U.
29. En ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret. Ju.
30. En moderniserad arbetsrätt. A.
31. En ny mervärdesskattelag. Del 1 och 2. Fi.
32. Grundpension. Några anslutande frågor. S.
33. Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning. Del 1 och 2. U.
34. Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg. U.
35. Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Fi.

36. Ett nationellt sammanhållet system för kunskapsbaserad vård – ett system, många möjligheter. S.
37. Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen. A.
38. Ökad trygghet för visseblåsare. A.
39. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2019. M.
40. En gemensam utbildning inom statsförvaltningen. Fi.
41. Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna. A.
42. En annan möjlighet till särskilt stöd. Reglering av kommunala resursskolor. U.
43. Bygga, bedöma, betygssätta – betyg som bättre motsvarar elevernas kunskaper. U.
44. Grundlagsskadestånd – ett rättighetskydd för enskilda. Ju.
45. Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten. Ju.
46. En gemensam angelägenhet. Vol. 1 och 2. Fi.
47. Hållbar socialtjänst. En ny socialtjänstlag. Del 1 och 2. S.
48. Skatt på engångsartiklar. Fi.
49. Enhetlig och effektiv marknadskontroll. UD.
50. Enklare skatteregler för enskilda näringsidkare. Fi.
51. En ny lag om konsumentskydd vid köp och vissa andra avtal. Ju.
52. Rutavdrag för äldre. Fi.
53. Personuppgiftsbehandling vid antalsberäkning inför klinisk forskning. N.
54. En långsiktigt hållbar migrationspolitik. Ju.
55. Innovation genom information. I.

Statens offentliga utredningar 2020

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- En moderniserad arbetsrätt. [30]
- Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen. [37]
- Ökad trygghet för visselblåsare. [38]
- Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna. [41]

Finansdepartementet

- Fler ruttjänster och höjt tak för rutavdraget. [5]
- Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget. [8]
- Nya kapitaltäckningsregler för värdepappersbolag. [12]
- Grönt sparande. [17]
- Skatt på modet – för att få bort skadliga kemikalier. [20]
- Motorfordonspooler – på väg mot ökad delning av motorfordon. [22]
- En ny mervärdesskattelag. Del 1 och 2. [31]
- Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. [35]
- En gemensam utbildning inom statsförvaltningen. [40]
- En gemensam angelägenhet. Vol. 1 och 2. [46]
- Skatt på engångsartiklar. [48]
- Enklare skatteregler för enskilda näringsidkare. [50]
- Rutavdrag för äldre. [52]

Infrastrukturdepartementet

- Framtidens järnvägsunderhåll. [18]
- Ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik. [25]
- Innovation genom information. [55]

Justitiedepartementet

- Skärpta regler om utländska månggiften. [2]
- Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar. [11]
- Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter. [16]
- En ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret. [29]
- Grundlagsskadedånd – ett rättighetsskydd för enskilda. [44]
- Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten. [45]
- En ny lag om konsumentskydd vid köp och vissa andra avtal. [51]
- En långsiktigt hållbar migrationspolitik. [54]

Kulturdepartementet

- Sveriges museum om Förintelsen. + Holocaust Remembrance and Representation. Documentation from a Research Conference. [21]
- Högre växel i minoritetspolitiken. Stärkt samordning och uppföljning. [27]

Miljödepartementet

- Hållbar slamhantering. [3]
- Vägen till en klimatpositiv framtid. [4]
- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2020. Steg för steg. Var står vi? Vart går vi? [9]

Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet
Ingen övergödning. [10]
Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s
Fud-program 2019. [39]

Näringsdepartementet

Brott mot djur – Skärpta straff och ett
mer effektivt sanktionssystem. [7]
Att kriminalisera överträdelse av
EU-förordningar. [13]
Personuppgiftsbehandling vid antals-
beräkning inför klinisk forskning. [53]

Socialdepartementet

Översyn av yrket personlig assistent – ett
viktigt yrke som förtjänar bra villkor.
[1]
En begriplig och trygg sjukförsäkring med
plats för rehabilitering. [6]
Framtidens teknik i omsorgens tjänst. [14]
Strukturförändring och investering
i hälso- och sjukvården – lärdomar
från exemplet NKS. [15]
God och nära vård. En reform för ett
hållbart hälso- och sjukvårdssystem.
[19]
Hälso- och sjukvård i det civila försvaret
– underlag till försvarspolitisk
inriktning. [23]
Tillsammans för en välfungerande sjuk-
skrivnings- och rehabiliteringsprocess.
[24]
En sjukförsäkring anpassad efter individen.
[26]
Grundpension. Några anslutande frågor.
[32]
Ett nationellt sammanhållet system för
kunskapsbaserad vård
– ett system, många möjligheter. [36]
Hållbar socialtjänst. En ny socialtjänstlag.
Del 1 och 2. [47]

Utbildningsdepartementet

En mer likvärdig skola
– minskad skolsegregation och för-
bättrad resurstilldelning. [28]

Gemensamt ansvar
– en modell för planering och dimen-
sionering av gymnasial utbildning.
Del 1 och 2. [33]

Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritids-
hem och pedagogisk omsorg. [34]

En annan möjlighet till särskilt stöd.
Reglering av kommunala resurs-
skolor. [42]

Bygga, bedöma, betygssätta
– betyg som bättre motsvarar elevernas
kunskaper. [43]

Utrikesdepartementet

Enhetlig och effektiv marknadskontroll.
[49]