

# Gemensamt remissvar till Öppna data-utredningens huvudbetänkande Innovation genom information, SOU 2020:55 (dnr I2020/02346)

Detta remissvar skickas in gemensamt av följande organisationer:

- [Argomento](#)
- [Civic Tech Sweden](#)
- [Datastory](#)
- [Föreningen för Digitala Fri- och Rättigheter](#)
- [Föreningen Grävande Journalister](#)
- [Hagström Consulting](#)
- [Handlingar.se](#)
- [Journalism++](#)
- [MyData Sverige](#)
- [Open Knowledge Sweden](#)
- [Sweco Sverige](#)
- [Wikimedia Sverige](#)

Svaret har tagits fram i en öppen process i ett öppet dokument där synpunkter kollektivt samlats in och bearbetats via så kallad "crowdsourcing". Genom detta arbete har vi tillsammans tolkat och ökat vår förståelse för förslaget. Det har varit lärorikt och många myndigheter har tittat på dokumentet och dragit nytta av kunskapen. Vi är övertygade om att många av de remissvar som skickas in är bättre tack vare detta. Det visar på styrkan i öppenheten och att digitalisering verkligen är en lagsport. Mer öppna data är en viktig förutsättning för att hela laget ska kunna ta sig så långt som möjligt.

## Huvudsakliga synpunkter

Vi ställer oss i grunden positiva till förslaget på ny öppna data-lag och tror att den på flera sätt kommer att bidra till att mer information publiceras öppet och elektroniskt. Den nuvarande PSI-lagen har tyvärr haft mycket begränsad effekt på tillhandahållandet av handlingar och information i Sverige. Förslaget innehåller dock för många möjligheter till undantag.

Trots EU-direktivets (artikel 5.2) klara ambition saknas principerna inbyggd öppenhet och öppenhet som standard i lagförslaget. Dessa bör ingå i portalparagrafens syftesbeskrivning (1 kap 1 §). Öppenhet som standard föreslås också av DIGG i förslag till handlingsplan (Dnr: 2019–139) och är även den första principen i DIGG:s principer för tillgängliggörande av information.

Utredaren menar istället att inbyggd öppenhet och öppenhet som standard omfattas av skrivelsen i 2 kap 1 § om att myndigheter **bör** arbeta med att tillgängliggöra information på eget initiativ. Vi ser risker till godtycke i lagens tillämpning om det inte tydligt framgår att myndigheter faktiskt **ska** och inte bara **bör** på eget initiativ göra information tillgänglig vilket vi föreslår som ändring i 2 kapitel 1 §. Dessutom motsvarar **bör** i sammanhanget knappast

direktivets artikel 5.2.

Några ytterligare synpunkter av övergripande karaktär är dels att krav på tillhandahållande bör följa med ägarskap av information, inte innehav. Vid utfrågning av utredaren var det tydligt att detta är en fråga man inte tänkt närmare på. Dels att krav på format bör skilja sig så lite åt som möjligt mellan olika typer av data för att göra det enkelt och förutsägbart för användare.

Kraven på att de "särskilt värdefulla datamängder" som pekas i EU-direktivet ska tillhandahållas utan kostnad, i maskinläsbart format och utan begränsande villkor kommer kunna få stor effekt men vi tycker inte att detta borde begränsas till dessa informationsmängder. Det borde vara norm för all myndighetsdata om Sverige vill bli bäst i klassen på öppna data.

Dessa synpunkter sammantaget syftar till att få den svenska implementeringen att närma sig syftena i direktivet, liksom att bidra till att öppenhet blir standard i svensk förvaltning. Att gå från digitalt tillhandahållande som undantag till att det i praktiken blir norm kommer få stor betydelse om genomförandet lyckas.

#### **Våra viktigaste synpunkter kan sammanfattas med**

- Lagens syfte bör utökas med "inbyggd öppenhet och öppenhet som standard"
- Lagen bör tydligare peka på öppenhet är normläget, att licenser ska vara öppna och att licenser omfattas av begäran om vidareutnyttjande
- Begreppet "information" bör definieras. Speciellt dess förhållande till "handling"
- Reglering kring att publicera öppna data bör skärpas
- Krav på tillhandahållande av data bör följa ägarskap – användningen av begreppet "innehå" är problematiskt
- Otydligheter riskerar att skapa godtycke i tillämpningen. Lagförslaget bör därför göras mer lättillgängligt och pedagogiskt så att det inte leder till olika tolkningar
- Krav på digitalt utlämnande är väldigt viktigt men vi ser risker i att det inte får avsedd effekt
- Olika typer av information bör i grunden tillhandahållas på samma sätt. Kraven för särskilt värdefulla datamängder och dynamiska data bör harmoniseras.

## 1 kap 1 § – Om det övergripande syftet med lagen

Vi delar utredningens syn på öppna data-lagen som en viktig möjliggörare för innovation och en utvecklad informationsmarknad. Vi menar dock att även transparens och öppenhet är centrala syften vad gäller öppna data och det saknas helt i förslaget. Öppna data är numer helt centrala för många journalister, forskare, intresseorganisationer och medborgare i strävan efter att förstå, belysa och kritiskt syna hur den offentliga förvaltningen bedrivs och i slutändan hur svenskarnas skattemedel används.

EU-kommissionen har själva konstaterat att transparens är en av två grundvalar för lagstiftningen<sup>1</sup> och det behöver återspeglas i den svenska syftesbeskrivningen. I flera av de länder som har kommit betydligt längre än Sverige, såsom Storbritannien och Kanada, anges transparens, öppenhet och insyn som centrala syften.<sup>2</sup>

Även principen "inbyggd öppenhet och öppenhet som standard" från EU-direktivets artikel 5.2 saknas i syftesbeskrivningen. Principen beskriver det öppna data-lagen bör sträva efter att uppnå. Dessa principer bör vara vägledande även för det svenska arbetet med öppna data och bör föras in i 1 §.

Utredningens förslag	Vårt förslag
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.	Syftet med denna lag är att stödja utvecklingen av informationsmarknaden, och stimulera innovation <i>och främja transparens och insyn i offentlig förvaltning</i> , genom att öka tillgängliggörande och vidareutnyttjande av information från myndigheter och offentliga företag, <i>särskilt i form av öppna data, och göra dem tillgängliga i enlighet med principen om inbyggd öppenhet och öppenhet som standard.</i>

## 1 kap 3 § – Lagens tillämpningsområde

Tillämpningsområdet för den nya lagen om öppna data gäller för information som "innehålls" av myndigheter. Vi anser att begreppet "innehålls" i detta sammanhang är problematiskt eftersom samma information samtidigt kan finnas hos en mängd olika organisationer, myndigheter och offentliga företag. Det innebär att alla dessa organisationer omfattas av lagstiftningen för samma information.

Det leder till en otydlighet kring ansvar och roller och kan i motsats till lagens intention att öka tillgängliggörande och tillhandahållande och vidareutnyttjande istället leda till:

<sup>1</sup> <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/european-legislation-reuse-public-sector-information>

<sup>2</sup> <https://www.gov.uk/government/publications/uk-national-data-strategy/national-data-strategy>  
<https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=28108>

- att samma information beskrivs av flera organisationer på flera olika sätt på dataportal.se vilket skulle vara ineffektivt och otydligt.
- att information som förvaras av universitet på uppdrag av myndighet inte faller inom lagens tillämpningsområde (1 kap. 4 § 6).

Inom en myndighet finns det informationsägare som ansvarar för strukturerad informationshantering ur flera olika aspekter (e-plikt, informationssäkerhet enligt MSB:s föreskrifter m.m). Vi anser att informationsansvar är en vanlig term även om det inte finns någon legal definition av begreppet. Vi anser att begreppet vanligen avser information framtagen inom eller på uppdrag av den egna verksamheten. Det är bara en myndighet som levererar e-plikt (den som "låtit framställa") även om samma rapport innehåller av många myndigheter och myndigheter informationssäkerhetsklassar "sin" information.

Vi anser att begreppen "ansvarar för" eller "låtit framställa" är mer lämpliga att använda än "innehåller". Oavsett vilket begrepp som används bör innebörden av begreppet närmare förklaras i en kommande proposition kopplat till en konsekvensanalys.

Vad vi har förstått i dialog med utredaren är utredningen inte närmare reflekterat över valet av "innehåller" vilket borde göra det enkelt att byta ut begreppet och genomföra en konsekvensanalys.

Utredningens förslag	Vårt förslag
Denna lag gäller för information som innehåller av myndigheter och offentliga företag.	Denna lag gäller för information som <del>innehåller</del> av myndigheter och offentliga företag <i>ansvarar för</i> .

## 1 kap § 5 – Om definitioner

Flera begrepp som används i utredningen definieras inte. I flera fall kan det vara lämpligt att lämna över definitionsfrågan till domstol eller myndighetspraxis men vissa begrepp skulle behöva förtydligas i lag eller förarbeten.

Vi anser att definitionen av begreppet "information" som finns i författningskommentaren (8.2.7. sid. 124) bör läggas till i lagen eftersom begreppet är centralt för lagen.

Det står i författningskommentaren att definitionen inte anses tillföra något materiellt, men vi bedömer att den är viktig eftersom en informationsmängd för tillgängliggörande vanligen är en delmängd av en informationsmängd i en bredare betydelse. Genom att ta med definitionen undviks missförstånd och lagen blir lättare att förstå och följa.

Begreppet *särskilt intresse* i 2 kap 2 § bör definieras. I utredningen anförs att lagtexten exempelvis inte bör kräva att öppettider, som kan vara tillhandahållna elektroniskt av myndigheter, ska tillhandahållas via en central dataportal. Vi menar dock att det finns en tämligen stor gråzon mellan öppettider och vad särskilt intresse skulle kunna innebära. I synpunkterna på 2 kap 2 § anför vi att begreppet *särskilt intresse* bör strykas ur lagtexten, eftersom det inte medför någon större praktisk skillnad, och eftersom det är svårgreppbart. Om lagstiftare vill gå vidare med begreppet bör det dock ges en definition.

På en språklig nivå anser vi att *särskilda värdefulla datamängder* i 3 § bör ersättas av *särskilt värdefulla datamängder*.

## 2 kap 1 § – Stärk uppmaningen att arbeta med tillgängliggörande med ett *ska*.

Skrivningen med "bör" i 2 kap 1 § är för svag om syftet med lagen ska realiseras. Sverige ligger efter alla andra jämförbara länder i publicering av öppna data. För att regeringens ambitioner på området ska öka behöver "bör" ändras till "ska" vilket också ligger mer i linje med artikel 2.4 i direktivet. "Ska" är inte direkt kostnadsdrivande då det inte finns ett krav på omfattning av insatsen men anger en mycket starkare viljeinriktning från lagstiftarens sida.

Enligt direktivets artikel 2.4 ska medlemsstater uppmuntra myndigheter och offentliga företag att verka i enlighet med "inbyggd öppenhet och öppenhet som standard". Direktivet ålägger således lagstiftaren att verka för öppenhet som utgångspunkt för myndigheter. Ett "bör" innebär med största sannolikhet att "inbyggd öppenhet och öppenhet som standard" inte kommer att uppnås.

En viktig anledning till det är att *bör* inte ställer krav på uppföljning. Myndigheter får svaga incitament till att arbeta med tillgängliggörande av information om det inte finns någon uppföljande funktion. Samtidigt är det svårt att rapportera om hur ett "bör" efterlevs.

Vi menar också att ordet *olämpligt* kan vara problematiskt, eftersom det kan motverka rörelser som strävar efter att ge personer tillgång till sin egen information och göra det möjligt för aktörer att bygga tjänster på denna information, som exempelvis MyData. I direktivets skäl 8 anges att ökad tillgång till data ska bidra till ökade ansträngningar på områden kring digital teknik och omvandling, och skäl 16 anger att principen "inbyggd öppenhet och öppenhet som standard" ska vara vägledande för att främja socialt engagemang och utveckling av nya tjänster baserade på nya sätt att kombinera och utnyttja sådan information. Det finns en risk att skrivelsen i utredningens förslag motverkar sådana rörelser som direktivet vill främja, genom tvetydiga och hämmande ordval som *olämpligt*.

Utredningens förslag	Vårt förslag
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.	En myndighet eller ett offentligt företag <del>bör</del> ska 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 kap 2 § – Ta bort "särskilt intresse" och "utan en begäran"

En central förteckning är bra då det sänker trösklarna för användning. Begränsningarna "särskilt intresse" och "utan en begäran" begränsar effekten och bör strykas.

Det är oklart vad information av särskilt intresse innebär. I utredningens kapitel 16.2.2 anförs att en myndighets öppettider är ett exempel på information som är tillgänglig utan en begäran, men som saknar särskilt intresse, och som därmed inte behöver föras in i en nationell dataportal. Därför menar man att det ska vara upp till myndigheterna att avgöra vilka informationsmängder som det rör sig om, på objektiva grunder. Den enda objektiva grund som anges är dock hur många gånger en enskild begäran lämnas in om informationsmängden. Vi menar att detta öppnar upp för godtycke och riskerar att vara en hämsko för tillhandahållande av öppna data.

Begränsning "särskilt intresse" tycks även sakna stöd i direktivtexten. Artikel 9.1, som paragraftexten stödjer sig på, ålägger medlemsstaterna att ta fram praktiska arrangemang för att underlätta sökning efter tillgängliggjorda handlingar, liksom att uppmana myndigheter och offentliga företag att göra det lättare att bevara tillgängliggjorda handlingar för vidareutnyttjande. Förvisso anges en central förteckning över viktiga handlingar som ett exempel på detta, men åläggandet på medlemsstaterna begränsas inte till denna centrala förteckning, utan utgör bara ett exempel. När utredaren gör detta exempel till huvuddel tappas en viktig del av direktivtexten bort, till nackdel för användaren och öppna data. "Särskilt intresse" bör med anledning av detta strykas.

"Utan en begäran" borde också strykas ur lagtexten. Precis som med "särskilt intresse" finns det inget i artikel 9.1 som begränsar kravet på medlemsstater att underlätta för sökning efter handlingar som är tillgängliga för vidareutnyttjande till sådana som inte har begärts. Det kan finnas fog för att inte tvinga en myndighet att tillhandahålla metadata och öppna data i en central förteckning om det som har begärts ut är, som i exemplet ovan, en lista över öppettider, eller statisk information i ett PDF-dokument. Direktivet är också inne på att det är handlingar för vidareutnyttjande som är tillgängliga som är i fokus. Däremot är det inte svårt att tänka sig fall där handlingar som begärs ut är av ett stort allmänintresse, men där de ännu inte är tillgängliggjorda. Om de begärs ut och tillhandahålls på ett sätt som motsvarar öppna data bör de finnas med i förteckningen. PSI-lagens krav på en PSI-förteckning genomfördes i väldigt låg grad, och följdes sällan upp. Steget från kraven i PSI-lagen till de väldigt begränsade kraven i 2 kap 2 § är väldigt stora, och kommer att göra det svårare för mindre aktörer att använda och arbeta med informationsmängder. Användare av information vill också få kunskap om all information som finns inom offentlig sektor för att eventuellt kunna begära ut den, man kan inte begära ut information man inte vet finns. Det bör också finnas förteckningar för detta.

Denna argumentation kokar i slutändan ned till insikten om att ju bättre och mer informationsrik den centrala förteckningen och metadatan i den är, desto lättare kommer det att bli för en mångfald av aktörer att använda sig av öppna data från svenska myndigheter. Om den är tillgänglig på flera språk kommer det också att öka möjligheterna till gränsöverskridande dataanvändning inom EU, vilket helt går i linje med EU:s ambitioner till att främja öppna data på den digitala inre marknaden.

Utredningens förslag	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.	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 kap. Handläggning av begäran om vidareutnyttjande och beslut om vidareutnyttjande

Införandet av "begäran om vidareutnyttjande" är välkommet och vi tolkar det som att det i praktiken kommer leda till att handlingar som begärs ut under TF/OSL och som får tillgängliggöras kommer tillhandahållas elektroniskt i många fall. Detta är väldigt positivt. Sverige har tidigare haft en försiktig inställning till elektroniskt utlämnande av handlingar och vi befarar att denna möjlighet inte kommer infrias i praktiken och vill uppmärksamma lagstiftaren på att det är viktigt att intentionen är tydlig för att effekten ska uppnås. Små förändringar i formuleringar kan få konstruktionen att falla samman och det måste bevakas och undvikas.

3 kap 2 § skrivningen "om det inte är olämpligt" är svårtolkad och det är troligt att olika myndigheter kommer göra olika bedömningar. Det vore önskvärt att detta förtydligas.

3 kap 3 § är bra men behöver förtydligas. För användare som Wikimediarelsen (med stora databaser med strukturerad länkad data) och OpenStreetMap är det avgörande att de får tillgång till information med tillräckligt öppna licenser för att de ska kunna använda den. De behöver ha villkor motsvarande CC0 och inte CC-BY, eftersom det är för betungande att hålla reda på vilket ord i en databas och vilket streck i en karta som kommer från vilken källa och att visa källhänvisning blir också betungande. Problemet blir än större om deras data i sin tur återanvänds. Det är sannolikt inte avsikten bakom lagförslaget, men kan bli ett oöverstigligt hinder för innovatörer och därmed motverka innovation och på så vis också i slutändan ett av de viktiga syftena med lagförslaget. Fel licens på information som tillhandahålls efter en begäran om vidareutnyttjande får alltså påvisbar negativ effekt för denna typ av användare. I det sammanhanget är det värt att lyfta direktivets skäl 27, som klargör att det är viktigt och angeläget att man kan blanda och vidareutnyttja data från olika källor, samt mellan olika sektorer och verksamhetsområden. Villkor som motsvarar CC BY kommer direkt att motverka möjligheterna till denna typ av sammanfogning av data från olika källor.

Ytterligare en effekt lär bli att det är svårt att strukturera om och ändra tjänster när de redan är byggda, eftersom utvecklaren måste se till att källhänvisningarna upprätthålls i varje enskilt led. Krav på källhänvisning kan därför motverka inte bara nya tjänster, utan kan också motverka innovation och förnyelse i redan befintliga tjänster.

Regeringen bör i förslag till Riksdagen förtydliga att villkor för användning (som t.ex. standardiserade licenser och rättighetsmärkningar som CC0 och CC-BY, något som också förespråkas av DIGG i deras nya rekommendationer för immaterialrätt<sup>3</sup>) är delar i en begäran om vidareutnyttjande som, om de inte tillgodoses, ska vara grund för ett skriftligt motiverat beslut om att man avslår en begäran om vidareutnyttjande. Synpunkten ska läsas i ljuset av denna mening från utredningen:

"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."

Begäran om viss licenstyp behöver alltså räknas som "tillhandahålls på ett sätt".

## 4 kap. Krav på format

Utredningen har valt att skilja på hur olika typer av information ska tillhandahållas. Vi ställer oss frågande till anledningen till och nyttan med det. Kraven på tillhandahållande av olika typer av information bör vara så enhetliga som möjligt för att minimera risken för tidskrävande, kostsamma och felaktiga tolkningar och överklaganden som medför minskade eller uteblivna nyttor.

Vi bedömer att denna nya lagstiftning kommer tillämpas om man har rätt att få tillgång till information, ofta genom en begäran om att ta del av allmän handling eller frivillig publicering som öppna och delade data. OSL innehåller inte krav på att ge tillgång till handlingar elektroniskt men detta åtgärdas i praktiken genom öppna data-lagen om den antas och tillämpas som tänkt. Öppna data-lagen borde alltså bara aktualiseras när det handlar om elektroniskt tillhandahållande av information. Det är därför underligt att direktivets skrivning om elektronisk tillgång inte återspeglas i 4 kap 1 §. Kravet på elektronisk tillgång kan formuleras enligt nedan eller läggas in i definitionen av "Tillhandahålla" i 1 kap 5 §.

I förslagen nedan upprepas många skrivningar. Då det i förslaget finns med krav på maskinläsbarhet i flera §§ har vi bedömt att kraven behöver finnas med på alla ställen det ska tillämpas.

Ofta kan tekniska lösningar tillhandahålla information i flera format. Lagstiftningen bör peka på de mest öppna sådana.

För att kunna använda information är dokumentation ofta en nödvändighet och formella öppna standarder för information och metadata underlättar och är ofta även i praktiken nödvändiga för användning.

---

<sup>3</sup> <https://www.digg.se/utveckling-av-digital-forvaltning/oppna-och-delade-data/offentliga-aktorer/vagledning-tillgangligggora/oppna-licenser-och-immaterialratt>



Utredningens förslag	Vårt förslag
Information ska tillhandahållas i befintliga format och språkversioner.	Information ska tillhandahållas i befintliga format och språkversioner <i>och om möjligt och lämpligt med metadata och dokumentation. Format och metadata ska, när så är möjligt, vara förenliga med formella öppna standarder.</i>

Det finns inga speciella inbyggda egenskaper för just särskilt värdefulla datamängder som gör bulknedladdning extra värdefullt för dem. För användare finns behovet av bulknedladdning för all information och det bör eftersträvas för all information.

Utredningens förslag	Vårt förslag
Om det är möjligt och lämpligt från verksamhetssynpunkt ska information tillhandahållas i format som är öppna, maskinläsbara, tillgängliga och sökbara, tillsammans med tillhörande metadata.	Om det är möjligt och lämpligt från verksamhetssynpunkt ska information tillhandahållas <i>på elektronisk väg</i> i format som är öppna, maskinläsbara, tillgängliga och sökbara <i>och, om det är ändamålsenligt, för bulknedladdning, tillsammans med tillhörande dokumentation och metadata. Om det är möjligt och lämpligt från verksamhetssynpunkt ska format och metadata vara förenliga med formella öppna standarder.</i>

I 3 § skärps kraven från 2 § genom "ska" istället för "om det är möjligt". Kraven för särskilt värdefulla datamängder bör skärpas inom fler områden än de som föreslås om de nyttor som eftersträvas ska kunna realiseras och vi föreslår att alla områden i 2 § också arbetas in i 3 §.

Utredningens förslag	Vårt förslag
Särskilda värdefulla datamängder ska tillhandahållas i maskinläsbart format via lämpliga gränssnitt och, om det är ändamålsenligt, för bulknedladdning.	Särskilda värdefulla datamängder ska tillhandahållas i <del>maskinläsbart</del> format <i>via lämpliga gränssnitt som är öppna, maskinläsbara, tillgängliga och sökbara</i> och, om det är ändamålsenligt, för bulknedladdning, <i>tillsammans med tillhörande dokumentation och metadata. Om det är möjligt från verksamhetssynpunkt ska format och metadata vara förenliga med formella öppna standarder.</i>

Dynamiska data som avhandlas i 4 § kan vara särskilt värdefulla datamängder eller inte. Vår bedömning är att om dynamiska data är särskilt värdefulla datamängder omfattas de av 1-3 §§ och om det inte är särskilt värdefulla datamängder omfattas de av 1-2 §§. Om 2-3 §§ utökas till att omfatta bulknedladdning kan skrivningen tas bort från 4 §.

Vi saknar aspekten att dynamiska data ska tillhandahållas omedelbart och skrivningen om bulknedladdning är svagare än direktivet föreskriver.

Utredningens förslag	Vårt förslag
Dynamiska data ska tillhandahållas via lämpliga gränssnitt och, om det är ändamålsenligt, för bulknedladdning.	Dynamiska data ska tillhandahållas via lämpliga gränssnitt och om <del>det är</del> ändamålsenligt, <i>möjligt omedelbart efter insamlingen samt</i> för bulknedladdning.

Vi tolkar 5 § som att när man tillhandahåller information enligt en begäran så behöver man bara göra det på det sätt som begäran specificerar det men inte om det går utöver vad som krävs enligt 1-4 §§. I praktiken har man ofta en god möjlighet att följa principerna öppenhet som standard och inbyggd öppenhet när man tillmötesgår en begäran om vidareutnyttjande och det vore önskvärt att lagen trycker mer på detta perspektiv.

Innebörden av lydelsen i 6 § är svårtolkad och vi ser risken att den kommer tillämpas på olika sätt av olika myndigheter. Utredningen ger väldigt lite vägledning i frågan om när information som innehåller personuppgifter är olämplig att lämna ut enligt formatkraven. Vi saknar en redogörelse för viktiga omständigheter som ska vägas in i bedömningen. Handlar det om mängden personuppgifter eller handlar det om deras karaktär? Spelar det någon roll vem mottagaren är och vad vederbörande avser att använda uppgifterna till? Hur skiljer sig denna bedömning från den som måste göras enligt 21 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen?

Vid en hearing med utredningssekreterare Alexander Warnolf uppgav han att bestämmelsen är en kodifiering av praxis. Vi tycker inte att det går att tala om en praxis på detta område, eftersom myndigheterna i dagsläget inte behöver motivera sina beslut att vägra utlämnande av allmänna handlingar i befintligt format/elektronisk form. Besluten går inte heller att överklaga. Tillämpningen på detta område framstår som godtycklig. Erfarenheten från bland annat Föreningen Grävande Journalister är att det inte endast är av omsorg för enskildas personliga integritet som myndigheter väljer att lämna ut handlingar i svårhanterliga format. Istället används utlämnanden av handlingar i svårhanterliga format ibland också för att obstruera eller på andra sätt försvåra granskning, och för att tjänstepersoner eller chefer helt enkelt inte sympatiserar med syftet bakom begäran. Det vore synd om den sortens praxis blev kodifierad.

Det kan vara intressant att jämföra med hur myndigheterna tillämpar den närbesläktade bestämmelsen i 21 kap. 7 § OSL. En undersökning från Mittuniversitetet visar att kammarrätterna underkänner en överväldigande majoritet av de beslut om sekretess enligt 21 kap. 7 § OSL som domstolen överprövar. Mittuniversitetet har redovisat sin undersökning

för Öppna data-utredningen. Vi befarar att tillämpningen av den föreslagna 6 § kommer att bli minst lika svajig om inte förarbetena ger bättre vägledning. Vi tror att ett oklart rättsläge kommer att leda till fler avslag än vad lagstiftaren har avsett med bestämmelsen. Många myndigheter ser avslag som det säkra alternativet i den här typen av ärenden, eftersom ett utlämnande av information är oåterkalleligt medan ett avslag kan överklagas. Det riskerar i sin tur att leda till många onödiga processer i förvaltningsdomstol och till att utlämnande enligt formatkraven fördröjs på ett sätt som är negativt för de syften som öppna data-lagen ska fylla.

## 5 kap. Villkor

På det sätt som lagförslaget i 1 § är formulerat framstår det som att villkor är ett normalläge. Det är inte en fråga om ifall villkor ska appliceras eller inte, utan hur valet av villkor ska göras. Vi menar att denna formulering inte motsvarar direktivets avsikt. I artikel 8.1 konstaterar man att "vidareutnyttjande av handlingar [inte] får underkastas villkor", såvida inte villkoren är objektiva, proportionella, osv. Det är tydligt utifrån den skrivelsen, som också anges i skäl 44, att villkorad användning ska ses som ett undantagsfall snarare än ett normalläge. Vi menar att stycket bör omformuleras enligt följande, för att tydligare motsvara den europeiska lagstiftarens avsikt.

Utredningens förslag	Vårt förslag
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.	Villkor <i>får endast användas om de kan motiveras av ett allmänt intresse och inte begränsar konkurrensen eller i onödan begränsar möjligheterna till vidareutnyttjande. Sådana 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>

Utredningen nämner i kapitel 15.4 att krav på källhänvisning är ett exempel på ett villkor, utöver de avgiftsprinciper som hanteras i annat kapitel i lagförslaget. Som vi redovisar i synpunkterna på 3 kap 3 § har krav på källhänvisning påvisbar negativ effekt för flera typer av användare. Vi föreslår att skrivelser som motsvarar CC0 blir utgångspunkten i lagen.

Det för oss in på diskussionen om standardiserade licenser. Artikel 8.2 i direktivet är väldigt tydligt i sitt förespråkande av standardiserade licenser. I medlemsstater där standardiserade licenser används ska respektive medlemsstat säkerställa att licenserna finns tillgängliga digitalt och maskinläsbart, och de ska också uppmuntra användning av desamma. Vi menar att denna tydlighet i direktivet inte återspeglas i det svenska lagförslaget som inte nämner standardiserade licenser. Idag har många svenska myndigheter egenkonstruerade licenser, i

många fall till och med i fritext. Det innebär att en maskin inte kan förstå dem, och i många fall inte heller människor.

Det bör därför också vara ett krav att myndigheter anger standardiserade licenser på sina datamängder. Det gör det möjligt för användare att förstå enligt vilka villkor som gäller för användning.

Vi föreslår därför, i enlighet med den rekommendation om öppna licenser för immaterialrätt som DIGG tagit fram i samverkan med PRV, att skrivelser som motsvarar CC0 blir utgångspunkten i lagen.

## 6 kap. Avgiftsprinciper och redovisning av avgifter

5 § bör kompletteras med en skyldighet för kommuner och regioner att rapportera för vad man tar ut avgifter för att täcka en väsentlig del av kostnaderna och att myndigheten som för förteckning för myndigheter också ska göra det för kommuner och regioner.

När täckning av marginalkostnaderna eller full kostnadstäckning tillåts (se 2 §) borde lagen precisera att avgifter som tas ut bör fastställas i enlighet med objektiva, öppna redovisade och kontrollerbara kriterier i enlighet med EU-direktivets text (se skäl 36 i inledningen av Direktivet). Regleringen i 6 § är inte så omfattande som direktivet kräver och bör utökas.

## 8 kap. Överklagande

Vi anser att det även ska vara möjligt att överklaga ett beslut om tilldelning av en exklusiv rättighet innan det träder i kraft enligt 7 kapitlet om det på ett oönskat sätt begränsar möjligheten till vidareutnyttjande av öppna data.

## Allmänna synpunkter som inte är kopplade till en enskild paragraf

Enligt den Europeiska kommissionens enhet för datapolitik och innovation (CNECT G1) kan upprättandet av en samordningsmekanism som övervakar implementeringen av öppna datakrav i hela administrationen ha en direkt inverkan på i vilken utsträckning data återanvänds. På grund av den svenska offentliga sektorns mycket decentraliserade karaktär kan detta vara särskilt relevant. Mekanismen skulle kunna identifiera utmaningar, möjligheter och god praxis från andra länder, samt innovativa tillvägagångssätt att genomföra det Öppna Data direktivet i Sverige. Den skulle kunna utformas i linje med Open Government Partnerships modell för regelbundna flerpartersamråd.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Se avsnitt "Spaces and platforms for dialogue and co-creation" på: <https://www.opengovpartnership.org/ogp-participation-co-creation-standards/>