

Infrastrukturdepartementet
Regeringskansliet
103 33 Stockholm

Er referens
I2021/03462

Vår handläggare
Åsa Berglund

Remissvar gällande Avgifter för information i elektronisk form (SOU 2020:82)

Inledning

Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) har anmodats att lämna synpunkter på förslaget och vill – från de utgångspunkter myndigheten har att beakta – lämna följande synpunkter.

FOI:s synpunkter nedan följer betänkandets disposition.

3.2 Behovet av översyn

FOI:s utgångspunkt är att det är välbehövligt att bringa reda, enhetlighet och förutsebarhet i avgiftssättningen av utlämnandet av handlingar från myndigheterna.

Det är även bra att det klargörs att utlämnande av digital information ska omfattas av ett avgiftsuttag. FOI har dock synpunkter på förslaget till ny avgiftsförordning.

3.3 Förhållandet till öppna data-lagen

Som FOI framförde i sitt remissvar till ”öppna-datalagen” (Information genom information, SOU 2020:55) anser myndigheten att det förslaget är svårt att förstå och svårt att tillämpa och när det ska ligga till grund för tillämpningen av den nya avgiftsförordningen följer svårigheterna följaktligen med.

FOI, som är en i huvudsak uppdragsfinansierad forskningsmyndighet och en försvarsunderrättelsemyndighet, ser även stora problem med utlämnande av

digital forskningsinformation enligt ”öppna data-lagen” och att utlämnande av digital forskningsinformation dessutom *inte* kommer att avgiftsbeläggas.¹ FOI är en till största delen en uppdragsfinansierad forskningsmyndighet, vilket innebär att myndigheten får uppdrag från främst Försvarmakten och Försvarets materielverk, men även andra myndigheter, företag och organisationer, svenska som internationella. Dessa samarbetspartners uppskattar inte om myndigheten tillgängliggör information (immateriell egendom) som tillhör dem. Tillgängliggörande av sådan information skulle i förlängningen innebära att FOI går miste om vissa för myndigheten och svenska försvaret viktiga uppdrag.

FOI:s egna huvudsakliga tillgångar är immateriella. För att FOI ska ha möjlighet att fullgöra myndighetens uppdrag och leverera resultat till FOI:s huvuduppdragsgivare inom försvarssektorn behöver FOI värna sina immateriella tillgångar. FOI behåller därför i avtal äganderätten till såväl bakgrundskunskap som forskningsresultat så att de immateriella tillgångarna kan användas för att bedriva fortsatt forskning, metod- och teknikutveckling samt nödvändig kunskapsuppbyggnad inom myndigheten. FOI kan via avtal ge andra nyttjanderätt till FOI:s immateriella tillgångar så att FOI:s forskningsresultat kan nyttjas utanför försvarssektorn och främja annan forskning eller utveckling. Sådan nyttjanderätt lämnas dock i enlighet med de villkor som FOI uppställer för att säkerställa att nyttjandet inte hindrar FOI:s eget behov. Nyttjandet får inte heller innebära att FOI:s huvuduppdragsgivare Försvarmakten och Försvarets materielverk inte kan använda beställda resultat fritt i framtiden.²

Det ligger i forskningens natur att forskningsinformation är informationsrik och datortung. Informationen låter sig svårligen föras över i digital form med vanliga distributionskanaler som t.ex. e-post. FOI kan följaktligen förutspå stora svårigheter med utlämnande och överföringar av forskningsdata. Om leveransen inklusive bearbetning dessutom är kostnadsfri kan det förutspås att begäran kommer att göras utan större eftertänksamhet med krav på ännu mer omfattande utlämnanden som följd. FOI menar att myndigheten inte har verktygen och resurser för framtagning, bearbetning och distribution av dessa mängder data.

FOI har dessutom i sitt remissvar till betänkandet ”Innovation genom information” (SOU 2020:55) kraftigt ifrågasatt varför myndigheter inom nationellt försvar och säkerhet ska omfattas av ”öppna-datalagen”, när inte ens direktivet som ligger till grund för lagen omfattar nationellt försvar och säkerhet. FOI har även i samband med detta ifrågasatt hur immateriella rättigheter,

¹ Se undantaget från avgiftsfrihet i art 6.2 a) i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1024, ”öppna data-direktivet”.

² Se under 1 anført direktiv bl.a. skäl 28, 31 och skäl 54.

personuppgifter och försvarshemligheter som typiskt sett förekommer inom FOI:s forskning, ska kunna skyddas i det nuvarande förslaget till ”öppna-datalag”. Dessa synpunkter gör sig fortfarande gällande i samband med denna remiss.

Avsnitt 4 Offentlighetsuttag och informationsuttag i övrigt

Det är av rättssäkerhetsskäl viktigt att det är tydligt för både myndigheter och allmänhet hur mycket som ska betalas för handlingar som begärs ut. FOI anser dock att förslaget till ny avgiftsförordning är komplext och att det är svårt att förstå begreppen och dess följder vad gäller skyldigheter för myndigheten och i vilka fall myndigheten ska ta ut avgifter. Begreppen kommer delvis från det tidigare förslaget till ”öppna data-lag”.

Rimligen kommer även en sökande att anse att den föreslagna förordningen är svår att förstå. FOI befärar att det kommer att behövas resurskrävande utredning och diskussioner med sökanden i handläggningen av ett utlämnande när myndigheten ska ta reda på vilken typ av begäran en sökande gör och konsekvenserna av begäran. Gissningsvis kommer följden i många fall bli att sökanden bestämmer sig för den begäran som är billigast (”avgiftsshopping”). En sådan utredning riskerar även att bryta mot efterforskningsförbudet i 2 kap. 18 § TF.

4.3.4 Hinder mot att tillgängliggöra informationen och Maskning av uppgifter

Sekretess innebär ett förbud mot att röja uppgifter. Handlingar ska lämnas ut till den del de inte omfattas av sekretess. Utredningen diskuterar därvid att digital ”maskning” praktiskt kan genomföras genom att uppgifter stryks över i dokumentet i datorn. I exempelvis Word eller PDF-dokument är detta en mycket enkel åtgärd som ofta kan göras i befintlig standardprogramvara som är tillgänglig för myndigheten (s. 49).

I det sammanhanget vill FOI påpeka att digital maskning som utgångspunkt inte ger ett tillräckligt skydd för sekretessbelagd information. Det som läggs till digitalt kan som grundregel tas bort digitalt. Det finns visserligen programvara som ”tvättar” informationen från tidigare versioner och som därför kan användas för maskering vid utlämnande, men långt ifrån alla myndigheter har den programvaran eller kan hantera den korrekt. Word är inte en sådan programvara och inte heller standardversionen av Adobe Acrobat Reader. De nämnda programvarorna ska enligt FOI:s mening inte användas för maskering. Det finns exempel på att information, t.ex. sekretessbelagda uppgifter om enskilda personer (som rättsintyg) i förundersökningar, har röjts och lagts ut på sociala medier när

maskeringen enkelt har tagits bort efter utlämnande. En poäng med att maskera manuellt och analogt är just att ta bort underliggande data för att hemlighålla de uppgifter som omfattas av sekretess.

Enligt FOI:s uppfattning måste det tydligt framgå att offentlighets- och sekretesslagen ha företräde framför ”öppna-datalagen” på så sätt att sekretessen bibehålls vid utlämnande framför att ”befintligt format” tillhandahålls enligt ”öppna-datalagen”. Det ska alltså vara fullt möjligt att ändra informationens format så att inte sekretessbelagd information röjs vid ett utlämnande. Det är inte rimligt att de skyddsbehov som avspeglas i sekretessbestämmelserna offras för någon annans behov av att vidareutnyttja informationen. Detta är också vad som framgår av skäl 23 till ”öppna data-direktivet”.³

FOI anser sammanfattningsvis att utredningens beskrivning av maskeringsförfarandet vid utlämnande av uppgifter är för lättvindig, eftersom inte tillräcklig hänsyn verkar tas till skyddet för de sekretessbelagda uppgifterna. Enligt FOI:s mening tar utredningen inte tillräcklig hänsyn till skyddsbehoven som motiverar sekretessbestämmelserna.

7.3.2 En myndighet ska ta ut en avgift när den efter begäran tillhandahåller information i elektronisk form

FOI delar utredningens uppfattning om att en myndighet ska ta ut en avgift när den efter begäran enligt TF tillhandahåller information i elektronisk form. Detsamma bör som utredningen föreslår gälla för kostnader som är hänförliga till informationsuttag i övrigt, dvs. annat än ett uttag enligt TF (offentlighetsuttag). Sådana uttag kan vara arbete med att bearbeta information för att uppfylla formatkraven i tillhandahållandet av informationen enligt 4 § 8 och andra stycket ”öppna-datalagen”. Det bör dock enligt FOI:s mening finnas en begränsande regel liknande den nuvarande bestämmelsen i 4 § andra stycket avgiftsförordningen om att arbetet ska vara av tillfällig art eller mindre omfattning (jfr utredningen s. 113). Det finns skäl att tro att en obegränsad rätt kommer att utnyttjas eller i vart fall nyttjas på ett sätt som kan komma att ta resurser från myndigheterna i en omfattning som faktiskt påverkar myndighetens kärnverksamhet. Det förekommer även att rätten att begära ut information används i syften som inte har med lagstiftningens ändamål att göra utan närmast kan betraktas som trakasserier mot enskilda tjänstemän eller andra verksamhetsstörande syften.

³ Se under 1 anført direktiv skäl 23, andra meningen.

7.3.4 En schabloniserad avgift för offentlighetsuttag, 7.3.5 Avgifter för annat tillhandahållande än offentlighetsuttag och 7.3.6 En avgift ska i vissa fall tas ut för ett fysiskt lagringsmedium

FOI har inga synpunkter på avgifternas storlek i sig. Det är av godo att beloppen ensas vad gäller olika typer av uttag. Det är dock som tidigare nämnts snårigt att komma fram till vad som ska avgiftsbeläggas och inte och resonemangen tycks inte vara fullt konsekvent genomförda.

Detta remissvar har beslutats av generaldirektör Jens Mattsson efter föredragning av juristen Åsa Berglund. I den slutliga handläggningen har chefsjuristen Eva Liljefors och särskilde rådgivaren Mikael Wiklund deltagit.

Kista som ovan



.....
 Jens Mattsson



.....
 Åsa Berglund

Kort om Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI)

FOI är en myndighet under Försvarsdepartementet. Merparten av FOI:s verksamhet är uppdragsfinansierad. Myndighetens största uppdragsgivare är Försvarsmakten och Försvarets materielverk men FOI har även uppdrag inom den civila sektorn för statliga myndigheter, kommuner och företag. FOI har också många internationella uppdrag. FOI har till uppgift att bedriva forskning, metod- och teknikutveckling samt utredningsarbete för totalförsvaret och till stöd för nedrustning, icke-spridning och internationell säkerhet. FOI får även i övrigt bedriva forskning, metod och teknikutveckling samt utredningsarbete. Myndigheten ska verka för att försvarsforskningen nyttiggörs även utanför totalförsvaret. FOI har också som uppgift att bedriva försvarsunderrättelseverksamhet genom analyser av information som inhämtats från offentliga informationskällor eller som lämnats av uppdragsgivare.



Datum
2021-04-27

Nr FOI-2021-137:

Sändlista:

För kännedom

Försvarsdepartementet/RS caroline.walderfors@regeringskansliet.se

Internt FOI

Registrator

GD-sekreterare

Deltagare i den slutliga handläggningen

FS/AC