

Mekanismen för oberoende rapportering (IRM)

Granskning av handlingsplan:
Sverige 2023–2025

Open
Government
Partnership



Independent
Reporting
Mechanism

Inledning

I januari 2021 lanserade Independent Reporting Mechanism (IRM) de nya produkter som blev resultatet av processen IRM Refresh.¹ Detta nya tillvägagångssätt bygger på de lärdomar som har gjorts efter mer än 350 robusta, oberoende, evidensbaserade bedömningar genomförda av IRM såväl som input från OGP-miljön. IRM strävar efter att presentera enkla, aktuella, ändamålsenliga och resultatnriktade produkter som bidrar till lärande och ansvarstagande vid viktiga tidpunkter under OGP-handlingsplanens genomförande.

IRM-produkterna är:

- **Sammanfattning av samarbete:** Tar in lärdomar från tidigare handlingsplaner, syftar till att öka lärande samt påverkar planering och utformning av samarbete.
- **Granskning av handlingsplan:** En snabb, oberoende teknisk översyn av handlingsplanens egenskaper samt de styrkor och utmaningar som IRM har identifierat för att därmed utforma en starkare genomförandeprocess.
- **Resultatrapport:** En övergripande bedömning av genomförande som fokuserar på resultat på policynivå och hur förändringar äger rum. Den kontrollerar också efterlevnaden av OGP-reglerna och påverkar ansvarsskyldighet och långsiktigt lärande. Denna produkt introducerades under en övergångsfas år 2022 och började med handlingsplaner vars genomförandefas slutade 31 augusti 2022. Resultatrapporter levereras upp till fyra månader efter att genomförandet har avslutats.

Denna produkt består av en IRM-granskning av Sveriges handlingsplan för perioden 2023–2025. Handlingsplanen omfattar fyra åtaganden som IRM har filtrerat och samlat i två kluster. Betoningen i denna granskning är på handlingsplanens förmåga att bidra till genomförande och resultat. För data gällande de enskilda åtagandena, se bilaga 1. För mer detaljerad information om de metoder och indikatorer som används av IRM för denna granskning av handlingsplanen, se avsnitt III.

¹ IRM Refresh: <https://www.opengovpartnership.org/process/accountability/about-the-irm/irm-refresh/>

Innehållsförteckning

Avsnitt I: Översikt av handlingsplanen för perioden 2023–2025	2
Avsnitt II: Lovande åtaganden i Sveriges handlingsplan för perioden 2023–2025	4
Avsnitt III: Metodik och IRM-indikatorer	9
Bilaga 1: Data gällande de enskilda åtagandena	12
Bilaga 2: Samarbetsprocess för handlingsplanen	13

Avsnitt I: Översikt av handlingsplanen för perioden 2023–2025

Sveriges femte handlingsplan fortsätter att fokusera på öppna data. För att göra åtagandena mer effektiva skulle Sverige kunna göra "öppenhet som standard" obligatoriskt inom den offentliga sektorn samt använda öppna data för att stödja reformer gällande korruptionsbekämpning inom exempelvis områdena offentlig upphandling, lobbyverksamhet och huvudmannaskap. Finansdepartementet bör säkerställa att Sverige uppfyller OGP:s standarder för deltagande och samarbete under genomförandet genom en regelbunden dialog med civilsamhället om hur handlingsplanen fortskrider.

Sveriges femte handlingsplan (2023–2025) innehåller fyra åtaganden. När det gäller åtaganden 1 och 2 kommer regeringen att anta International Open Data Charter (ODC) och ge Myndigheten för digital förvaltning (Digg) i uppdrag att implementera principerna i ODC. Åtagande 3 innebär att främja tillgången till inköpsdata, medan åtagande 4 kommer att fokusera på korruptionsbekämpning. Handlingsplanen saknar detaljer gällande planerade aktiviteter eller milstolpar för genomförandet. Exempelvis anger åtagande 3 inte hur inköpsdata ska öppnas upp, medan åtagande 4 inte presenterar den korruptionsbekämpande verksamhet som ska genomföras.

Samarbetsprocessen bestod av två möten med civilsamhället. Regeringen gav NOD (Nationellt organ för dialog) i uppdrag att organisera det första mötet i oktober 2022, där deltagarna diskuterade potentiella frågor att hantera i handlingsplanen.² Intressenter identifierades såsom civilsamhällesorganisationer (CSO:er) med expertis inom det aktuella temat (digitalisering för en öppen och transparent offentlig sektor). Vissa viktiga organisationer inom området öppen förvaltning, såsom Transparency International Sverige, informerades dock inte i förväg.

Finansdepartementet arrangerade ett uppföljningsmöte i februari 2023 där man presenterade ett utkast till handlingsplanen.³ Samma intressenter som deltog i mötet i oktober bjöds in till mötet i februari. Under mötet besvarade departementet frågor kring de föreslagna åtagandena men förklarade att handlingsplanen inte kunde ändras vid denna tidpunkt samt att detaljerna skulle förtydligas under genomförandeprocessen. När det gäller framtida samarbetsprocesser skulle Finansdepartementet kunna arrangera fler uppföljningssamråd efter att de första idéerna har samlats in för att ge mer tid för statliga och icke-statliga intressenter att gemensamt utarbeta åtagandena.

I KORTHET

Deltar sedan: 2011

Handlingsplan under granskning: 2023–2025

IRM-produkt: Granskning av handlingsplan

Antal åtaganden: 4

Översikt över åtaganden:

Åtaganden med ett fokus på öppen förvaltning: 3 (75 %)

Åtaganden med en betydande potential att uppnå resultat: 0

Lovande åtaganden: 3

Politikområden:

Överförts från tidigare handlingsplaner:

- Öppna data

Tilläggs i denna handlingsplan:

- Korruptionsbekämpning

Uppfyller OGP:s minimikrav gällande samarbete: Ja

Antagandet av ODC, och i synnerhet "öppenhet som standard", har varit en prioriterad fråga för det svenska civilsamhället och skulle kunna sända en stark politisk signal till den offentliga förvaltningen om behovet av öppna data. Regeringen skulle kunna behöva anta lagstiftning som tvingar den offentliga förvaltningen att öppna upp vissa dataset där bristande efterlevnad skulle kunna leda till sanktioner. Digg bör ta fram en detaljerad färdplan för implementeringen av ODC-principerna samt mäta resultaten av detta. Digg skulle också kunna erbjuda tekniskt stöd till lokala förvaltningar och kommuner som arbetar med öppna data. IRM rekommenderar också att öppna data kopplas till arbetet mot korruption enligt åtagande 4, såsom data gällande offentlig upphandling, lobbying och finansiering av politisk verksamhet.

Finansdepartementet bör se till att Sverige uppfyller kraven i OGP:s standarder för deltagande och samarbete under genomförandefasen. Detta skulle innebära att samråd med civilsamhället arrangeras minst en gång i halvåret samt att Sveriges OGP-databas uppdateras minst två gånger per år med bevis på genomförande. Departementet bör också arrangera minst två möten med civilsamhället om året för att presentera resultaten av genomförandet samt samla in kommentarer.

² NOD är en tredjepartsorganisation för dialog mellan staten och civilsamhället. <https://www.nodsverige.se/>

³ 1 mars 2023 överfördes ansvaret för OGP från Infrastrukturdepartementet till Finansdepartementet och från Avdelningen för digitaliseringspolitik till Avdelningen för offentlig förvaltning. Sedan denna överföring har kontaktpersonen gällande OGP varit den biträdande chefen för Avdelningen för offentlig förvaltning.

Avsnitt II: Lovande åtaganden i Sveriges handlingsplan för perioden 2023–2025

Följande granskning fokuserar på det kluster av åtaganden som IRM identifierade såsom att ha potential att uppnå de mest lovande resultaten. Lovande åtaganden avser ett politikområde som är viktigt för intressenter eller samhället i stort. De måste vara verifierbara, ha ett relevant fokus på öppen förvaltning samt ha en begränsad eller betydande potential att uppnå resultat. Denna granskning tillhandahåller också en analys av utmaningar, möjligheter och rekommendationer för att bidra till lärande och genomförande av denna handlingsplan.

Tabell 1. Lovande åtaganden

Lovande åtaganden
<p>Kluster 1: Öppna data Regeringen kommer att anta principerna i International Open Data Charter. Regeringen kommer också att ge Myndigheten för digital förvaltning i uppdrag att implementera ODC-principerna samt främja öppen tillgång till inköpsdata.</p>

Åtagandekluster 1: Öppna data (Finansdepartementet, Myndigheten för digital förvaltning) För en fullständig beskrivning av åtagandena i detta kluster, se åtaganden 1, 2 och 3 i handlingsplanen [här](#).

Bakgrund och mål:

I 2022 års Global Data Barometer, vilket är ett internationellt civilsamhällesinitiativ med syfte att bedöma kvaliteten på öppna data, rankas Sverige som ett av de sämsta bland EU-länderna.⁴ I European Data Portals rapport Open Data Maturity Report för 2022 rankades Sverige på 18:e plats bland länderna i EU-27+ och fortsatte vara klassificerat som en "följare" gällande öppna data.⁵ I april 2022 antog regeringen en lag som implementerade EU-direktivet 2019/1024 om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn.⁶ Lagändringarna trädde i kraft i augusti 2022.⁷

Under Sveriges fjärde handlingsplan (2019–2022) skapade Myndigheten för digital förvaltning (Digg) en ny portal för öppna data och antalet dataset tredubblades.⁸ Offentliga myndigheter öppnade dock inte upp dataset som prioriterades av civilsamhället, exempelvis offentlig upphandling. Dessutom har Sverige inte fullgjort något åtagande att anta en nationell handlingsplan gällande öppna data. I detta utkast till en handlingsplan gällande öppna data (som aldrig formellt har implementerats) rekommenderades att principen om "öppenhet som standard" skulle införlivas i lagstiftningen.⁹ Digg har nationella principer för hur information ska göras tillgänglig för allmänheten samt även en nationell datastrategi, men ingen av dessa är obligatoriska.¹⁰

Åtagandena i detta kluster syftar till att vidareutveckla Sveriges arbete med öppna data. Åtagande 1 kräver att International Open Data Charter (ODC) ska antas.¹¹ Enligt åtagande 2 ska regeringen utse Digg till Sveriges nationella kontaktpunkt för implementeringen av ODC. I denna kapacitet kommer Digg att utveckla verksamheter för att öka allmänhetens kunskap om ODC-principerna. Enligt åtagande 3 kommer regeringen att ge Digg i uppdrag att främja öppen tillgång till inköpsdata. Under samarbetsprocessen gav civilsamhället feedback på hur åtagandet gällande inköpsdata bäst kan genomföras. Open Knowledge Sweden genomför ett projekt

gällande öppen upphandling som heter "Open up!" (tidigare i samarbete med Digg) och har identifierat vilka delar av staten som måste involveras. Denna feedback beaktades dock inte eftersom de statliga representanterna inte hade den tid eller det inflytande som krävdes för att utöka åtagandet till relevanta delar av staten (till exempel Upphandlingsmyndigheten, Ekonomistyrningsverket och svenska rymdaktiebolaget).¹²

I april 2022 (innan samarbetsprocessen inleddes) gav regeringen Digg i uppdrag att föreslå hur Sverige skulle kunna anta ODC-principerna.¹³ I NOD:s protokoll från samrådsmötet 19 oktober 2022 nämns diskussioner om tillgång till inköpsdata.¹⁴ Även om ODC inte uttryckligen nämns i dessa protokoll, noterade Finansdepartementet att åtagandena gällande ODC och uppgifter till Digg togs upp i diskussionerna gällande att förbättra tillgången till data, överbygga kunskapsluckor samt att öppna upp inköpsdata.¹⁵ Dessutom har regeringens antagande av ODC-principerna också varit en prioritet för det svenska civilsamhället under många år.¹⁶

Potential för resultat: Begränsad

Enligt en företrädare från Open Knowledge Sweden skulle antagandet av ODC-principerna kunna sända en politisk signal till den offentliga förvaltningen om att förbättra sin praxis gällande öppna data.¹⁷ Företrädaren tror dock att ODC:s inverkan kommer att förbli begränsad såtillvida regeringen inte fastställer "öppenhet som standard" i lagstiftning. Dessutom uttryckte en företrädare för Civic Tech Sweden skepsis gällande Diggs förmåga att implementera ODC-principerna fullt ut.¹⁸ En dataspecialist vid Digg noterade att myndigheten endast kan främja principen gällande "öppenhet som standard" men har enligt det nuvarande regelverket ingen möjlighet att sanktionera bristande efterlevnad.¹⁹

Den 30 mars 2023 gav regeringen Digg i uppdrag att implementera ODC-principerna.²⁰ Digg håller på att ta fram en färdplan för ODC.²¹ Myndigheten kommer att tillhandahålla riktlinjer och genomföra informationskampanjer och utbildning för tjänstemän gällande att dela och bevara data. Målet med detta projekt är att förändra kulturen kring öppna data inom den offentliga förvaltningen samt undvika en situation där endast ett fåtal isolerade experter arbetar med data. Digg kommer också att skapa ett program gällande "dataambassadörer" för frivilliga deltagare inom staten (tjänstemän på teknisk nivå som arbetar inom eller på uppdrag av den offentliga förvaltningen).²² Detta program syftar till att förbättra deltagarnas kompetens så att de kan stödja öppna data inom sina respektive organisationer. Digg var redan innan handlingsplanen ansvarig för öppna data inom den svenska offentliga förvaltningen, vilket innebär att styrningen inte har förändrats även om ledarskapet när det gäller att anta och implementera ODC är tydligare. Enligt företrädaren för Open Knowledge Sweden skulle det ha varit effektivare om regeringen hade tagit ledningen i stället för Digg, även om denna företrädare även medgav att denna förändring skulle vara svår att genomföra.²³

Detta kluster utgör en liten förbättring av Sveriges befintliga politik och praxis vad gäller öppna data. ODC-principerna ger den offentliga förvaltningen ett tydligt ramverk för hur man delar och främjar data på ett sätt som gynnar samhället. International ODC erbjuder också Sverige en chans att lära sig av och samarbeta med andra nationella och lokala förvaltningar gällande öppna data. Antagandet av ODC-principerna leder emellertid inte till bindande eller institutionella förändringar i offentliga institutioner. OGP-handlingsplanen anger inte huruvida dessa principer ska vara juridiskt bindande och inte heller hur dataset (exempelvis gällande offentlig upphandling) kommer att öppnas upp.

Möjligheter, utmaningar och rekommendationer under genomförandeprocessen

Att anta ODC-principerna kan hjälpa den svenska staten att gå från ett system byggt på reaktiv öppenhet till ett proaktivt sådant med "öppenhet som standard" där offentliga tjänstemän måste publicera data om det inte finns något hinder för detta. En annan utmaning när det gäller att implementera ODC är den Allmänna dataskyddsförordningen (GDPR). Till skillnad från ODC är GDPR juridiskt bindande, och offentliga tjänstemän måste undvika att dela data som kan bryta mot GDPR. Sverige är dessutom decentraliserat till en mycket stor grad, vilket innebär att ansvaret för öppna data delas av lokala förvaltningar. Dataambassadörprogrammet och utbildningen av tjänstemän (en del av färdplanen för ODC) kan bidra till att hantera denna utmaning, men Digg måste klargöra omfattningen av dessa program. Ett annat sätt att hantera denna utmaning skulle kunna vara att bygga broar mellan arbetet med öppna data och det anti-korruptionsarbete som omfattas av åtagande 4 i denna handlingsplan. Slutligen är befintlig svensk lagstiftning gällande informationsfrihet pappersbaserad, vilket gör det möjligt för staten att skicka begärda handlingar till medborgare i form av pappersdokument. Det innebär att det kommer att finnas två potentiellt konkurrerande ramverk: ett befintligt, juridiskt bindande ramverk för informationsfrihet samt en framväxande, icke-obligatorisk princip gällande öppna data. En dom från Högsta domstolen i juni 2023 indikerar att enligt nuvarande svensk lagstiftning kan staten inte vara skyldig att skicka handlingar i form av öppna data.²⁴ Ett sätt att komma till rätta med denna tvetydighet skulle vara att juridiskt se till att ODC-principerna efterlevs, inklusive "öppenhet som standard".

IRM rekommenderar följande åtgärder för att uppnå betydande resultat under genomförandeprocessen:

- **Publicera en detaljerad färdplan för implementeringen av ODC-principerna samt klargör omfattningen av dataambassadörprogrammet.** Som nämnts tidigare utvecklar Digg för närvarande en färdplan för implementeringen av ODC-principerna i den offentliga förvaltningen. Digg bör publicera denna färdplan så snart den är klar. Digg skulle kunna dra nytta av riktlinjerna från International ODC när det gäller att implementera ODC-principerna.²⁵ Det kommer också att vara viktigt att Digg klargör hur många som kommer att delta som dataambassadörer och hur många tjänstemän som kommer att delta i utbildningarna. Digg skulle kunna skapa indikatorer för att mäta effekterna av dessa program.
- **Säkerställa att den nationella lagstiftningen är i linje med kraven i ODC, i synnerhet när det gäller att kräva "öppenhet som standard".** Regeringen skulle kunna överväga att anta lagstiftning som tvingar den offentliga förvaltningen att öppna upp vissa dataset där bristande efterlevnad skulle kunna leda till sanktioner. För Sverige kommer det att vara särskilt viktigt att hantera begränsningarna i det befintliga pappersbaserade ramverket för informationsfrihet genom att juridiskt fastställa principen "öppenhet som standard". Till exempel leder Frankrikes "Lag för en digital republik" till "öppenhet som standard".²⁶
- **Stödja lokala myndigheter och kommuner gällande öppna data.** Digg skulle kunna erbjuda tekniskt stöd till lokala myndigheter och kommuner gällande öppna data, eventuellt tillsammans med Sveriges Kommuner och Regioner. Exempelvis har Open Knowledge Sweden rekommenderat att skapa en nationell ombudsman som representerar allmänhetens intresse i frågor om praxis gällande öppna data samt ett samordningscentrum för öppna data för statliga och lokala myndigheter.²⁷ Tyskland, ett annat decentraliserat land, har ett kompetenscenter för öppna data som organiserar

forum och konferenser gällande öppna data för att informera federala, delstatliga och icke-statliga företrädare vad gäller publicering av öppna data.²⁸ Det stödjer också kunskapsdelning via en webbplats som listar olika dataanvändningsfall.²⁹ Digg skulle kunna organisera liknande forum för dataambassadörerna samt utveckla en liknande databas för dataanvändningsfall i Sverige. Digg och staten skulle också kunna uppmuntra regioner och kommuner att anta ODC. I sin lokala OGP-handlingsplan från 2017 antog provinsen Ontario i Kanada exempelvis ODC för provinsens öppna datadirektiv.³⁰

- **Prioritera öppna dataset som stödjer reformer gällande offentlig integritet.** Dessa åtaganden skulle kunna ligga till grund för eventuella ändringar i lagstiftningen när det gäller att kräva publicering av viktiga dataset gällande politisk integritet. I protokollet från samrådet i oktober 2022 framgår det att civilsamhället är intresserat av att förbättra öppenheten kring offentlig upphandling, lobbyverksamhet, intressekonflikter, huvudmannaskap och finansiering av politisk verksamhet.³¹ Till exempel kan data om offentlig upphandling stödja inrättandet av en central databas för offentlig upphandling, helst i Upphandlingsmyndighetens regi. Dessutom kan lagstiftningen ändras för att uppdatera de ekonomiska uppgifter som politiska partier är skyldiga att offentliggöra.

Övriga åtaganden

Andra åtaganden som IRM inte identifierade som lovande diskuteras nedan. Denna granskning presenterar rekommendationer för att bidra till lärande och genomförande av dessa åtaganden.

Enligt åtagande 4 ska Finansdepartementet utarbeta en handlingsplan mot korruption på alla nivåer i den offentliga förvaltningen. Åtagandet anger inte vilka åtgärder departementet kommer att genomföra, bara att det kommer att kommunicera hur arbetet fortlöper. Eftersom detta åtagande inte anger något mervärde eller någon förbättrad öppen förvaltning jämfört med befintlig praxis, bedömer IRM att det har en oklar potential att uppnå resultat. Finansdepartementet har klargjort att beslutet att utarbeta en ny handlingsplan mot korruption vid tiden för utvecklingen av OGP-handlingsplanen ännu inte hade meddelats av regeringen. För att inkludera ett åtagande gällande korruptionsbekämpning var departementet därför tvunget att definiera detta i mer allmänna termer.³² Under genomförandet rekommenderar IRM att handlingsplanen mot korruption hanterar viktiga områden gällande offentlig integritet, såsom offentlig upphandling, lobbyverksamhet, finansiering av politisk verksamhet samt en starkare reglering när det gäller insyn i huvudmannaskap. Finansdepartementet skulle också kunna integrera antikorrupsionsarbetet med ändringar i praxis gällande öppna data från åtagandena 1–3.

⁴ Global Data Barometer, The Global Data Barometer Report, <https://globaldatabarometer.org/the-global-data-barometer-report-first-edition/>

⁵ Open Data Maturity, 2022, Sweden, https://data.europa.eu/sites/default/files/country-factsheet_sweden_2022.pdf

⁶ Sveriges regering, Finansdepartementet, Den offentliga sektorns tillgänglighörande av data, april 2022, <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2022/04/prop.-202122225/>

⁷ *Ibid.*

⁸ Digg, Sveriges dataportal, www.dataportal.se

⁹ Open Government Partnership, Sverige resultatrapport 2019–2022, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2023/05/Sweden_Results-Report_2019-2022_SW.pdf

¹⁰ Nationella principer för att tillgängliggöra information, Digg and Data för ett kunskapsbaserat och innovativt Sverige (regeringen.se).

¹¹ International ODC lanserades vid OGP Global Summit i Mexiko 2015 och är en internationell organisation för samverkan mellan stater och organisationer som arbetar för att öppna data baserat på sex gemensamma principer: 1) öppenhet som

standard, 2) i rätt tid och omfattande, 3) tillgängligt och användbart, 4) jämförbart och kompatibelt, 5) för bättre förvaltning och medborgarengagemang samt 6) för inkluderande utveckling och innovation. Se <https://opendatacharter.net/>

¹² Information som lämnats till IRM av Pierre Mesure (Civic Tech Sweden) under förhandsgranskningen av denna rapport.

¹³ Digg, International Open Data Charter, april 2022,

<https://www.digg.se/download/18.6e4b659818475c7636b55e2/1675156660402/Bilaga%20-%20Underlag%20IODC.pdf>

¹⁴ Sveriges regering, Infrastrukturdepartementet, november 2022, s. 7,

<https://www.regeringen.se/contentassets/48a9f871e2af44c081ec39706d97478a/samrad-om-digitaliseringens-mojligheter-for-en-mer-oppen-och-transparent-offentlig-sektor.pdf>.

¹⁵ Information som lämnats till IRM av Finansdepartementet under förhandsgranskningen av denna rapport.

¹⁶ Civic Tech Sweden, <https://forum.civitech.se/t/hur-skulle-det-ga-om-sverige-antog-open-data-charter/523>

¹⁷ Mattias Axell (Open Knowledge Sweden), intervju av IRM, 21 juni 2023.

¹⁸ Pierre Mesure (Civic Tech Sweden), korrespondens med IRM, 30 juni 2023.

¹⁹ Ulrika Domellöf Mattson (Digg), intervju av IRM, 22 juni 2023.

²⁰ Sveriges regering, Finansdepartementet, Sverige ansluter sig till International Open Data Charter, mars 2023,

<https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2023/03/sverige-ansluter-sig-till-international-open-data-charter-data-fran-offentliga-forvaltningen-gors-mer-oppen-och-lattillganglig/>

samt uppdragsbeskrivning, <https://www.regeringen.se/contentassets/838563dde57c4c069081b786b9f6e6c0/uppdrag-att-ansvara-for-genomforandet-av-open-data-charters-stadga.pdf>

²¹ Medium, Sweden adopts the international Open Data Charter principles, juni 2023,

<https://medium.com/opendatacharter/sweden-adopts-the-international-open-data-charter-principles-96ebdbbd42>

²² Digg, Digg lanserar dataambassadörsprogram för att stödja arbetet med öppna data, februari 2023, <https://www.digg.se/om-oss/nyheter/nyheter/2023-02-21-digg-lanserar-dataambassadorsprogram-for-att-stodja-arbetet-med-oppna-data>

²³ Mattias Axell (Open Knowledge Sweden), intervju av IRM, 21 juni 2023.

²⁴ <https://www.domstol.se/globalassets/filer/domstol/hogstodomstolen/avgoranden/2023/o-327-23.pdf>

²⁵ ODC Adoption and Implementation Roadmap, oktober 2017, https://drive.google.com/file/d/1l-Q7Dq_M0oRkaqEgPtI7vF3EclfxasjO/view

²⁶ FieldFisher, France Adopts Digital Republic Law, oktober 2016, <https://www.fieldfisher.com/en/services/privacy-security-and-information/privacy-security-and-information-law-blog/france-adopts-digital-republic-law>

²⁷ Open Knowledge Sweden, öppet brev: Open data priorities in Sweden, november 2021, <https://okfn.se/2021/11/01/open-letter-open-data-priorities-in-sweden/>

²⁸ Open Government Partnership, Tyskland, Strengthen and Socialize Open Data Policy,

<https://www.opengovpartnership.org/members/germany/commitments/DE0021/>

²⁹ Tyskland, öppna dataanvändningsfall,

https://www.bva.bund.de/DE/Services/Behoerden/Beratung/Beratungszentrum/OpenData/Use_Cases/use_cases_node.html

³⁰ Open Government Partnership, Ontario, Kanada, Strengthen Ontario's Commitment to Making Government Data Open by Default by Adopting the International Open Data Charter, 2017, <https://www.opengovpartnership.org/members/ontario-canada/commitments/ont0001/>

³¹ Open Knowledge Sweden, Open data for political integrity in Sweden: A “non-issue”?, mars 2020,

https://drive.google.com/file/d/1MTuKt63Wr_bEgLqkYie_urbuiV40rZAq/view?pli=1

³² Information som lämnats till IRM av Finansdepartementet under förhandsgranskningen av denna rapport.

Avsnitt III: Metodik och IRM-indikatorer

Syftet med denna granskning är inte att vara en utvärdering. Avsikten är att vara en snabb, oberoende teknisk översyn av handlingsplanens egenskaper och de styrkor och utmaningar som IRM har identifierat för att därmed utforma en starkare genomförandeprocess. IRM belyser åtaganden som har den största potentialen att uppnå resultat, hög prioritet för landets intressenter, är prioriterade i den nationella öppna förvaltningskontexten eller en kombination av dessa faktorer.

IRM använder sig av en filtrerings- och klusterprocess för att identifiera lovande reformer eller åtaganden:

Steg 1: Identifiera vad som kan granskas baserat på åtagandets verifierbarhet enligt handlingsplanen.

Steg 2: Identifiera huruvida åtagandet har ett fokus på öppen förvaltning. Är det relevant för OGP-värden?

Steg 3: Granska åtaganden som är verifierbara och har ett fokus på öppen förvaltning för att avgöra huruvida vissa åtaganden måste grupperas i kluster. Åtaganden som har ett gemensamt politiskt mål eller bidrar till samma reform eller politiska fråga bör föras samman i ett kluster. Potentialen för resultat gällande åtaganden i kluster bör granskas som en helhet. IRM-personal följer dessa steg för att gruppera åtaganden i kluster:

- a. Identifiera övergripande teman. Om handlingsplanen inte redan är grupperad utifrån teman kan IRM-personalen använda sig av OGP:s tematiska märkning som en referens.
- b. Granska åtagandemålen för att identifiera åtaganden som tar upp samma politiska fråga eller bidrar till samma bredare politik eller förvaltningsreform.
- c. Organisera åtaganden i kluster efter behov. Åtaganden kan redan i handlingsplanen vara organiserade utifrån specifika politiska eller förvaltningsreformer.

Steg 4: Bedöm potentialen för resultat gällande åtagandet, oavsett om det är en del av ett kluster eller är fristående.

Filtrering är en intern process. Data gällande enskilda åtaganden återfinns i bilaga 1. Under den interna granskningsprocessen av denna produkt verifierar IRM dessutom korrektheten i resultaten och samlar in ytterligare synpunkter genom en peer review-process, feedback från OGP Support Unit efter behov, intervjuer och validering med landets intressenter, en extern expertgranskning och tillsyn av IRM:s internationella expertpanel (IEP).

Som tidigare beskrivits förlitar sig IRM på **tre nyckelindikatorer** när det gäller denna granskning:

I. Verifierbarhet:

- **Ja, tillräckligt specifik för att granska:** Såsom anges i handlingsplanen är de angivna målen och de föreslagna åtgärderna tillräckligt tydliga och innefattar objektivt verifierbara åtgärder för att bedöma genomförande.

- **Nej, inte tillräckligt specifik för att verifiera:** Såsom anges i handlingsplanen är de angivna målen och de föreslagna åtgärderna otydliga och omfattar inte uttryckligen verifierbara åtgärder för att bedöma genomförande.
- Åtaganden som inte kan verifieras kommer bedöms som icke granskningsbara och ytterligare bedömningar kommer inte att göras.

II. Fokus på öppen förvaltning:

Denna indikator bedömer huruvida åtagandet relaterar till de öppna förvaltningsvärdena öppenhet, medborgardeltagande eller offentlig ansvarsskyldighet enligt definitionen i Open Government Declaration och OGP Articles of Governance genom att svara på följande vägledande frågor. Baserat på en noggrann läsning av åtagandetexten avgör IRM först huruvida åtagandet har ett fokus på öppen förvaltning:

- **Ja/Nej** Syftar åtagandet till att göra ett politikområde, institution eller beslutsprocess mer öppen eller främja deltagande och/eller ansvarsutkrävande i förhållande till allmänheten?

IRM använder sig av de OGP-värden som definieras i OGP Articles of Governance. Dessutom kan följande frågor gällande varje enskilt OGP-värde användas som referens för att identifiera det specifika fokuset på öppen förvaltning i analysen av åtagandet:

- **Öppenhet:** Kommer staten att lämna ut mer information, förbättra de juridiska eller institutionella ramarna för att garantera rätten till information, förbättra kvaliteten på den information som lämnas ut till allmänheten eller förbättra insynen i statliga beslutsprocesser eller institutioner?
- **Medborgardeltagande:** Kommer staten att skapa eller förbättra möjligheter, processer eller mekanismer för allmänheten att forma eller påverka beslut? Kommer staten att skapa, möjliggöra eller förbättra mekanismer för minoriteter eller underrepresenterade grupper att delta? Kommer staten att möjliggöra en juridisk miljö för att garantera mötesfrihet, föreningsfrihet och fredliga protester?
- **Offentlig ansvarsskyldighet:** Kommer staten att skapa eller förbättra möjligheterna att hålla tjänstemän till svars för sina handlingar? Kommer staten att möjliggöra juridiska, politiska eller institutionella ramverk för att främja ansvarsutkrävande av offentliga tjänstemän?

III. Potential för resultat

IRM justerade denna indikator – som tidigare benämndes ”potentiell effekt”-indikatorn – för att ta hänsyn till feedback från samrådsprocessen IRM Refresh med OGP-aktörer. I och med IRM-produkternas nya resultatnriktade strategiska fokus ändrade IRM denna indikator så att den fastställer de förväntade resultaten och den potential som verifieras i IRM:s resultatrapport efter genomförande. Med tanke på syftet med denna granskning av handlingsplanen är bedömningen av potentialen för resultat endast en tidig indikation på åtagandets möjlighet att skapa meningsfulla resultat utifrån hur åtagandet är formulerat i handlingsplanen jämfört med den nuvarande situationen inom respektive politikområde.

Indikatorns skala definieras som:

- **Oklar:** Åtagandet syftar till att fortsätta med pågående praxis i linje med befintlig lagstiftning, krav eller politik utan att ange mervärdet eller ett utökat fokus på öppen förvaltning jämfört med befintlig praxis.
- **Begränsad:** Ett positivt men fristående initiativ eller förändring av processer, praxis eller politik. Åtagandet leder inte till bindande eller institutionella förändringar gällande förvaltning eller institutioner som styr ett politikområde. Exempel innefattar verktyg (exempelvis webbplatser) släppa data, utbildningar eller pilotprojekt.
- **Betydande:** En möjlig stor förändring vad gäller praxis, politik eller institutioner som styr ett politikområde, offentlig sektor eller förhållandet mellan medborgare och stat. Åtagandet leder till bindande och institutionella förändringar genom hela förvaltningen.

Denna översyn utarbetades av IRM i samarbete med Elsa Foucraut och genomgick en extern expertgranskning av Thomas Kalinowski. IRM:s IEP är ansvarig för IRM-metodiken, kvaliteten på IRM-produkter och granskningsprocessen. Mer information återfinns i avsnittet "IRM Overview" på OGP:s webbplats.³³

³³ IRM Overview: <https://www.opengovpartnership.org/irm-guidance-overview/>

Bilaga 1. Data gällande de enskilda åtagandena³⁴

Åtagande 1: Antagande av Open Data Charter

- Verifierbar: Ja
- Har det ett fokus på öppen förvaltning? Ja
- Detta åtagande har grupperats såsom: Öppna data (åtaganden 1, 2 och 3)
- Potential för resultat: Begränsad

Åtagande 2: Särskild kontaktpunkt samt implementering av principer gällande öppna data

- Verifierbar: Ja
- Har det ett fokus på öppen förvaltning? Ja
- Detta åtagande har grupperats såsom: Öppna data (åtaganden 1, 2 och 3)
- Potential för resultat: Begränsad

Åtagande 3: Inköpsdata

- Verifierbar: Ja
- Har det ett fokus på öppen förvaltning? Ja
- Detta åtagande har grupperats såsom: Öppna data (åtaganden 1, 2 och 3)
- Potential för resultat: Begränsad

Åtagande 4: Utveckla arbetet mot korruption

- Verifierbar: Ja
- Har det ett fokus på öppen förvaltning? Nej
- Potential för resultat: Oklar

³⁴ Redaktionell not:

1. För åtaganden som är samlade i kluster genomförs bedömningen av potential för resultat på klusternivå snarare än på nivån för individuella åtaganden.
2. Namn på åtaganden kan ha förkortats. För den fullständiga texten gällande åtaganden, se Sveriges handlingsplan: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2023/04/Sweden_Action-Plan_2023-2025_June_SE.pdf

Bilaga 2: Samarbetsprocess för handlingsplanen

Medlemsländer i OGP uppmanas att sträva efter att till fullo leva upp till de uppdaterade OGP-standarderna för deltagande och samarbete som trädde i kraft 1 januari 2022.³⁵ IRM bedömer alla länder som har lämnat in handlingsplaner från och med 2022 utifrån de uppdaterade standarderna. OGP instiftade en 24-månaders frist för att säkerställa en rättvis och transparent övergång till de uppdaterade standarderna. Under denna tid kommer IRM att bedöma länders anpassning till standarderna samt hur de lever upp till deras minimikrav.³⁶ Länder kommer dock enbart att anses agera i strid med OGP-processen om de inte uppfyller minimikraven i de handlingsplaner som presenteras från och med 2024. Tabell 2 anger i vilken utsträckning ländernas deltagande- och samarbetsmetoder uppfyller de minimikrav som gäller vid utarbetandet av handlingsplanen.

Tabell 2. Uppfyllnad av minimikrav

Minimikrav	Uppfylldes under samarbetsprocessen?	Uppfylldes under genomförandet?
<p>1.1 Utrymme för dialog: Infrastrukturdepartementet och Digg arbetade tillsammans med NOD (ett tredjepartsorgan som har skapats av staten och en paraplyorganisation som representerar frivilligorganisationer för dialoger mellan den svenska staten och civilsamhället) för att samråda med civilsamhället under utarbetandet av handlingsplanen. Elva civilsamhällesorganisationer (CSO:er) deltog i det första samrådet 19 oktober 2022.³⁷ Ett utkast till handlingsplan diskuterades sedan vid ett uppföljningsmöte med civilsamhället 22 februari 2023.³⁸ Under samarbetsfasen har Sverige därmed följt minimikravet enligt OGP:s standarder för deltagande och samskapande i och med att utrymme för dialog har uppfyllts minst en gång i halvåret. Sedan februari 2023 har det dock vid skrivande stund (juli 2023) inte arrangerats några uppföljningsmöten.</p> <p>I NOD:s inbjudan att delta i samrådet i oktober 2022 ingick grundläggande information om samrådets syfte, hur det skulle se ut och Infrastrukturdepartementets förväntade uppföljning. Inbjudan är inte längre offentligt tillgänglig på NOD:s webbplats, men IRM bekräftade att den var tillgänglig vid tidpunkten för samarbetsprocessen.³⁹ Den finns även på NOD:s LinkedIn-sida.⁴⁰</p>	Ja	<i>Kommer att bedömas i resultatrapporten</i>
<p>2.1 OGP-webbplats: Staten har en offentligt tillgänglig webbplats för OGP-processen i Sverige.⁴¹ Den innehåller den senaste handlingsplanen. Det är oklart om denna webbsida fanns uppe innan handlingsplanen för 2023–2025 antogs (april 2023). Internet Archive tog inte en ögonblicksbild av den förrän 9 maj 2023.⁴²</p>	Ja	<i>Kommer att bedömas i resultatrapporten</i>
<p>2.2 Databas: Sveriges databas innehåller information från samarbetsråden i oktober 2022 och februari 2023.⁴³ Den innehåller också pressmeddelanden om regeringens beslut att anta Open Data Charter (ODC)⁴⁴ samt att ge Digg i uppdrag att implementera ODC.⁴⁵ Dessa pressmeddelanden utgör bevis för genomförandet av åtagande 1 respektive 2. Regeringen har inte uppdaterat databasen sedan handlingsplanen för 2023–2025 antogs (8 maj 2023).</p>	Ja	<i>Kommer att bedömas i resultatrapporten</i>

<p>3.1 Förhandsbesked: Den 29 september publicerade NOD en inbjudan att delta i samrådsmötet den 19 oktober 2022. Även om inbjudan inte längre är tillgänglig på NOD:s webbplats vid skrivande stund (juli 2023), bekräftade IRM att den var tillgänglig under samarbetsprocessen.⁴⁶ Inbjudan fanns även på NOD:s LinkedIn-sida. Inbjudan innehöll en kort tidsplan för processen, där det angavs att Infrastrukturdepartementet skulle planera ett uppföljningsmöte ungefär tre veckor efter samrådet. Den innefattade även en översikt över hur samrådsmötet var strukturerat.⁴⁷</p>	Ja	Inte tillämpligt
<p>3.2 Synlighet: Förutom inbjudan i september 2022 lade NOD även ut inbjudningar på Facebook den 6 oktober 2022⁴⁸ samt på LinkedIn.⁴⁹ NOD kontaktade även CSO:er om att delta i mötet i oktober 2022. Emellertid kontaktades några viktiga antikorrupsionsorganisationer såsom Transparency International Sverige inte av NOD eller regeringen för att delta.⁵⁰</p>	Ja	Inte tillämpligt
<p>3.3 Återkopplingsmekanism: Enligt handlingsplanen bjöd NOD in 40 civilsamhällesorganisationer till samrådet i oktober 2022 samt publicerade öppna inbjudningar på sin webbplats och på sociala medier. I februari 2023 lade Finansdepartementet fram ett utkast till åtaganden för sju deltagande CSO:er samt Digg. Mötet i februari 2023 hölls via Skype. Inbjudan skickades ut fem dagar i förväg och innehöll en lista över de fyra förslagen till åtaganden.⁵¹ Minst en företrädare för civilsamhället ansåg dock att departementet kunde ha gett deltagarna mer tid att förbereda sig för mötet.⁵²</p>	Ja	Inte tillämpligt
<p>4.1 Utförligt svar: I NOD:s protokoll gällande mötet i oktober 2022 listas de ämnen som deltagarna diskuterade i förhållande till handlingsplanen.⁵³ Vid uppföljningsmötet i februari 2023 lade Finansdepartementet fram ett utkast till åtaganden för intressenter. Enligt departementets mötesprotokoll valdes förslagen till åtaganden utifrån förslagen från samrådet i oktober 2022.</p> <p>Vid mötet i februari nämnde företrädare från Finansdepartementet att förslagen till åtaganden inte kunde ändras vid denna tidpunkt samt att detaljerna skulle förtydligas under genomförandeprocessen. Departementet gav dock svar till deltagarna gällande förslagen till handlingsplanen. Exempelvis förklarade departementet att det inte kunde ta på sig ytterligare förslag från civilsamhället när det gäller inköpsdata (åtagande 3) eftersom det inte hade den tid eller inflytande som krävdes för att utöka åtagandet till att omfatta relevanta delar av förvaltningen.⁵⁴ Dessutom förklarade departementet att förslagen gällande ett lobbyingregister samt transparens gällande finansiering av politiska partier redan ingick i olika politiska processer och därmed inte kunde ingå i OGP-handlingsplanen.⁵⁵</p>	Ja	Inte tillämpligt
<p>5.1 Öppet genomförande: IRM kommer att bedöma huruvida möten arrangerades med intressenter från civilsamhället för att presentera resultaten av genomförandet samt möjliggöra för civilsamhället att lämna synpunkter i resultatrapporten.</p>	Inte tillämpligt	<i>Kommer att bedömas i resultatrapporten</i>

³⁵ Open Government Partnership, OGP Participation and Co-Creation Standards, 2021, <https://www.opengovpartnership.org/ogp-participation-co-creation-standards/>

³⁶ Open Government Partnership, IRM Guidelines for the Assessment of Minimum Requirements, 2022, <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-guidelines-for-the-assessment-of-minimum-requirements/>

- ³⁷ Sveriges regering, Infrastrukturdepartementet, november 2022, <https://www.regeringen.se/contentassets/48a9f871e2af44c081ec39706d97478a/samrad-om-digitaliseringens-mojligheter-for-en-mer-oppen-och-transparent-offentlig-sektor.pdf>
- ³⁸ Sveriges regering, Finansdepartementet, mars 2023, <https://www.regeringen.se/contentassets/48a9f871e2af44c081ec39706d97478a/uppfoljande-samrad-om-sveriges-handlingsplan-for-open-government-partnership-20232025.pdf>
- ³⁹ NOD, offentligt samråd, september 2022, <https://web.archive.org/web/20221019152217/https://www.nodsverige.se/samrad-digitaliseringens-mojligheter-for-okad-oppenhet-och-insyn-i-offentlig-forvaltning/>
- ⁴⁰ LinkedIn, NOD, https://www.linkedin.com/posts/nodsverige_samr%C3%A5d-digitaliseringens-m%C3%B6jligheter-f%C3%B6r-activity-6983754166036795392-4GUR/?originalSubdomain=se
- ⁴¹ Sveriges regering, Finansdepartementet, Sveriges handlingsplan för Open Government Partnership 2023–2025, <https://www.regeringen.se/rapporter/2023/05/sveriges-handlingsplan-for-open-government-partnership-20232025/>
- ⁴² Se <https://web.archive.org/web/20230509135659/https://www.regeringen.se/rapporter/2023/05/sveriges-handlingsplan-for-open-government-partnership-20232025/>
- ⁴³ <https://www.regeringen.se/rapporter/2023/05/sveriges-handlingsplan-for-open-government-partnership-20232025/ibid>.
- ⁴⁴ Sveriges regering, Finansdepartementet, Sverige ansluter sig till International Open Data Charter, mars 2023, <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2023/03/sverige-ansluter-sig-till-international-open-data-charter-data-fran-offentliga-forvaltningen-gors-mer-oppen-och-lattillganglig/>
- ⁴⁵ Sveriges regering, Finansdepartementet, Uppdrag att ansvara för genomförandet av Open Data Charters stadga, april 2023, <https://www.regeringen.se/regeringsuppdrag/2023/04/uppdag-att-ansvara-for-genomforandet-av-open-data-charters-stadga/>
- ⁴⁶ NOD, offentligt samråd, september 2022, <https://web.archive.org/web/20221019152217/https://www.nodsverige.se/samrad-digitaliseringens-mojligheter-for-okad-oppenhet-och-insyn-i-offentlig-forvaltning/>
- ⁴⁷ NOD, offentligt samråd, september 2022, <https://web.archive.org/web/20221019152234/https://www.nodsverige.se/wp-content/uploads/2022/09/bilaga-fragestallningar-och-upplagg-ogp.pdf>
- ⁴⁸ Facebook, NOD, <https://www.facebook.com/nodsverige/>
- ⁴⁹ LinkedIn, NOD, https://www.linkedin.com/posts/nodsverige_samr%C3%A5d-digitaliseringens-m%C3%B6jligheter-f%C3%B6r-activity-6983754166036795392-4GUR/?originalSubdomain=se
- ⁵⁰ Lotta Rydström (Transparency International Sverige), korrespondens med IRM, 15 juni 2023. Jeremija Isakovic (NOD), intervju av IRM, 21 juni 2023.
- ⁵¹ Information som lämnats till IRM av Finansdepartementet under förhandsgranskningen av denna rapport.
- ⁵² Information som lämnats till IRM av Mattias Axell (Open Knowledge Sweden) under förhandsgranskningen av denna rapport.
- ⁵³ Mattias Axell (Open Knowledge Sweden), intervju av IRM, 21 juni 2023.
- ⁵⁴ Information som lämnats till IRM av Pierre Measure, Civic Tech Sweden, under förhandsgranskningen av denna rapport.
- ⁵⁵ Information som lämnats till IRM av Finansdepartementet under förhandsgranskningen av denna rapport.