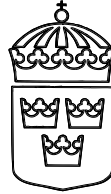


Kommittédirektiv



Bättre förutsättningar för vidareutnyttjande
av handlingar från den offentliga
förvaltningen

Dir.
2013:2

Beslut vid regeringssammanträde den 17 januari 2013

Sammanfattning

En särskild utredare ska bland annat

- föreslå de författningsändringar som behövs för att genomföra ändringarna i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/98/EG om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn (PSI-direktivet) i svensk rätt,
- analysera konsekvenserna av utvidgningen av direktivets tillämpningsområde till arkiv, museer och bibliotek,
- se över lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen (PSI-lagen) i övrigt,
- se över myndigheters bemyndiganden om uttag av avgifter för tillhandahållande och vidareutnyttjande av information i syfte att öka tydligheten,
- utreda vilket stöd myndigheterna behöver och om någon myndighet bör ges uppgifter på området.

Utredaren ska följa de förhandlingar om förslagen till ändringar i PSI-direktivet som pågår inom Europeiska unionen och i sitt förslag utgå från det innehåll de får när de antagits av Europaparlamentet och rådet.

Utredaren ska lämna förslag till lagändringar senast den 13 juni 2013. Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 30 oktober 2013.

Bakgrund

Vidareutnyttjande i dag

Statliga och kommunala myndigheter samlar in, framställer och reproducerar information för att fullgöra sina offentliga åtaganden. Vissa myndigheter har informationsförsörjning som en av sina uppgifter, t.ex. Lantmäteriet, Bolagsverket och Statistiska centralbyrån. I dessa fall är det en uppgift för myndigheten att se till att viss information finns tillgänglig i samhället för att riksdag och regering bedömt att det är ett offentligt åtagande. I andra fall utgör produktion och tillhandahållande av information en mindre del av verksamheten och i en del fall är informationen snarast en biprodukt av ärendehandläggningen.

Informationen som finns i den offentliga förvaltningen har ett stort marknadsvärde och är ett viktigt utgångsmaterial för utvecklingen av nya produkter och tjänster, särskilt när den är elektroniskt tillgänglig. När information används utanför myndigheten är det ett vidareutnyttjande i PSI-direktivets mening. Offentlig information från svenska myndigheter vidareutnyttjas sedan länge i betydande omfattning för både kommersiella och ideella ändamål. Genom att förbättra förutsättningarna för att använda informationen skapas positiva samhällsekonomiska effekter när fler och växande företag därigenom kan utveckla nya branscher, nya produkter och nya tjänster som ger ökad sysselsättning och ekonomisk tillväxt.

Förvaltningspolitiska propositionen

I den förvaltningspolitiska propositionen Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt (prop. 2009/10:175) framhåller regeringen att en stor del av den information som finns hos kommunala och statliga myndigheter utgör en samhällsgemensam resurs av stort värde för medborgarna, företagen och det civila samhället. Regeringen anser att det ska vara så enkelt som möjligt för så många som möjligt att tillgodogöra sig värdet av denna informationssamling.

Medborgare och organisationer kan använda information från myndigheter för sin egen kunskapsuppbyggnad, som

underlag för deltagande i det offentliga samtalet och i formella politiska processer. Information från myndigheter kan också användas som underlag för att fatta välavvägda beslut när det gäller individuella val som rör det allmännas tjänster, t.ex. välfärdsval. Sådan information kan därför bidra till att stärka människors självstyre och förbättra förutsättningarna för utövandet av medborgerliga rättigheter.

Vidare anser regeringen att myndigheterna aktivt bör sträva efter att möjliggöra ett effektivt vidareutnyttjande av offentlig information för att underlätta framväxten av en informationsmarknad och för att bidra till att stärka människors självstyre och utövande av medborgerliga rättigheter.

Det är enligt regeringens mening viktigt att främja återanvändning av information från statliga och kommunala myndigheter för både kommersiella och ideella ändamål. Både företagets och det civila samhällets användning av information och utveckling av nya tjänster för medborgare och företag bör främjas och stödjas. Myndigheterna bör mer aktivt verka för att deras information ska kunna vidareutnyttjas av aktörer utanför förvaltningen. Information bör i så stor utsträckning som möjligt göras tillgänglig i elektronisk form och i standardiserade format för att ge bästa förutsättningar för vidareutnyttjande (prop. 2009/10:175 s. 130–132).

Budgetpropositionen för 2013

I budgetpropositionen för 2013 framhåller regeringen att förutsättningarna för vidareutnyttjande av information från myndigheter behöver förbättras. Regeringen lyfter särskilt fram att en fråga som bör uppmärksammas är om någon myndighet bör ges i uppgift att övervaka hur PSI-lagen efterlevs och att stödja myndigheterna i deras arbete med att tillhandahålla information för vidareutnyttjande (prop. 20012/13:1 UO 2, s. 35).

PSI-direktivet

Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/98/EG om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn (PSI-direktivet) antogs den 17 november 2003. PSI-direktivet syftar

till att skapa förutsättningar för en europeisk informationsmarknad. Direktivet innehåller en uppsättning minimiregler för vidareutnyttjande av handlingar som finns hos offentliga myndigheter. Reglerna ska säkerställa rättvisa, proportionella och icke-diskriminerande villkor för vidareutnyttjande av handlingar.

Direktivet genomfördes i svensk rätt genom lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen (PSI-lagen). Denna lag trädde i kraft den 1 juli 2010.

I samband med PSI-direktivets genomförande gavs E-delegationen (Fi 2009:01) i uppdrag att i ett inledningsskede främja och samordna myndigheternas arbete med att förbättra förutsättningarna för vidareutnyttjande av handlingar (dir. 2010:32).

Regeringen har i regleringsbrevet för 2012 gett Bolagsverket, Lantmäteriet, Sveriges geologiska undersökning och Transportstyrelsen i uppdrag att återrapportera de åtgärder som vidtagits med anledning av PSI-lagen.

Förslaget till ändringar i PSI-direktivet

Kommissionen lade i december 2011 fram ett förslag till ändringar i PSI-direktivet¹.

Kommissionen föreslår sammanfattningsvis att PSI-direktivet ändras på följande sätt:

- direktivets tillämpningsområde utvidgas till att omfatta arkiv, museer och bibliotek,
- det ska som huvudregel vara obligatoriskt för medlemsstaterna att tillåta vidareutnyttjande av alla allmänt tillgängliga handlingar,
- beslut ska kunna överprövas av en oberoende myndighet vars beslut är bindande för de berörda myndigheterna,
- myndigheter ska som huvudregel kunna ta ut avgifter motsvarande marginalkostnaderna för reproduktion och spridning,

¹ Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2003/98/EG om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn, KOM(2011) 877 slutlig.

- myndigheter ska i undantagsfall kunna ta ut avgifter utöver marginalkostnaderna i enlighet med objektiva, öppet redovisade och kontrollerbara kriterier,
- arkiv, museer och bibliotek får ta ut avgifter som överstiger marginalkostnaderna,
- en myndighets offentliga uppgifter ska definieras i författning,
- i artikel 5 ersätts ”på elektronisk väg” med ”i maskinläsbart format och tillsammans med tillhörande metadata”.

Utredarens uppdrag

Förslag till författningsändringar med anledning av ändringar i direktivet

Regeringen bedömer att de kommande ändringarna i PSI-direktivet kommer att kräva författningsreglering för att korrekt genomföras i svensk rätt. Utredaren ska analysera och ge förslag till hur ändringarna i PSI-direktivet ska genomföras i svensk rätt enligt den lydelse direktivet erhållit när det antagits. När det är ändamålsenligt bör ändringarna i första hand föras in i PSI-lagen. Utredaren ska inte föreslå ändringar i grundlag.

Analys av konsekvenserna för vissa kulturinstitutioner

Utredaren ska analysera konsekvenserna av förslaget att utvidga bestämmelserna till att omfatta arkiv, museer och bibliotek. Utredaren ska särskilt beakta förutsättningarna för extern finansiering av digitalisering av samlingar, vilket kan omfatta beviljande av exklusiva rätter.

Översyn av PSI-lagen i övrigt

PSI-lagen har varit i kraft i två år och de statliga och kommunala myndigheter som har tillämpat lagen har gjort praktiska erfarenheter av dess tillämpning.

Statskontoret har i rapporten Kartläggning av exklusiva rätter (2010:21) kartlagt förekomsten av exklusiva rätter, som är

otillåtna enligt PSI-direktivet. I rapporten pekar Statskontoret på att vissa begrepp i lagen är svårtillämpade, och att det finns ett behov av vägledning.

Regeringskansliet har genomfört en enkät till ett urval myndigheter om PSI-lagens tillämpbarhet (dnr S2012/4548/SFÖ). I enkätsvaren anför några myndigheter problem med vissa begrepp i lagen, bl.a. affärsverksamhet. Vidare redovisar några myndigheter att det är oklart hur lagens krav på redovisning av grunderna för avgiftsberäkning ska fullgöras.

Utredaren ska därför se över lagen även i de delar som inte berörs av förslaget till ändringar i direktivet, och föreslå ändringar som underlättar tillämpningen av lagen eller som annars är påkallade. Syftet med en sådan översyn är att göra lagen tydligare och lättare att tillämpa. Översynen ska utgå från de praktiska erfarenheterna av lagens tillämpning.

Översyn av vissa bemyndiganden

De myndigheter som tar ut avgifter för tillhandahållande av information för vidareutnyttjande har ett bemyndigande att göra detta. En del myndigheter har särskilda bemyndiganden att ta ut avgifter. Detta gäller de myndigheter vars verksamhet är helt eller delvis avgiftsfinansierad.

De myndigheter som inte har särskilda bemyndiganden kan ta ut avgifter enligt det generella bemyndigandet i 4 § avgiftsförordningen (1992:191). För kommunerna finns bestämmelser om avgifter i kommunallagen (1991:900) och i specialförfattningar.

Med anledning av de föreslagna ändringarna i PSI-direktivets avgiftsbestämmelser bör myndigheternas avgiftsbemyndiganden se över i syfte att åstadkomma en tydligare reglering.

Utredaren ska kartlägga vilka statliga myndigheter som har avgiftsintäkter från tillhandahållande och vidareutnyttjande av handlingar samt vilka bemyndiganden dessa avgiftsuttag grundas på. I fråga om de myndigheter som har särskilda bemyndiganden att tillhandahålla information mot avgift ska utredaren analysera om dessa bemyndiganden behöver förtydligas

eller på annat sätt förändras med anledning av bestämmelserna i PSI-direktivet.

Utredaren ska också analysera om bestämmelserna i avgiftsförordningen, kommunallagen eller andra generella bestämmelser om avgifter påverkas av PSI-direktivet. Utredaren får föreslå de författningsändringar som analysen föranleder.

Förslag till stödande och främjande insatser

Direktivet innehåller en bestämmelse om att medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att förbättra förutsättningarna för vidareutnyttjande. Denna bestämmelse innebär inga konkreta åligganden för medlemsstaterna att vidta vissa åtgärder. En viktig åtgärd för att förbättra förutsättningarna för vidareutnyttjande av handlingar är att skapa tekniska förutsättningar. Regeringen har därför gett VINNOVA i uppdrag att ta fram en teknisk plattform för information som gjorts tillgänglig för vidareutnyttjande (dnr N2012/3599/ITP).

Regeringen bedömer att det utöver de tekniska förutsättningarna behövs bättre stöd till myndigheterna i deras arbete med att tillgängliggöra information för vidareutnyttjande. I remissbehandlingen av förslaget till PSI-lag framfördes flera synpunkter på att någon myndighet borde få ansvar för att främja vidareutnyttjande.

Statskontoret har i rapporten Kartläggning av exklusiva rätter (2010:21) utvecklat sin syn på vilken typ av vägledning som behövs och hur den förhåller sig till E-delegationens uppdrag och andra myndigheters uppgifter. Statskontoret har pekat på behovet av vägledning om tillämpningen av vissa begrepp i lagen. I den tidigare nämnda enkätundersökningen har det också framkommit att det finns ett behov av vägledning kring hur vissa krav i lagen ska fullgöras.

Regeringen har i budgetpropositionen för 2013 bedömt att det bör utredas om någon myndighet bör ges i uppgift att stödja myndigheterna och kontrollera PSI-lagens efterlevnad. Exempel på sådana uppgifter är vägledning till myndigheterna i rättsliga frågor och frågor om avgifter. Andra uppgifter kan vara att ta fram och förvalta standardvillkor och att samordna den in-

formation som myndigheterna ska lämna enligt lagen. Regeringen framhåller där att en viktig fråga i detta sammanhang är hur myndigheterna på ett effektivt sätt ska kunna beakta behoven hos dem som vidareutnyttjar informationen (prop. 2012/13:1 UO 2, s. 35).

Utredaren ska utreda vilket stöd myndigheterna behöver i tillämpningen av bestämmelserna i PSI-lagen, vilken kontroll av lagens efterlevnad som är påkallad och om det i övrigt finns behov av insatser för att förbättra förutsättningarna för vidareutnyttjande. Utredaren ska särskilt uppmärksamma behovet av stöd till de myndigheter på kulturområdet, som berörs av utvidgningen av direktivets tillämpningsområde. Utredaren ska vidare särskilt analysera kommunala myndigheters behov av stöd. Utredaren ska också bedöma om statliga och kommunala myndigheter behöver stöd i tillämpningen av avgiftsbestämmelserna och föreslå de åtgärder som behövs.

Om utredaren finner att det behövs, ska utredaren föreslå vilken eller vilka myndigheter som ska få uppgifter på området. Utredaren ska föreslå hur dessa myndighetsuppgifter ska utformas, regleras och finansieras.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska, utöver vad som framgår av kommittéförordningen (1998:1474), särskilt beskriva förslagets budgetära konsekvenser för de berörda myndigheterna. Konsekvenserna för arkiv, museer och bibliotek samt för kommunala myndigheter ska särskilt belysas. Utredaren ska också bedöma konsekvenserna för kommersiellt och icke-kommersiellt vidareutnyttjande och bedöma de samhällsekonomiska konsekvenserna i övrigt.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med Bolagsverket, Ekonomistyrningsverket, Institutet för språk och folkminnen, Kronofogdemyndigheten, Kungliga biblioteket, Lantmäteriet, Läkemedels-

verket, Naturhistoriska riksmuseet, Patent- och registreringsverket, Revisorsnämnden, Riksarkivet, Riksantikvarieämbetet, Sjöfartsverket, Skatteverket, Statens maritima museer, Statistiska centralbyrån, Statskontoret, Sveriges geologiska undersökning, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, Transportstyrelsen, Verket för innovationssystem samt de myndigheter utredaren i övrigt bedömer berörs. Myndigheterna ska lämna utredaren de underlag som behövs. Utredaren ska vidare samråda med E-delegationen (Fi 2009:01), Informationshante-ringsutredningen (Ju 2011:11) och Uppgiftslämnarutredningen (N 2012:01). Utredaren ska söka samråd med Sveriges kommuner och landsting.

Utredaren ska senast den 13 juni 2013 lämna förslag till lagändringar som krävs för att genomföra PSI-direktivet. Övriga förslag och kompletterande författningsförslag ska redovisas senast den 30 oktober 2013.

(Socialdepartementet)