

# **Vidareutnyttjande av offentlig information**

En vägledning för myndigheter

# Innehåll

<b>1</b>	<b>Inledning .....</b>	<b>10</b>
1.1	Varför främja vidareutnyttjande?.....	10
1.2	Vägledningens syfte och målgrupp.....	11
1.3	Vägledningens upplägg.....	12
1.4	Omfattning och viktigare begränsningar.....	13
1.5	Terminologi.....	14
<b>2</b>	<b>Sammanfattning och checklista för att komma igång .....</b>	<b>16</b>
2.1	Sammanfattning.....	16
2.2	Fyra steg för att komma igång .....	17
2.3	Nästa steg.....	18
2.4	Tillgängliggörande på begäran .....	18
<b>3</b>	<b>Det rättsliga regelverket – en översikt .....</b>	<b>19</b>
3.1	Inledande anmärkningar .....	19
3.2	PSI-lagen.....	20
3.3	Regler om utlämnade av information (2 kap. TF m.m.).....	22
3.4	Personuppgiftslagstiftningen.....	25
3.5	Upphovsrättslagen.....	27
3.6	Bestämmelser om avgifter .....	32

<b>4</b>	<b>Rekommendationer för att främja vidareutnyttjande av offentlig information .....</b>	<b>34</b>
4.1	Inledande anmärkningar .....	34
4.2	Övergripande rekommendationer.....	34
4.3	Förteckning av informationsresurser, kontaktperson m.m. ("metadata") .....	35
4.4	Tillgängliggörande på nätet - huvudalternativet.....	38
4.4.1	Vilka informationsresurser bör tillgängliggöras? .....	38
4.4.2	Vilken information får inte tillgängliggöras? .....	39
4.4.3	Begränsningar på grund av sekretess.....	40
4.4.4	Begränsningar grundade i personuppgiftslagstiftningen .....	40
4.4.5	Begränsningar grundade i upphovsrätten .....	45
4.4.6	På vilket sätt ska tillgängliggörandet ske?.....	46
4.4.7	Myndighetens villkor för vidareutnyttjande etc. ....	50
4.4.8	Att komma igång – ett pilotprojekt .....	55
4.5	Utlämnande i elektronisk form på begäran – andrahandsalternativet .....	55
4.5.1	Inledning.....	55
4.5.2	Behandling av en ansökan om vidareutnyttjande .....	56
4.5.3	Format etc. ....	57
4.5.4	Vilken information kan inte lämnas ut? .....	58
4.5.5	Myndighetens villkor för vidareutnyttjande.....	59
4.5.6	Särskilt om avgifter .....	60
4.6	Handlingsplan för myndigheten .....	63
<b>5</b>	<b>Utlämnande av handlingar enligt 2 kap. TF som grund för vidareutnyttjande .....</b>	<b>65</b>
5.1	Inledande anmärkningar.....	65
5.2	Utlämnande av allmän handling .....	66
5.3	Avgift för utlämnande av allmän handling.....	67
5.4	Myndighetens villkor för vidareutnyttjande.....	67

# 1 Inledning

## 1.1 Varför främja vidareutnyttjande?

Information från den offentliga förvaltningen kan många gånger ha ett betydande värde för privatpersoner eller företag. Genom att sammanställa, bearbeta och göra sådan information sökbar är det exempelvis möjligt att utveckla nya tjänster. Sådana tjänster och andra typer av vidareutnyttjande kan underlätta kontrollen av förvaltning samt främja insyn, demokratisk utveckling och ökad delaktighet. Genom att bidra till förbättrad effektivitet och ökade skatteintäkter kan nya tjänster även ha positiva samhällsekonomiska effekter.

Möjligheten till vidareutnyttjande av offentlig information har genom den svenska offentlighetsprincipen gamla anor. Digitaliseringen av den offentliga förvaltningen och de nya tekniska möjligheterna att skapa informationstjänster på nätet gör emellertid att de praktiska möjligheterna till vidareutnyttjande har förbättrats.

Det finns starka politiska signaler om att myndigheter ska främja vidareutnyttjande av sina informationsresurser.

I den senaste *förvaltningspolitiska propositionen* görs följande uttalande (prop. 2009/10:175):

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.

Myndigheterna bör aktivt 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.

I regeringens *Digitala agenda* framhålls följande (It i människans tjänst – en digital agenda för Sverige, N2011.12):

Regeringen vill förbättra förutsättningarna för att nya och innovativa e-tjänster ska kunna utvecklas av andra aktörer än statliga myndigheter. Detta förbättrar förutsättningarna för att nya och innovativa e-tjänster kan utvecklas samt är en viktig plattform för tillväxt. Inom offentlig sektor finns omfattande register som är en unik resurs för Sverige. Genom att bättre tillgängliggöra dem kan Sverige stärka tillväxten i små och medelstora it-företag.

Det är viktigt att förbättra förutsättningarna för vidareutnyttjande av offentlig information från myndigheter för både kommersiella och ideella ändamål.

### 1.2 Vägledningens syfte och målgrupp

Vägledningens syfte är att främja vidareutnyttjande av information från den offentliga förvaltningen. Målet är att vägledningen ska bidra till att fler informationskällor blir enkelt åtkomliga för vidareutnyttjande och till att villkoren för vidareutnyttjande blir så tydliga och enhetliga som möjligt.

Vägledningen innehåller dels en introduktion till det rättsliga regelverket på området, dels E-delegationens rekommendationer kring elektroniskt tillgängliggörande av information för vidareutnyttjande.

Genom *presentationen av det rättsliga regelverket* blir det lättare för myndigheter att fatta beslut om tillgängliggörande av information. Samtidigt bidrar kunskaper om lagstiftningen till att tillgängliggörande inte sker på ett sätt som riskerar att kränka *tredje mans rättigheter*, t.ex. minskar risken för kränkningar av enskildas personliga integritet.

Genom E-delegationens *rekommendationer* konkretiseras det politiska målet att vidareutnyttjande ska främjas. De politiska ambitionerna rörande vidareutnyttjande av offentlig information är i flera avseenden betydligt mer långtgående än vad som avspeglar sig i de direkta rättsliga skyldigheter som en myndighet har att främja

vidareutnyttjande. Rekommendationerna visar hur myndigheter kan bidra till ökat vidareutnyttjande.

Genom att ge myndigheter råd om vilken information som bör tillgängliggöras för vidareutnyttjande och på vilket sätt detta bör ske ökar tillgången till information som kan användas. Genom att rekommendera hur eventuella villkor för vidareutnyttjande ska utformas blir förutsättningarna för sådant utnyttjande mer enhetliga och tydliga, vilket underlättar för de aktörer som är verksamma på området.

Varje myndighet måste naturligtvis ta ställning till hur rekommendationerna kan förenas med myndighetens åtaganden och ekonomiska resurser etc.

Vägledningen är inte särskilt inriktad på s.k. *öppna data*, dvs. data som tillhandahålls fritt, utan att betydande tekniska eller rättsliga begränsningar uppställs för hur dessa får utnyttjas. Däremot kan vägledningens rekommendationer i hög grad förverkligas genom att myndigheten tillhandahåller öppna data.

Vägledningens *målgrupp* är beslutsfattare, jurister och andra personer som är involverade i tillgängliggörande av information för vidareutnyttjande.

### 1.3 Vägledningens upplägg

Mot bakgrund av vägledningens dubbla syfte – att redogöra för gällande rättsliga skyldigheter i samband med vidareutnyttjande och att presentera rekommendationer som främjar vidareanvändning – är den upplagd på följande sätt:

- Kapitel 2 innehåller en *sammanfattning* och en *checklista* för hur en myndighet snabbt kan komma igång med arbetet att underlätta vidareutnyttjande av information. I listan hänvisas till de avsnitt i vägledning där rättsliga frågeställningar etc. behandlas mer utförligt.
- I kapitel 3 ges en *översikt över det relevanta rättsliga regelverket*. Här ges en introduktion till centrala

bestämmelser som påverkar en myndighets tillgängliggörande av information och myndighetens möjligheter att uppställa villkor för vidareutnyttjandet av sådan information. Det handlar bl.a. om den s.k. PSI-lagen, 2 kap. tryckfrihetsförordningens regler om rätten att ta del av allmän handling, personuppgiftslagstiftningen och upphovsrättslagen. Den som inte har ett behov av att förstå de rättsliga förutsättningarna för myndighetens tillgängliggörande av information och uppställande av villkor för vidareutnyttjande kan direkt läsa kapitel 4.

- I kapitel 4 *rekommenderar* E-delegationen hur en myndighet bör arbeta för att aktivt underlätta vidareutnyttjande. I kapitlet beskrivs dels vilken information som bör tillgängliggöras för vidareutnyttjande och på vilket sätt detta bör ske, dels vilka villkor (om några) som bör uppställas för ett sådant vidareutnyttjande. Här redovisas även vilken information som, på grund av den rättsliga regleringen, t.ex. personuppgiftslagstiftningen, *inte* kan tillgängliggöras på det rekommenderade sättet. Detta kapitel utgör vägledningens tyngdpunkt.
- Kapitel 5 handlar om de rättsliga krav på utlämnande av myndighetsinformation (t.ex. för vidareutnyttjande) som framgår direkt av lagstiftningen. Här beskrivs en myndighets skyldigheter att på begäran lämna ut allmänna handlingar och vilka villkor för vidareutnyttjande som får uppställas i samband med ett sådant utlämnande. Kapitlet speglar sålunda det absoluta *minimalalternativet* när det gäller att möjliggöra vidareutnyttjande.

### 1.4 Omfattning och viktigare begränsningar

Vägledningen tar inte sikte på myndigheters *affärsverksamhet* (jfr avsnitt 3.2 om PSI-lagens avgränsning i detta hänseende). I sådan verksamhet gäller delvis andra regler för vidareutnyttjande.

Vägledningen vänder sig till *myndigheter* och andra organ som omfattas av handlingsoffentligheten och PSI-lagen (se kapitel 3). De

rättsliga frågor som aktualiseras i samband med enskildas vidareutnyttjande av offentlig information behandlas inte. Det bör särskilt noteras att varje vidareutnyttjare måste ha rättsligt stöd för eventuell behandling av personuppgifter.

I vägledningen behandlas frågor som är relevanta för alla myndigheter och framställningen är därför övergripande. E-delegationen ser ett behov av *sektorspecifikt arbete* med att konkretisera vägledningens rättsliga analys och rekommendationer. Exempelvis kan det vara lämpligt att ta fram en mer detaljerad vägledning för tillgängliggörande av information för vidareutnyttjande inom kommun- och landstingssektorn.

På några punkter är rättsläget, som framgår, oklart. I vägledningen presenteras E-delegationens bedömningar. Ytterst ansvarar varje myndighet för att den egna verksamheten bedrivs i enlighet med gällande regler.

Det bör noteras att vissa myndigheter styrs av särskilda bestämmelser som tar sikte på tillgängliggörande och vidareutnyttjande av information, t.ex. i form av särskilda s.k. *registerförfattningar*, vilka inte i detalj behandlas här. På motsvarande sätt har vissa myndigheter *särskilda bestämmelser om avgiftsuttag* att förhålla sig till.

## 1.5 Terminologi

I vägledningen används begreppet *handling* med samma innebörd som i PSI-lagen. I begreppet innefattas sålunda "framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel". Såväl "färdiga handlingar" (t.ex. protokoll eller beslut) som digitala "sammanställningar av uppgifter" (t.ex. "rådata") omfattas av begreppet. Dock innefattas inte datorprogram.

Begreppet *information* används i vägledningen som en synonym till begreppet *handling*.

Begreppet *informationsresurs* betecknar en viss logiskt avgränsad mängd handlingar, t.ex. handlingar av viss typ eller handlingar som rör en viss fråga.

## Inledning

Med *vidareutnyttjande* förstås användning av handlingar för andra ändamål än för det ursprungliga ändamål för vilket handlingarna behandlas av en myndighet. Ett vidareutnyttjande kan ske för såväl ideella som ekonomiska syften (se avsnitt 3.2).

Med *personuppgift* avses alla information som direkt eller indirekt kan hänföras till en fysisk person som är i livet (se avsnitt 3.4).

Begreppet *affärsverksamhet* används i samma betydelse som i PSI-lagen (se närmare avsnitt 3.2).

Med *öppna data* avses information som uppfyller kraven i den s.k. Open Definition ([opendefinition.org](http://opendefinition.org)), dvs. – något förenklat uttryckt – information som tillhandahålls fritt, utan att betydande tekniska eller rättsliga begränsningar uppställs för hur den får utnyttjas.

När det i vägledningen talas om *myndighet* avses även andra organ som omfattas av PSI-lagen.

## 2 Sammanfattning och checklista för att komma igång

### 2.1 Sammanfattning

E-delegationen rekommenderar att myndigheter som *huvudregel* gör information tillgänglig på nätet och tillåter vidareutnyttjande fritt eller enligt standardiserade och generösa villkor. Därigenom bidrar myndigheten till att förverkliga de politiska målen om ökat vidareutnyttjande av offentlig information. Samtidigt blir det lättare för myndigheten att följa PSI-lagens krav.

I många fall finns det inga rättsliga hinder mot att göra information tillgänglig för vidareutnyttjande på detta sätt. För att undvika att tredje mans rättigheter kränks måste emellertid bestämmelserna i framför allt offentlighets- och sekretesslagen, personuppgiftslagstiftningen och upphovsrättslagen beaktas. *Sekretessreglerade uppgifter* kan i princip aldrig tillgängliggöras för vidareutnyttjande. Även möjligheterna att tillgängliggöra *personuppgifter* på nätet är begränsade. Visst utrymme för att tillgängliggöra personuppgifter, t.ex. icke integritetskänsliga uppgifter om tjänstemän som ansvarar för ett visst ärende, finns dock. Även *tredjemans upphovsrättsligt skyddade* verk kan i vissa situationer behöva uteslutas från tillgängliggörandet på nätet.

Hur bestämmelserna om upphovsrätt och personuppgiftsbehandling ska tillämpas i samband med tillgängliggörande på nätet är inte alltid klart. I denna vägledning ges emellertid vissa hållpunkter för myndighetens bedömningar i det enskilda fallet.

## 2.2 Fyra steg för att komma igång

### **Steg 1: Beskriv möjligheterna till vidareutnyttjande.**

Upprätta en informationssida som översiktligt beskriver vilken information som finns tillgänglig för vidareutnyttjande, villkoren för vidareutnyttjande samt kontaktperson på myndigheten (avsnitt 4.3). Myndigheten kan – som ett pilotprojekt – välja ut en eller några få informationsresurs och gå vidare till steg två innan en fullständig informationssida har upprättats (avsnitt 4.4.8).

### **Steg 2: Kontrollera informationsresurser i organisationen mot checklistan nedan:**

- Är informationsresursen fri från sekretessreglerade uppgifter?
- Är informationsresursen fri från personuppgifter eller bedöms tillgängliggörandet vara tillåtet enligt personuppgiftslagstiftningen (avsnitt 4.4.4)?
- Är informationsresursen fri från upphovsrättsligt skyddade verk och andra prestationer som tredje man har rättigheterna till? Om inte, finns det stöd i upphovsrättslagen för tillgängliggörandet (avsnitt 4.4.5)?

### **Steg 3: Om svaret på frågorna ovan är "ja" bör informationsresursen göras tillgänglig på myndighetens webbplats i det tekniska format som det för närvarande befinner sig i (avsnitt 4.4.6).**

Även eventuell befintlig *metainformation*, som gör det möjligt för mottagaren att tolka och använda informationen på ett korrekt sätt, bör tillgängliggöras.

### **Steg 4. Klargör för användaren om informationsresursen innehåller personuppgifter eller upphovsrättsligt skyddade prestationer som påverkar förutsättningarna för vidareutnyttjande ("klargörandetext"). Om särskilt tillstånd för vidareutnyttjandet är nödvändigt, erbjud sådant utnyttjande enligt standardiserade och så generösa villkor som möjligt ("standardlicenser") (avsnitt 4.4.7).**

## 2.3 Nästa steg

Upprätta en plan för att kontinuerligt tillhandahålla uppdaterade informationsresurser för vidareutnyttjande (avsnitt 4.6). Analysera t.ex. hur formen för tillhandahållandet av varje resurs successivt kan förbättras med hjälp av den s.k. flerstegsmodellen i avsnitt 4.4.6.

## 2.4 Tillgängliggörande på begäran

En myndighet måste ha beredskap att hantera en begäran om att få tillgång till andra handlingar än de som tillgängliggörs på nätet enligt rekommendationerna i vägledningen. En myndighets skyldighet att lämna ut information på begäran bestäms i huvudsak av rätten att ta del av allmän handling. Medborgare har enligt denna reglering ingen ovillkorlig rätt att ta del av handlingar i elektronisk form (se avsnitt 3.3 och 5.2).

Om det är lämpligt får en myndighet emellertid lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form. Ett sådant utlämnade aktualiserar dock delvis andra regler. Exempelvis måste utlämnandet vara förenligt med personuppgiftslagstiftningen.

E-delegationen rekommenderar att en myndighet – i den utsträckning som t.ex. personuppgiftslagstiftningen tillåter det – lämnar ut allmänna handlingar i elektronisk form för vidareutnyttjande (se avsnitt 4.5).

Möjligheterna att uppställa villkor för vidareutnyttjandet, t.ex. skyldighet att erlægga avgifter, varierar beroende på om utlämnandet sker med stöd av rätten att ta del av allmän handling eller inte (se avsnitt 4.5.5-4.5.6 respektive 5.2).

# 3 Det rättsliga regelverket – en översikt

## 3.1 Inledande anmärkningar

Ett av syftena med denna vägledning är att förmedla kunskap om de rättsregler som är relevanta för myndigheter när de tillgängliggör information för vidareutnyttjande. Både rättsregler som styr *tillgängliggörande* av myndighetsinformation och rättsregler som rör eventuella *villkor för vidareutnyttjande* som uppställs av myndigheten är relevanta i detta sammanhang.

Det saknas en sammanhållen reglering om vidareutnyttjande av offentlig information. Många regler, med olika inriktning och syfte, aktualiseras. Vissa regler ålägger myndigheter *skyldigheter att underlätta* vidareutnyttjande (regler som kräver tillgängliggörande av information, regler som begränsar vilka villkor för vidareutnyttjande som får uppställas etc.). Andra regler *begränsar* tillgängliggörandet eller förutsättningarna för vidareutnyttjande (t.ex. bestämmelser om personuppgiftsbehandling eller upphovsrätt). Sammantaget innebär detta att det rättsliga regelverket kan framstå som komplext och ibland delvis motsägelsefullt.

I detta kapitel ges en översikt över de regler som är relevanta i samband med vidareutnyttjande av offentlig information. I de två följande kapitlen analyseras mer i detalj hur dessa regler bör tillämpas i anslutning till de två strategierna rörande vidareutnyttjande, dvs. tillgängliggörande i elektronisk form, på nätet respektive på begäran (kapitel 4) respektive utlämnandet av allmän handling enligt 2 kap tryckfrihetsförordningen (kapitel 5).

## 3.2 PSI-lagen

Lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen (PSI-lagen) genomför det s.k. PSI-direktivet i svensk rätt. Lagen syftar till att främja utvecklingen av en informationsmarknad genom att underlätta enskildas användning av information som tillhandahålls av myndigheter. Lagen innehåller bl.a. bestämmelser som avser att förhindra att myndigheter beslutar om sådana villkor för hur information får användas som begränsar konkurrensen (1 §).

Lagen gäller i huvudsak *information hos statliga och kommunala myndigheter*, men även information hos vissa andra organ som enligt offentlighets- och sekretesslagen omfattas av rätten att ta del av allmän handling (2 §).

Från lagens tillämpningsområde görs vissa undantag:

- Uppgifter som enligt författning *inte får tillhandahållas* eller vidareutnyttjas, t.ex. enligt bestämmelser om sekretess eller personuppgiftsbehandling, omfattas inte av lagen. PSI-lagen utgör sålunda inte den rättsliga grunden för vare sig tillgängliggörande eller vidareutnyttjande av information (4 §).
- *Utbildnings-, forsknings- eller kulturinstitutioner* är uttryckligen undantagna från lagens tillämpningsområde. Men naturligtvis finns det inget som hindrar att sådana institutioner främjar vidareutnyttjande enligt samma principer som i lagen (3 §).
- Lagen gäller inte för sådan information som en myndighet tillhandahåller i sin *affärsverksamhet* (4 §), dvs. verksamhet som bedrivs i former och på villkor som liknar privat företagsamhet. Lagens krav gäller alltså normalt inte sådan information som en myndighet i organiserade former säljer. Av lagens förarbeten framgår att sådana myndigheter som har till uppgift att för samhällets räkning inhämta och tillhandahålla viss information, t.ex. Lantmäteriet, Bolagsverket och Skatteverket, när de fullgör sådana uppgifter normalt inte ska anses bedriva affärsverksamhet.

Detta trots att verksamheten ibland är helt avgiftsfinansierad (prop. 2009/10:175 s. 156).

- Lagen tillämpas inte när en myndighet tillhandahåller en *annan myndighet* information, utom när det framgår att handlingarna ska användas i affärsverksamhet hos den mottagande myndigheten (4 §).
- Lagen gäller inte för *tredje mans upphovsrättsligt skyddade verk* som ingår i myndighetshandlingar (5 §). Lagens bestämmelser om hur en förfrågan om vidareutnyttjande ska hanteras samt bestämmelserna om överklagande torde dock vara tillämpliga, även när en begäran om vidareutnyttjande (delvis) rör handlingar som innehåller tredje man upphovsrättsligt skyddade verk. Lagens bestämmelser är fullt ut tillämpliga beträffande handlingar som myndigheten (dvs. i praktiken staten eller en kommun) har upphovsrätt till.

Vilken skyldighet en myndighet har att överhuvud taget tillgängliggöra vissa handlingar (för vidareutnyttjande) regleras inte i PSI-lagen. Sådana skyldigheter kan ibland följa av andra bestämmelser (se t.ex. avsnitt 3.3 nedan). PSI-lagen är även tillämplig när en myndighet frivilligt gör handlingar tillgängliga, t.ex. på webben.

PSI-lagen innehåller framför allt regler som begränsar vilka villkor som en myndighet får uppställa för vidareutnyttjande. Lagen innehåller t.ex. ett tak för vilka avgifter som får tas ut för vidareutnyttjandet (7 §). Därutöver krävs att villkor för vidareutnyttjande ska vara relevanta och icke-diskriminerande för jämförbara kategorier av vidareutnyttjanden. Kommersiellt och icke-kommersiellt vidareutnyttjande kan behandlas olika, men två kommersiella aktörer med väsentligt likartade tjänster måste behandlas lika. Vidare krävs att eventuella villkor inte i onödan begränsa möjligheterna till vidareutnyttjande (8 §). Däremot uppställer lagen inget krav på att vidareutnyttjande alltid ska tillåtas.

Om en myndighet vidareutnyttjar viss information i sin affärsverksamhet ska samma avgifter och andra villkor för tillhandahållande av information tillämpas för denna verksamhet som

för andra som vidareutnyttjar informationen (9 §). För att detta ska kunna kontrolleras krävs i princip att affärsverksamheten (intern)debiteras.

En exklusiv rätt att vidareutnyttja viss information får bara beviljas under speciella omständigheter (10 §).

PSI-lagen kräver att villkoren för vidareutnyttjande görs tydliga. En myndighet är skyldig att informera om avgifter och andra villkor för vidareutnyttjandet. Denna information ska enligt lagen lämnas elektroniskt om det är möjligt och lämpligt. Om någon begär det ska myndigheten ange beräkningsgrunden för avgifterna (11 §).

PSI-lagen innehåller slutligen bestämmelser om hur en myndighet ska hantera en begäran om vidareutnyttjande och om en sökandes rätt att överklaga ett beslut som har fattats enligt lagen (12-16 §§). En begäran om vidareutnyttjande av handlingar ska behandlas skyndsamt och beslutet ska motiveras. Om en begäran om vidareutnyttjande avslås med hänvisning till tredje mans upphovsrätt har myndigheten vissa skyldigheter att lämna information som gör att sökanden kan få kontakt med rättighetsinnehavaren.

### 3.3 Regler om utlämnade av information (2 kap. TF m.m.)

PSI-lagen reglerar inte själva utlämnandet av handlingar. Den rättsliga grunden för sådant utlämnande kan vara myndighetens skyldigheter att på begäran *lämna ut allmän handling* enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). Myndigheters tillgängliggörande av information i elektronisk form, som är av störst praktisk betydelse i samband med vidareutnyttjande, sker istället ofta som ett led i att myndigheten *utför de uppgifter* som den har ålagts enligt t.ex. förordning eller regleringsbrev. Tillgängliggörande av information kan dessutom ske inom ramen för myndighetens *allmänna serviceverksamhet* (enligt t.ex. förvaltningslagen 1986:223).

Den grundlagsskyddade rätten att ta del av allmänna handlingar regleras i detalj i 2 kap. TF (se nedan). När det gäller den övrig informationsverksamhet har en myndighet däremot ofta en relativ stor rättslig frihet att bedöma vilken omfattning på verksamheten som är

rimlig, t.ex. med beaktande av myndighetens uppgifter, typ av informationsresurser, efterfrågan på information, kostnader m.m.

*Rätten att ta del av allmän handling* omfattar såväl ”färdiga handlingar” (t.ex. protokoll eller domar) som vissa sammanställningar av information (t.ex. utdrag ur databaser) som myndigheten kan göra med rutinbetonade åtgärder. En handling anses vara *allmän* om den är förvarad hos en myndighet och antingen har inkommit till eller upprättats hos denna myndighet. Elektroniskt lagrad information anses som huvudregel vara förvarad hos en myndighet om den är tillgänglig för myndigheten med hjälp av sådan utrustning som myndigheten själv använder (TF 2:3). Vissa typer av handlingar, t.ex. säkerhetskopior och handlingar som ingår i ett bibliotek, undantas uttryckligen från begreppet allmän handling (TF 2:10-11).

I allmänna handlingar ingår ibland uppgifter som är sekretessreglerade enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Bestämmelserna om sekretess begränsar både utlämnande av uppgifter enligt 2 kap. TF och myndighetens tillgängliggörande av information på eget initiativ, t.ex. på myndighetens webbplats.

Utgångspunkten är att handlingar som har lämnats ut med stöd av 2 kap. TF *fritt får vidareutnyttjas*. En myndighet får inte uppställa villkor för utlämnandet som saknar uttryckligt stöd i offentlighets- och sekretesslagen. Enligt denna lag kan sekretessbelagda uppgifter i viss utsträckning lämnas ut med förbehåll, t.ex. förbud mot vidareutnyttning. Om det är känt att vissa uppgifter ska vidareutnyttjas genom att spridas vidare är det emellertid knappast möjligt att lämna ut uppgifterna med förbehåll.

Regler om *personuppgiftsbehandling* begränsar i många fall vilket elektroniskt vidareutnyttjande som får ske hos mottagaren. Även regler om *upphovsrätt* kan i vissa fall begränsa mottagarens möjlighet att vidareutnyttja den utlämnade informationen. Som framhållits i avsnitt 1.4 behandlar denna vägledning emellertid inte mottagarens rättsliga möjligheter att utnyttja t.ex. personuppgifter eller upphovsrättsligt skyddade prestationer.

Huruvida ett utlämnande enligt 2 kap. TF är tillåtet ska emellertid *inte* bedömas enligt dessa lagar. Däremot omfattas personuppgifter

enligt 21 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen av sekretess om det kan antas att ett utlämnande skulle medföra att uppgiften behandlas i strid med personuppgiftslagen (se avsnitt 5.2 nedan).

Av betydelse för de praktiska förutsättningarna för vidareutnyttjande är det s.k. *utskriftsundantaget* (TF 2:13). En myndighet är inte – annat än i ett fåtal, särskilt författningsreglerade fall – *skyldig* att lämna ut en begärd allmän handling i elektronisk form. Enligt TF finns det inte heller någon rättslig skyldighet för en myndighet att aktivt publicera handlingar på sin webbsida eller att tillhandahålla enskilda vidareutnyttjare direktåtkomst till databaser med offentlig information. Däremot finns det allmänna serviceskyldigheter att tillhandahålla medborgarna vägledning och att kunna kommunicera elektroniskt, t.ex. ta emot och skicka e-post (5 § förvaltningslagen).

En myndighet kan – trots det ovan sagda – välja att tillmötesgå en begäran om att lämna ut en allmän handling i elektronisk form. Enligt 10 § förordningen (2003:234) om tiden för tillhandahållande av domar och beslut, m.m. får en handling, om det är lämpligt, skickas med elektronisk post eller på annat sätt tillhandahållas i elektronisk form. När information på detta sätt lämnas ut utan en direkt rättslig skyldighet måste utlämnande även vara förenligt med personuppgiftslagstiftningen och upphovsrättslagen. Rent praktiskt innebär detta t.ex. att personuppgifter bara kan lämnas ut i elektronisk form om det finns rättsligt stöd för utlämnandet i personuppgiftslagen eller i en s.k. registerförfattning. De närmare förutsättningarna för ett sådant utlämnande analyseras i avsnitt 4.4 och 4.5 nedan.

Myndigheters tillgängliggörande av information i elektronisk form sker, som framgått, på *andra rättsliga grunder än TF*. Ett relativt begränsat antal författningar ålägger myndigheter direkta rättsliga skyldigheter att göra viss information tillgänglig genom informationstjänster på nätet. Exempelvis finns det bestämmelser som anger att information om bolag, immateriella rättigheter och geografisk miljöinformation i viss omfattning ska göras tillgänglig på detta sätt (se t.ex. 4 kap. **förordningen (2010:1770) om geografisk miljöinformation**).

Många myndigheter har därutöver i sin författningsreglering eller i sitt regleringsbrev ett mer vagt utformat *uppdrag att sprida information* inom sitt verksamhetsområde. Ett sådant uppdrag lämnar normalt

myndigheten relativt stor frihet att bestämma exakt vilken information som ska tillgängliggöras och på vilket sätt. Även myndigheters *allmänna serviceskyldighet* enligt förvaltningslagen kan utgöra den rättsliga grunden för en myndighets elektroniska tillhandahållande av information, särskilt på områden där medborgarna tydligt efterfrågar information.

En myndighet måste alltid, med utgångspunkt i sitt uppdrag, ta ställning till hur omfattande informationsverksamheten ska vara, dvs. i praktiken hur stora resurser som kan läggas på just tillgängliggörande av information. Vid en sådan bedömning är det relevanta att beakta om avgifter tas ut för informationsverksamheten (se avsnitt 3.6) eller om myndighetens allmänna anslag tas i anspråk för informationsinsatserna.

### 3.4 Personuppgiftslagstiftningen

Myndigheter samlar in och lagrar stora mängder personuppgifter. I syfte att skydda den personliga integriteten finns detaljerad lagstiftning om personuppgiftsbehandling. PSI-lagen begränsar *inte* dessa bestämmelserns tillämplighet (4 §). Bestämmelser i personuppgiftslagstiftningen reglerar såväl tillgängliggörandet av personuppgifter (för vidareutnyttjande), som själva vidareutnyttjandet.

De rättsliga förutsättningarna för en myndighets *tillhandahållande* av personuppgifter varierar beroende på om tillhandahållandet i enlighet med bestämmelserna om utlämnade av allmän handling eller inte (se vidare avsnitt 4.4.4 och 5.2 nedan). En enskild som ska *vidareutnyttja* handlingar som innehåller personuppgifter måste oberoende av formen för utlämnandet försäkra sig om att en sådan användning är tillåten. De rättsliga förutsättningarna för olika typer av vidareutnyttjanden diskuteras inte närmare i denna vägledning.

Det svenska regelverket för behandling av personuppgifter finns framför allt i personuppgiftslagen (1998:204), PUL. Lagen genomför det s.k. dataskyddsdirektivet i svensk rätt. PUL är bl.a. tillämplig på all automatiserad behandling av personuppgifter (5 §), som inte uttryckligen undantas från lagens tillämpningsområde. Sådana undantag finns bl.a. för enskildas yttrandefrihet (7 §) eller för att den

behandling som är särreglerad i en s.k. registerförfattning, dvs. en särskild lag eller förordning som reglerar personuppgiftsbehandlingen i en bestämd offentlig verksamhet (2 §). Det är normalt den myndighet som behandlar personuppgifter, t.ex. gör dem tillgängliga på webbplatsen, som är personuppgiftsansvarig och därmed skyldig att se till att lagens bestämmelser följs.

Det är vanligt att myndighetshandlingar som är efterfrågade för vidareutnyttjande innehåller personuppgifter. Det kan handla om uppgifter som avser enskilda medborgare eller uppgifter som rör tjänstemän eller politiker. PUL definierar *personuppgift* som ”all slags information som direkt eller indirekt kan hänföras till en fysisk person som är i livet” (3 §). En handling utan t.ex. namn eller personnummer kan anses innehålla personuppgifter om informationen i handlingen med rimliga ansträngningar kan knytas till en fysisk person. En handling där identifierande uppgifter såsom namn har avlägsnats *kan* därför i många fall ändå anses innehålla personuppgifter. En annan sak är att en sådan maskering kan påverka bedömningen av om behandlingen av uppgifterna i handlingen är tillåten enligt lagens materiella bestämmelser.

Personuppgiftslagen, liksom EU:s dataskyddsdirektiv, bygger i grunden på den s.k. *hanteringsmodellen*. Denna regleringsmodell innebär att användarnas integritet skyddas genom detaljerade regler för när och hur personuppgifter får behandlas. Den som behandlar personuppgifter måste dels ha rättsligt stöd för detta (10 §), dels uppfylla vissa grundläggande krav på behandlingen (9 §). För vissa typer av uppgifter ställs högre krav för att behandling ska vara tillåten. Det gäller t.ex. känsliga personuppgifter (13 §) eller uppgifter om personnummer eller samordningsnummer (22 §). Därutöver ger PUL enskilda vissa rättigheter i samband med att deras personuppgifter behandlas, t.ex. rätt att få information om behandlingen (23-27 §§). Personuppgifter får bara överföras till tredje land, dvs. ett land utanför EU och EES, under särskilda förutsättningar (33-35 §§).

Myndighetens tillgängliggörande av personuppgifter i elektronisk form (t.ex. för vidareutnyttjande) måste ske i enlighet med personuppgiftslagstiftningens regler. När ovanstående hanteringsregler är tillämpliga innebär det t.ex. att myndigheten måste ha rättsligt stöd för behandlingen och att den måste se till att de grundläggande kraven på behandlingen uppfylls. Den närmare

tillämpningen av personuppgiftslagstiftningens regler i samband med tillgängliggörande av information i elektronisk form analyseras i avsnitt 4.4.4 (tillgängliggörande på nätet) respektive 4.5.4 (utlämnande på begäran).

Hanteringsreglerna i PUL behöver enligt en undantagsregel inte tillämpas på *ostrukturerad behandling*, dvs. behandling av personuppgifter "som inte ingår i eller är avsedda att ingå i en samling av personuppgifter som har strukturerats för att påtagligt underlätta sökning efter eller sammanställning av personuppgifter". När personuppgifter inte ingår i eller är avsedda att ingå i traditionella databaser, strukturerade så att de underlättar sökning efter t.ex. namn eller personnummer, är behandlingen tillåten så länge den inte kan anses utgöra en *kränkning av den registrerades personliga integritet* (5 a §). Vad som kan anses utgöra en kränkning i samband en myndighets tillgängliggörande av information i elektronisk form diskuteras i avsnitt 4.4.4.

Behandlingen av personuppgifter hos myndigheter är många gånger särreglerad i s.k. *registerförfattningar*. Registerförfattningar innehåller ofta bestämmelser som uttryckligen begränsar för vilka ändamål de aktuella uppgifterna får behandlas och vem uppgifterna får lämnas ut till. Ibland regleras även avgifter i samband med ett sådant utlämnande. I praktiken begränsar sådana bestämmelser ofta en myndighets möjlighet att göra uppgifterna tillgängliga i elektronisk form för vidareutnyttjande. Registerförfattningarnas regler om ändamål och tillgängliggörande begränsar däremot inte enskilda eller företags rätt att ta del av allmänna handlingar enligt 2 kap TF, dvs. i form av utskrift. Registerförfattningars regler om sök- och sammanställningsbegränsningar kan däremot i vissa fall påverka vad som anses vara en förvarad och därmed allmän handling hos en myndighet (TF 2:3 tredje stycket).

### 3.5 Upphovsrättslagen

Lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk (upphovsrättslagen) kan påverka förutsättningarna för tillgängliggörande av och vidareutnyttjandet av handlingar. Myndighetshandlingar kan innehålla texter, fotografier eller databaser

som utgör verk (1 §) eller andra prestationer som skyddas av s.k. närstående rättigheter (5 kap.).

Det *upphovsrättsliga skyddet* uppkommer automatiskt när en fysisk person skapar ett originellt verk och skyddet består i 70 år efter upphovsmannens död (1 och 43 §§). Då kravet på originalitet sätts lågt – det ska vara fråga om upphovsmannens egen skapelse – kommer relativt många handlingar hos myndigheter att uppfylla denna skyddsförutsättning. Enskilda faktauppgifter i dessa handlingar omfattas dock inte i sig av det upphovsrättsliga skyddet, utan skyddet tar sikte på det originella sättet att välja ut och strukturera information. Det särskilda *databasskyddet* ges för databaser som är resultatet av en väsentlig investering och skyddet består i 15 år efter det att sådana investeringar i databasen har upphört (49 §). Fotografier är – även om de inte anses vara originella och därmed skyddade såsom verk – skyddade av en särskild *fotografirätt* i 50 år efter det att fotografiet framställdes (49 a §).

Upphovsrätten innebär dels att upphovsmannen får en ensamrätt att kopiera och tillgängliggöra den skyddade prestationen för allmänheten (2 §), dels att upphovsmannen får ett skydd av ideellrättslig karaktär, nämligen en rätt att bli namngiven när verket utnyttjas och en rätt att slippa att verket ändras på ett kränkande sätt eller används i ett kränkande sammanhang (3 §). Databasskyddet ger bl.a. rättighetsinnehavaren en rätt att kontrollera utdrag och återanvändning av väsentliga delar av en skyddad databas.

Tillgängliggörande och vidareutnyttjande underlättas i viss utsträckning genom att upphovsrättslagen innehåller särskilda regler för *allmänna handlingar* (se definitionen av detta begrepp i avsnitt 3.3). Dessa regler innebär i korthet följande:

- En stor del av handlingarna i den traditionella förvaltningen är *helt undantagna från upphovsrätt*. Det gäller författningar, beslut av myndigheter, yttranden av svenska myndigheter samt officiella översättningar av dessa typer av handlingar. Det upphovsrättsliga skyddet för vissa typer av verk, t.ex. kartor och alster av bildkonst, består emellertid även om de ingår i handlingar av nämnda slag (9 §).

- Om upphovsrättsligt skydd gäller för innehållet i en handling begränsar detta inte *rätten att ta del av allmän handling* enligt 2 kap. TF. Däremot kan sekretess gälla för uppgifter i vissa typer av handlingar som har lämnats in till en myndighet utan upphovsmannens samtycke (31 kap. 23 § offentlighets- och sekretesslagen).
- Upphovsrättsligt skyddade verk, fotografiska bilder eller databaser som ingår i vissa typer av allmänna handlingar får "återges", dvs. i praktiken vidareutnyttjas på många sätt. Dessa bestämmelser är detaljerade och uppbyggda kring huvudregler och undantag. Huvuddragen i denna reglering är följande: 1) Det som någon "anfört" inför myndigheter i skriftlig eller muntlig form får fritt återges av var och en (26 §). Inkomna handlingar som innehåller skyddade verk får därför i många fall vidareutnyttjas utan tillstånd av rättighetsinnehavare. Undantag finns dock. 2) *Upprättade handlingar* hos svenska myndigheter får som huvudregel återges, men från återgivningsrätten undantas vissa uppräknade typer av verk. Av särskild praktisk betydelse i detta sammanhang är att kartor och "verk av vilka exemplar genom myndighetens försorg tillhandahålls allmänheten i samband med affärsverksamhet" undantas (26 a §). Skyddade prestationer som ingår i myndighetens organiserade försäljningsverksamhet kan alltså inte fritt återges.

När inkomna och upprättade handlingar återges i enlighet med dessa bestämmelser gäller den *ideella rätten*. Det innebär att upphovsmannen måste anges i enlighet med god sed. Ett krav vid allt utnyttjande enligt en inskränkning i upphovsrättslagen är vidare att *källan* ska anges "i den omfattning och på det sätt som god sed kräver". Verket får *inte ändras* i större utsträckning än vad användningen kräver (11 §). Dessa krav kan i viss utsträckning begränsa vilka former av vidareutnyttjanden som kan ske utan tillstånd från rättighetsinnehavaren.

För andra upphovsrättsligt skyddade verk än sådana som ingår i ovanstående allmänna handlingar *gäller ensamrätten* i princip fullt ut. Vidareutnyttjande av sådana verk förutsätter därför i de flesta fall att

rättighetsinnehavaren lämnar sitt samtycke. En central fråga är därför om den *myndighet* som innehar handlingen också är den rättighetsinnehavare som kan besluta om tillgängliggörande för vidareutnyttjande eller om den rätten tillkommer tredje man (t.ex. en uppdragstagare som skapat verket åt myndigheten eller en anställd).

Eftersom en myndighet aldrig själv är upphovsman måste myndighetens eventuella rätt till verket alltid härledas från den eller de fysiska personer som har skapat verket. (Däremot är en juridisk person typiskt sett ursprunglig rättighetshavare till databasskyddet.) En upphovsman kan genom avtal upplåta begränsad rätt eller fullständigt överlåta ensamrätten till myndigheten (i praktiken staten eller kommunen). En sådan reglering kan vara uttrycklig eller på annat sätt framgå av omständigheterna kring avtalet.

Av särskild betydelse för myndighetens möjligheter att främja vidareutnyttjande är att upphovsrättslagen anger att den som förvärvat rätten att utnyttja ett verk inte utan stöd i avtalet får vidareupplåta sin rätt till verket och inte heller ändra verket (28 §).

Vid upphandling av *fristående uppdragstagare* som producerar verk för en myndighets räkning ingås numer ofta skriftliga avtal som innebär att det allmänna förvärvar upphovsrätten till arbetsresultatet, inklusive en rätt att bearbeta verket och vidareupplåta rätten till detta. Det går emellertid inte att utgå från att sådana överenskommelser alltid föreligger. Saknas en uttrycklig rättighetsupplåtelse måste avtalsinnehållet fastställas genom tolkning. Om det inte finns några tydliga tolkningsdata som visar att parterna har avsett att en rättighetsövergång ska komma tillstånd anses rättigheterna normalt ligga kvar hos upphovsmannen (den s.k. specifikationsprincipen).

Rättigheterna till verk som skapas av *anställda* kan upplåtas eller överlåtas genom anställningsavtalet. Om rättighetsövergången inte uttryckligen regleras i anställningsavtalet är omfattningen på denna övergång inte alltid lätt att fastställa. I många fall får det sägas ligga i anställningens- och arbetsuppgifternas karaktär att rättigheterna övergår till arbetsgivaren i viss omfattning och att arbetsgivaren kan vidareupplåta denna rätt. Det sagda gäller inte minst anställda i den offentliga sektorn som utför traditionella tjänstemannaåtaganden. När det som skapas inom ramen för anställning har en mer personlig och konstnärlig prägel krävs det troligen en uttrycklig avtalsreglering för

att myndigheten ska få full frihet att göra verket tillgängligt för vidareutnyttjande.

Även om en myndighet har rätt att tillgängliggöra ett verk för vidareutnyttjande gäller upphovsmannen ideella rätt. Vad denna rätt innebär måste bedömas i det enskilda fallet. Troligen är rätten att bli namngiven mer begränsad när ett verk har skapats för att ingå i en myndighetshandling. Även upphovsmannens möjligheter att motsätta sig kränkande ändringar av ett verk som ingår i en sådan handling torde vara begränsade. Undantag från det sagda får anses gälla beträffande mer konstnärligt präglade verk, t.ex. illustrationer och fotografier.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att tillgängliggörande och vidareutnyttjande av verk utanför de ovan behandlade undantagen för allmänna handlingar normalt kräver ett omfattande arbete med att undersöka om myndigheten är rättighetsinnehavare och om myndigheten har rätt att tillåta vidareutnyttjande. Ett sätt att minska detta arbete är naturligtvis att skriva tydliga avtal med alla upphovsmän (anställda och uppdragstagare).

Myndigheters databaser är ofta särskilt intressanta att vidareutnyttja. Databaser kan vara skyddade av upphovsrätt om de har en originell struktur eller ett originellt urval av uppgifter. I praktiken är det emellertid det särskilda *dataskyddet* i upphovsrättslagen som är av störst betydelse när det gäller eventuellt skydd för myndighetsdatabaser. Detta skydd ska numer tolkas i ljuset av EU:s databasdirektiv. Skydd ges därmed för väsentliga investeringar som har gjorts i samband med anskaffning, granskning och presentation av uppgifter i databaser. Hur kravet på väsentlig investering ska tillämpas på databaser som har skapats med offentliga medel för att användas i en myndighets verksamhet, där det i princip inte föreligger några behov av att stimulera investeringar, är inte helt klart. Flera myndigheter gör emellertid själva bedömningen att deras mer omfattande databaser omfattas av detta skydd.

Myndighetsdatabaser som löpande uppdateras utgör normalt *upprättade handlingar* och får därmed som huvudregel "återges". Det fria utnyttjandet gäller emellertid inte sådana databaser "av vilka exemplar genom myndighetens försorg tillhandahålls allmänheten i

samband med affärsverksamhet”. Om sådana databaser anses vara resultatet av en väsentlig investering krävs tillstånd av myndigheten, t.ex. i form av en standardlicens (se avsnitt 4.4.6), för att databasen ska få vidareutnyttjas.

### 3.6 Bestämmelser om avgifter

PSI-lagen anger vilka kostnader som får ingå i beräkningen av priset för ett vidareutnyttjande (7 §) och sätter därmed den övre gränsen för eventuella avgifter för vidareutnyttjande. Däremot ger PSI-lagen i sig ingen rätt att ta betalt för information som tillhandahålls för vidareutnyttjande.

För att en *statlig myndighet* ska ha rätt att ta betalt krävs ett särskilt bemyndigande från regeringen eller att myndigheten använder sig av de bemyndigande som finns i avgiftsförordningen (1992:191).

Det som sägs nedan gäller för sådana myndigheter där avgiftsuttaget inte är särreglerat.

När det gäller *utskrifter eller papperskopior* av allmänna handlingar finns en detaljerad reglering av vilka avgifter som *ska* tas ut i 15-24 §§ avgiftsförordningen (se avsnitt 5.3)

En statlig myndighet får, om det är förenligt med myndighetens uppgift enligt lag, instruktion eller annan förordning, tillhandahålla information i *elektronisk form* mot avgift (4 § punkt 8). Det gäller emellertid bara om verksamheten är av tillfällig natur eller av mindre omfattning. Vad dessa begränsningar innebär framgår av *Ekonomistyrningsverkets föreskrifter* till 4 § andra stycket avgiftsförordningen.

När en statlig myndighet tillhandahåller information i elektronisk form enligt 4 § får myndigheten – om regeringen inte har föreskrivit annat – själv besluta om storleken på avgiften. Taket för avgiften är emellertid full kostnadstäckning (5 §). Myndigheten kan alltså, inom ramen för vad som är en tillåten informationsverksamhet, välja att tillhandahålla informationen utan avgift.

Om en statlig myndighet tillhandahåller information på ett sådant sätt att det allmänna bemyndigandet att ta ut avgift i 4 § avgiftsförordningen inte är tillämpligt, t.ex. för att uppfylla skyldigheter i regleringsbrevet eller myndighetens serviceskyldighet, krävs ett särskilt bemyndigande för att avgift ska få tas ut.

För *kommuner och landsting* gäller ett annat regelverk än det som har redovisats ovan. Förutsättningarna för dessa organ att ta ut avgifter framgår av kommunallagen (1991:900). Någon allmän skyldighet att ta ut avgifter föreligger inte enligt denna lag. I den utsträckning som en kommun fattar beslut om avgiftsuttag får högre avgifter än vad som svarar mot kostnaderna för tjänsterna eller nyttigheterna inte tas ut (självkostnadsprincipen).

## 4 Rekommendationer för att främja vidareutnyttjande av offentlig information

### 4.1 Inledande anmärkningar

I detta kapitel ger E-delegationen rekommendationer för att främja vidareutnyttjandet av offentlig information i enlighet med de politiska mål som har redovisats i avsnitt 1.1. Rekommendationerna rör dels *tillgängliggörandet* av information, dels eventuella *villkor som myndigheten uppställer för vidareutnyttjandet*. I kapitlet beskrivs också vilka skyldigheter att begränsa tillgängliggörandet av viss information som följer av offentlighets- och sekretesslagen, personuppgiftslagstiftningen och upphovsrättslagen.

### 4.2 Övergripande rekommendationer

E-delegationen rekommenderar att myndigheter *i första hand* gör sådana informationssamlingar som får lämnas ut för vidareutnyttjande *tillgängliga på nätet*. Myndigheten får enligt PSI-lagen bara uppställa villkor för vidareutnyttjandet om dessa är relevanta och icke diskriminerande. E-delegationen rekommenderar att betungande villkor bara uppställs när det är nödvändigt för att skydda viktiga motstående intressen. I den utsträckning som villkor uppställs bör dessa vara standardiserade. Om en myndighet inte har särskilda rättsliga skyldigheter att ta ut avgifter för vidareutnyttjande av information rekommenderas att myndigheten som huvudregel avstår från avgiftsuttag (se vidare avsnitt 4.4).

En sådan strategi främjar inte bara vidareutnyttjande, utan gör det även lättare för myndigheten att fullgöra sina skyldigheter enligt PSI-lagen. Exempelvis blir det enklare att uppfylla lagens krav på skyndsamt behandling av en ansökan om vidareutnyttjande och kraven på att jämförbara vidareutnyttjanden ska behandlas lika. En myndighet spar samtidigt in kostnader för individuell hantering av förfrågningar, avtalshantering och betalningar.

Om tillgängliggörande av information för vidareutnyttjande inte sker på nätet bör myndigheten *i andra hand* tydligt förteckna sina informationsresurser och, så långt t.ex. personuppgiftslagstiftningen tillåter, tillmötesgå enskildas begäran om att få del av information i elektronisk form. Betungande villkor för vidareutnyttjandet bör om möjligt undvikas. I den utsträckning som villkor uppställs bör dessa vara standardiserade. Alla villkor som uppställs måste enligt PSI-lagen vara relevanta och alla jämförbara vidareutnyttjanden måste behandlas lika. Om en myndighet inte har särskilda rättsliga skyldigheter att ta ut avgifter för vidareutnyttjande av information bör den normalt avstå från att göra detta (se avsnitt 4.5).

Vilken information som *inte* får lämnas ut på de sätt som rekommenderas framgår av avsnitt 4.4.2-4.4.5 samt 4.5.4.

Vid tillämpningen av rekommendationerna bör myndigheten beakta att den inte får ta orimligt stora andelar av sitt anslag i anspråk för just informationsverksamheten. Gränserna för vilka resurser som kan användas bestäms, som har framgått i avsnitt 3.3 ovan, bl.a. av myndighetens uppgifter, behovet av information på det aktuella området etc. För att kunna fortsätta med en omfattande informationsverksamhet kan det i vissa lägen bli nödvändigt att ta ut avgifter enligt de regler som finns om detta (se avsnitt 4.5.6).

### 4.3 Förteckning av informationsresurser, kontaktperson m.m. ("metadata")

För att potentiella vidareutnyttjare på ett enkelt sätt ska kunna ta del av den information som finns tillgänglig bör myndigheten publicera en förteckning över sina informationsresurser på den egna webbplatsen.

Detta gäller oberoende av vilket sätt som myndigheten avser att tillhandahålla själva informationen för vidareutnyttjande.

Vid inventeringen av tillgängliga informationsresurser kan följande källor användas:

- Den beskrivning som varje myndighet enligt *4 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen* är skyldig att upprätta.
- Den arkivförteckning som myndigheten är skyldig att upprätta enligt *6 § arkivlagen (1990:782)*.
- Andra förteckningar över t.ex. databaser, system och informationsmodeller som organisation förfogar över.

Lämpligen informeras i samma förteckning om eventuella *villkor för vidareutnyttjandet* som myndigheten tillämpar (se avsnitt 4.4.6 samt 4.5.5-4.5.6 nedan).

Dessutom bör myndigheten ange en eller flera *kontaktpersoner* som kan svara på praktiska, juridiska, affärsmässiga eller tekniska frågor om vidareutnyttjande. Myndigheten kan välja att ha särskilda kontaktpersoner för en viss informationsresurs. Det bör emellertid alltid finnas en övergripande kontaktperson hos varje myndighet.

Myndigheten bör vidare upplysa om kända *begränsningar* i informationens framtida tillgänglighet, t.ex. att den enbart finns tillgänglig under en bestämd tidsperiod eller att åtkomsten är begränsad till viss tid på dygnet. Kända kvalitetsbrister i informationen bör även förtecknas. Ytterst ansvarar naturligtvis varje vidareutnyttjare för sin användning av informationen, men det är viktigt att myndigheten så långt möjligt bidrar till att göra förutsättningarna för vidareutnyttjande tydliga.

För att vidareutnyttjare enkelt ska kunna hitta informationsresurser på olika myndigheters webbplatser bör förteckningarna vara utformad på ett *enhetligt sätt*.

- Gör förteckningen tillgänglig under kortnamnet *"/psidata"* på webbplatsen (t.ex. [www.exempel.se/psidata](http://www.exempel.se/psidata)). Det går bra att omdirigera användaren från kortlänken till en annan sida eller

domän (t.ex. data.exempel.se).

- Sidans titel bör vara "Information tillgänglig för vidareutnyttjande".
- Myndighetens övergripande kontaktperson/er bör tydligt anges.
- För varje informationsresurs eller grupp av likartade informationsresurser bör följande information presenteras i en tabell:
  1. Namn (om informationsresursen har en egen sida på webbplatsen bör namnet vara länkat till denna).
  2. Kort beskrivning av informationsresursen.
  3. Senast uppdaterad samt uppdateringsfrekvens.
  4. Information om avgifter och andra eventuella villkor för vidareutnyttjande av informationsresursen, lämpligen i form av en länk till en webbsida som innehåller klargörandetexter eller standardvillkor (se avsnitt 4.4.6).
  5. Tekniska format (ett eller flera, t.ex. "XML, JSON"). Om resursen görs tillgänglig i flera format bör länkning till respektive informationsresurs ske från denna uppräknig.
  6. Kända begränsningar i informationens framtida tillgänglighet eller dess kvalitet.
  7. Eventuell särskild kontaktperson för den aktuella informationsresursen.
- Kolumnrubrikerna för tabellen bör vara "Namn", "Beskrivning", "Uppdatering", "Villkor" och "Format", "Begränsningar" och "Särskild kontaktperson".

## 4.4 Tillgängliggörande på nätet - huvudalternativet

### 4.4.1 Vilka informationsresurser bör tillgängliggöras?

En myndighets rättsliga utrymme för att bedriva informationsverksamhet på nätet bestäms som framgått i avsnitt 3.3 av myndighetens uppgifter och vad som kan anses rymmas inom myndighetens allmänna service till medborgare och företag. Myndigheternas långsiktiga mål bör – inom ramen för det rättsliga utrymme som föreligger – vara att *all* information som är efterfrågad för vidareutnyttjande ska göras tillgänglig på nätet om det inte föreligger rättsliga hinder mot sådant tillgängliggörande (se avsnitt 4.4.2-4.4.5 nedan).

I praktiken är emellertid *prioriteringar* beträffande vilken information som ska tillgängliggöras på detta sätt nödvändiga. En korrekt prioritering kräver att den i avsnitt 4.3 omtalade inventering av informationsresurser har genomförts på ett korrekt sätt. Följande frågor är relevanta vid prioriteringen mellan olika informationsresurser.

- En naturlig utgångspunkt är vilken information som enskilda och företag faktiskt *efterfrågar*. Undersök efterfrågan inom myndighetens verksamhetsområde. Undersök erfarenheter från andra myndigheter i Sverige eller utomlands som har liknande informationsresurser.
- *Används informationen* redan för myndighetens egna informationstjänster till medborgarna? Detta talar för att informationen också kan vara efterfrågad för vidareutnyttjande.
- Om ett underlag för vad som faktiskt efterfrågas saknas är det lämpligt att utgå från myndighetens egen bedömning av informationens *demokratiska och ekonomiska värde*.
- *Hur mycket arbete* är förknippat med att göra en viss informationsresurs tillgänglig för vidareutnyttjande? Om många sekretessbelagda uppgifter eller personuppgifter som inte får tillgängliggöras ingår i resursen kan ett omfattande

manuellt granskningsarbete vara nödvändigt för att tillgängliggörande ska kunna ske. Detta kan tala för att andra informationsresurser bör prioriteras.

#### 4.4.2 Vilken information får inte tillgängliggöras?

Viss information får inte tillgängliggöras på nätet. Begränsande bestämmelser finns framför allt i offentlighets- och sekretesslagen (avsnitt 4.4.3), personuppgiftslagstiftningen (avsnitt 4.4.4) och upphovsrätten (avsnitt 4.4.5). Dessa bestämmelser har olika karaktär och förhållande till tillgängliggörande av information.

Sekretessbestämmelser har som uttryckligt syfte att begränsa tillgängliggörandet av viss känslig information. Sekretessreglerade uppgifter kan inte tillgängliggöras för vidareutnyttjande. Däremot är det ofta mer osäkert om och hur bestämmelser om personuppgiftsskydd och upphovsrätt begränsar ett myndighets tillgängliggörande. Dessa lagar har inte särskilt tillkommit för att reglera just tillgängliggörande av myndighetsinformation. Klart är emellertid att personuppgifter bara kan lämnas ut i elektronisk form om ett sådant utlämnade har stöd i personuppgiftslagstiftningen (se avsnitt 4.4.4).

Det finns olika metoder för att avlägsna sådana uppgifter som inte får tillgängliggöras. Myndigheten måste försäkra sig om att den metod som väljs är *effektiv*. Om information löpande tillgängliggörs på nätet utan manuell granskning, t.ex. genom att myndigheten tillhandahåller ett API (se avsnitt 4.4.6), måste myndigheten ha tydliga *rutiner* som säkerställer att uppdateringen av uppgifter i myndighetens databas inte leder till att uppgifter automatiskt tillgängliggörs på ett otillåtet sätt.

För att kränkningar av tredje mans rättigheter inte ska inträffa krävs att det finns en tydlig ansvarsfördelning, adekvat juridiskt stöd och tillräckliga resurser för granskningsarbetet. Ytterst har myndighetens ledning ansvaret för att så är fallet.

Eftersom arbetet med att identifiera uppgifter och verk som inte kan tillgängliggöras är tidskrävande kan det, som nämnts i föregående avsnitt, finnas anledning för en myndighet att *prioritera*

tillgängliggörandet av informationsresurser som inte alls innehåller dessa typer av information eller där sådan information enkelt kan identifieras och avlägsnas. När det gäller personuppgifter är ytterligare ett skäl till att välja denna strategi att de rättsliga möjligheterna till vidareutnyttjande ändå många gånger är begränsade. I vissa fall kan det i ett senare skede finnas anledning att återkomma till informationsresurser som aktualiserar mer komplicerade rättsliga bedömningar, men som bedöms ha stort värde för medborgare och företag.

#### 4.4.3 Begränsningar på grund av sekretess

Uppgifter som enligt offentlighets- och sekretesslagen är sekretessreglerade får i princip inte tillgängliggöras på nätet för vidareutnyttjande.

#### 4.4.4 Begränsningar grundade i personuppgiftslagstiftningen

Personuppgiftslagen, och i förekommande fall särskilda registerförfattningar, är fullt tillämpliga på tillgängliggörande av personuppgifter som sker på nätet (se 3.4 ovan). Vad en tillämpning av dessa regler innebär för möjligheten att tillgängliggöra uppgifter i ett enskilt fall kan många gånger vara svårt att bedöma. I många fall är slutsatsen dock att personuppgifter inte kan tillgängliggöras på detta sätt.

För att arbetet med att främja vidareutnyttjande i så liten utsträckning som möjligt ska försenas till följd av rättsliga utredningar och ett manuellt granskningsarbete finns det, som nämnts i föregående avsnitt, anledning att *prioritera* informationsresurser som inte alls innehåller personuppgifter och resurser som enkelt kan göras fria från personuppgifter.

Definitionen av begreppet personuppgift gör dock att det inte är helt lätt att "tvätta" en informationssamling från personuppgifter. Även om direkt identifierande personuppgifter, t.ex. namn, avlägsnas innan tillgängliggörandet kan det fortfarande vara fråga om en behandling av personuppgifter. Så är t.ex. fallet om uppgifter som tillgängliggörs

indirekt, genom ett dokumentnummer etc., kan kopplas till den fysiska person som de rör. En annan sak är att avlägsnande av direkt identifierande personuppgifter ibland kan påverka bedömningen av om tillgängliggörandet av övriga personuppgifter är tillåtet enligt lagens materiella bestämmelser (se nedan).

Möjligheten att helt *avlägsna personuppgifter* finns dock när de uppgifter som finns kvar efter avlägsnande av namn etc. inte kan sägas utgöra uppgifter om en fysisk person. Exempelvis torde det normalt inte vara fråga om en behandling av personuppgifter om namn på t.ex. handläggare och ställföreträdare avlägsnas från ett register med företagsuppgifter innan detta tillgängliggörs. Företagsuppgifterna utgör i sig själva normalt inte personuppgifter. Däremot utgör uppgifter om "enskild firma" alltid personuppgifter.

Mot bakgrund av den vida definitionen av begreppet personuppgift är det knappast rimligt att kräva att det inte ska finnas *några* som helst personuppgifter på myndigheters webbplatser. Det finns sålunda ett behov av att här beskriva i vilken utsträckning som personuppgifter faktiskt får göras tillgängliga på nätet enligt personuppgiftslagstiftningens olika materiella bestämmelser.

Den rättsliga komplexiteten kring tillgängliggörande av personuppgifter i elektronisk form gör att varje sådant fall bör bli föremål för noggranna rättsliga överväganden. I det följande ges vissa hållpunkter för en sådan bedömning.

Rent konkret varierar förutsättningarna för att göra personuppgifter tillgängliga för vidareutnyttjande beroende på vilka personuppgiftsbestämmelser som är tillämpliga.

1. Om behandlingen av de aktuella personuppgifterna är särreglerad i en *registerförfattning* är villkoren för elektroniskt utlämnande av dessa uppgifter normalt uttryckligen reglerad. Registerförfattningar innehåller ofta bestämmelser om s.k. *direktåtkomst*. Om en registerförfattning innehåller regler om direktåtkomst kan tillgängliggörande på nätet bara ske om författningen tillåter s.k. allmän direktåtkomst. Detta är ovanligt, men förekommer i registerförfattningar som reglerar s.k. publicitetsregister, t.ex. register över bolag, immateriella

rättigheter eller viss finansiell information. Om den aktuella registerförfattningen inte alls reglerar utlämnandefrågan – vilket också är ovanligt – bestäms möjligheterna till utlämnande i elektronisk form i första hand av de bestämmelser i registerförfattningen som anger för vilka ändamål behandling får ske. I praktiken innebär det sagda att utrymmet för elektroniskt tillgängliggöra personuppgifter som regleras av en registerförfattning i de flesta fall är begränsat.

2. Ett elektroniskt utlämnande av personuppgifter som inte är särreglerat, t.ex. i en registerförfattning, får bara ske om det är förenligt med *personuppgiftslagens* regler. Som har framgått i avsnitt 3.4 ovan är olika materiella regler tillämpliga beroende på om det är fråga om utlämnande av uppgifter ur en databas med en personuppgiftsanknuten struktur som påtagligt underlättar sökning efter eller sammanställning av just personuppgifter eller om det handlar om utlämnande ur en informationsresurs som inte har en sådan personuppgiftsanknuten struktur, t.ex. fristående dokument med löpande text i vilken det förekommer personuppgifter.
  - A. Om det handlar om utlämnande ur en databas som är *strukturerad* för att underlätta sökning efter eller sammanställning av just personuppgifter är alla s.k. hanteringsregler i personuppgiftslagen tillämpliga på utlämnandet (se 3.4 ovan). I praktiken innebär en tillämplig av dessa regler att det rättsliga utrymmet för att göra personuppgifter tillgängliga på nätet ofta är begränsat. Ett skäl till detta är det grundläggande kravet på *ändamålskoppling*, dvs. att uppgifter hos myndigheter ska samlas in för bestämda ändamål och att de inte vid en senare tidpunkt får behandlas för ändamål som är oförenliga med de ursprungliga ändamålen (9 § c-d). Huruvida ett utlämnande är oförenligt med de ursprungliga ändamålen kan naturligtvis bara bedömas i det enskilda fallet, när kännedom om syftet med insamlingen av uppgifterna finns. I många fall, t.ex. när myndigheter begär in uppgifter från enskilda för att handlägga ärenden, kan ett utlämnande vara oförenligt med det ursprungliga ändamålet. I vissa fall kan uppgifter emellertid vara insamlade för flera ändamål, t.ex. både för

att handlägga ett ärende och för att göras tillgängliga i ett offentligt register över sådana ärenden. I ytterligare andra fall är personuppgifterna inte insamlade för att tillgängliggöras på nätet, men en sådan behandling anses ändå inte oförenlig med det ursprungliga ändamålet. Det kan t.ex. handla om situationer när tillgängliggörandet har ett naturligt samband med ändamålet med insamlingen.

För att en myndighet ska få lämna ut personuppgifter ur en strukturerad samling på nätet krävs dessutom att det finns *rättsligt stöd* för behandlingen (10 §). Om utlämnandet t.ex. är nödvändigt för att myndigheten ska kunna utföra myndighetsutövning eller en arbetsuppgift av allmänt intresse finns ett sådant rättsligt stöd. Det vanligaste stödet för utlämnande av personuppgifter på webben är emellertid den s.k. intresseavvägningen i punkten f. Med stöd av denna bestämmelse kan i många fall harmlösa personuppgifter göras tillgängliga. Exempelvis torde namn på beslutsfattare i ett ärende eller andra uppgifter där riskerna för integritetskränkning är små (t.ex. för att uppgifterna vare sig direkt eller indirekt rör den registrerades privata sfär eller dennes sociala eller ekonomiska förhållande) kunna tillgängliggöras om det finns ett starkt intresse av att den aktuella handlingen ska göras tillgänglig. I rättspraxis har däremot *ekonomiska uppgifter* om enskilda personers krav i en konkurs inte ansetts möjliga att sprida på nätet med stöd av en intresseavvägning (RÅ 2010 ref. 19). Vid bedömningen av om en behandling är tillåten efter en intresseavvägning kan en mängd olika förhållanden beaktas. Om personuppgifter som direkt pekar ut en viss person, t.ex. namn, har avlägsnats före tillgängliggörandet kan detta tala för att behandlingen är tillåten efter en intresseavvägning.

Känsliga personuppgifter (t.ex. uppgifter om hälsa) eller personnummer (alla siffror) kommer i praktiken inte kunna lämnas ut på detta sätt. Detsamma gäller uppgifter om lagöverträdelse. När personuppgifter görs tillgängliga aktualiseras även myndighetens skyldigheter

att lämna information om behandlingen till den registrerade, dvs. i praktiken att informera om att uppgifter lämnas ut på nätet. Detta görs lämpligen redan i samband med att uppgifterna samlas in.

- B. Om de personuppgifter som ska lämnas ut hämtas från en *ostrukturerad informationsresurs* styrs behandlingen (utlämnandet) istället av den s.k. missbruksbestämmelsen i 5 a §. Denna bestämmelse innebär att de omfattande hanteringsreglerna inte behöver tillämpas (se avsnitt 3.4 ovan). Behandlingen är istället tillåten så länge som den inte "kränker den registrerades personliga integritet". När ett tillgängliggörande av personuppgifter på en myndighets webbplats kan anses innebära en kränkning av den personliga integriteten i den aktuella bestämmelsens mening är inte helt klart. Möjligheterna att tillgängliggöra personuppgifter med stöd av denna bestämmelse är dock något större än enligt hanteringsreglerna. Detta beror framför allt på att det inte finns ett uttryckligt krav på ändamålskoppling i denna situation. Uppgifter som uppfattas som harmlösa, t.ex. för att de inte rör den registrerades privata sfär eller dennes sociala eller ekonomiska förhållande, kan därför i många fall tillgängliggöras enligt denna bestämmelse. Om uppgifterna förekommer i ett känsligt sammanhang eller tillgängliggörandet är förknippat med särskilda integritetsrisker, t.ex. för att det finns en påtaglig risk att de kan komma att sammanställas med andra uppgifter på ett sätt som leder till en integritetskränkning, blir bedömning troligen en annan. I bestämmelsens förarbeten anges att dess syfte inte var att skapa ett starkare skydd för t.ex. förtroliga uppgifter än det som redan gällde enligt andra bestämmelser, t.ex. bestämmelser om sekretess eller förtal (prop. 2005/06:173 s. 28). Datainspektionens praxis har emellertid varit något mer restriktiv. Exempelvis har en integritetskränkning ansetts föreligga när en myndighet publicerat uppgift om att vissa namngivna elever avstängts från undervisningen i sin skola på grund av ordningsproblem och uppgift om att en viss namngiven person hade gjort en JO-anmälan. Även vid tillämpningen av denna bestämmelse har det betydelse om direkt

identifierande personuppgifter, t.ex. namn, har avlägsnats från handlingen eller inte.

#### 4.4.5 Begränsningar grundade i upphovsrätten

Handlingar som inte omfattas av upphovsrättsligt skydd, t.ex. för att de inte är originella eller för att handlingen är undantagen från upphovsrätt enligt 9 § upphovsrättslagen, kan naturligtvis fritt göras tillgängliga på nätet (se avsnitt 3.5 ovan). Detsamma gäller handlingar som innehåller upphovsrättsligt skyddade verk eller andra prestationer till vilka myndigheten (staten eller en kommun) innehar upphovsrätten.

Handlingar som innehåller texter, bilder etc. som *tredje man* har upphovsrätten till kan myndigheten bara tillgängliggöra (1) med stöd av en inskränkning i upphovsrättslagen, främst de särskilda reglerna om allmänna handlingar, eller (2) enligt avtal med rättighetsinnehavaren (se avsnitt 3.5 ovan).

1. Enligt 26 § får var och en som *huvudregel* återge vad som anförts inför en myndighet. Med stöd av denna bestämmelse får en myndighet t.ex. typiskt sett tillgängliggöra verk som ingår i enskildas korrespondens med myndigheter (se dock avsnitt 3.5 om kraven på återgivandet).
2. I de situationer när ett utnyttjande inte kan ske med stöd av en inskränkingsbestämmelse som tar sikte på allmänna handlingar krävs tillstånd från den tredje man som innehar rättigheterna. Rent praktiskt är det knappast aktuellt att i någon större omfattning inhämta tillstånd i samband med själva tillgängliggörandet, utan normalt avstår myndigheten från tillgängliggörande av sådana prestationer. Istället bör avtal om rätten till tillgängliggörande, om möjligt, träffas redan innan verket skapas för myndighetens räkning. Rent konkret handlar det om att myndigheten bör upprätta tydliga uppdrags- och anställningsavtal som tillåter tillgängliggörande för vidareutnyttjande.

Tolkningen av befintliga upplåtelser har diskuterats i avsnitt 3.5 ovan. Även om omständigheterna i det enskilda fallet kan leda till en annan slutsats torde det vanligaste vara att anställda som arbetar med traditionellt myndighetsarbete, såsom ärendehandläggning och informationsverksamhet, uttryckligen eller underförstått, har överlåtit rätten att vidareutnyttja sådana myndighetshandlingar till arbetsgivaren. Beträffande mer konstnärligt präglade prestationer kan rätten att tillgängliggöra för vidareutnyttjande i vissa fall ligga kvar hos upphovsmannen, om ett uttryckligt avtal inte säger något annat.

När det gäller *databaser* som har skapats hos myndigheten är det i de flesta fall klart att myndigheten är innehavare av eventuellt databasskydd. Rättsligt hinder mot tillgängliggörande saknas alltså i denna situation.

Mot bakgrund av det sagda finns det anledning att vid tillgängliggörandet på nätet *prioritera* informationsresurser som bara innehåller handlingar som inte omfattas av upphovsrätt, handlingar som får återges enligt reglerna om allmänna handlingar och andra handlingar där det är uppenbart att det allmänna innehar upphovsrätten.

#### 4.4.6 På vilket sätt ska tillgängliggörandet ske?

I detta avsnitt rekommenderas *hur* tillgängliggörande på nätet bör ske. Inledningsvis lämnas några allmänna rekommendationer. Därefter presenteras en flerstegsmodell som beskriver hur tillgängliggörandet succesivt kan utvecklas i syfte att förbättra förutsättningarna för vidareutnyttjande.

#### Allmänna rekommendationer

- Tillhandahåll information via ett *domännamn* som myndigheten eller någon annan del av det allmänna kontrollerar. Eftersom entreprenörer och andra vidareutnyttjare kan komma att integrera sina system mot myndighetens informationskällor är det viktigt att de kan lita på att informationen inte försvinner. Möjligen att i framtiden låta datalagringen utföras av en extern leverantör finns fortfarande kvar. Om myndigheten tillhandahåller information

på en underdomän bör den betecknas ”data”, dvs. ”data.exempel.se”.

- Om det beträffande viss information finns särskilda behov av att en vidareutnyttjare ska kunna kontrollera att den hämtade informationen *inte förvanskats* under nedladdningen kan myndigheten använda sig av en checksumma eller tillhandahålla överföring med hjälp av SSL.
- Myndigheten bör informera potentiella vidareutnyttjare om uppdateringar av information eller av teknik för att göra informationen tillgänglig (t.ex. förändringar i ett API, se steg 4). Exempelvis kan myndigheten tillhandahålla sådana uppdateringar i form av en prenumeration via RSS eller genom ett nyhetsbrev som sänds ut med e-post.

### **Steg 1: Publicera informationen på webben i det format den befinner sig i just nu**

För att informationen ska bli tillgänglig så snabbt som möjligt bör den publiceras i sitt nuvarande format. I praktiken innebär detta att filer (t.ex. en samling PDF-dokument) läggs ut på myndighetens webbplats.

Detta steg innebär att det är lätt att komma igång. Även om formatet erbjuder begränsade möjligheter till strukturerad bearbetning blir det möjligt att manuellt föra över informationen till strukturerad form för fortsatt vidareutnyttjande. Genom att informationen tillhandahålls blir det lättare för potentiella vidareutnyttjare att lämna synpunkter kring framtida format etc.

### **Steg 2: Publicera informationen i maskinläsbar strukturerad form**

För att information ska kunna vidareutnyttjas effektivt bör den tillhandahållas i ett strukturerat maskinläsbart format. Detta ökar möjligheterna för vidareutnyttjare att maskinellt bearbeta informationen, t.ex. sambearbeta den med annan information.

Rent praktiskt kan informationen t.ex. göras tillgänglig som en databasexport- eller Excelfil. Ofta är detta steg lika enkelt att utföra som steg 1.

### **Steg 3: Publicera informationen i ett öppet format / i en öppen standard**

Genom att publicera informationen i ett öppet format minskar vidareutnyttjarens beroende av särskilda programvaror. Därmed blir det enklare, framför allt för mindre aktörer, att vidareutnyttja informationen. Om det finns en relevant öppen standard bör denna användas. Med "öppen standard" avses en standard som uppfyller de kriterier som lagts fast i EU:s interoperabilitetsramverk EIF (jfr SOU 2009:86 s. 72).

I praktiken kan det sagda t.ex. innebära att Excel-filer konverteras till CSV-format eller att en databas exporteras till XML.

### **Steg 4: Gör informationen åtkomlig via ett API**

För vidareutnyttjare av information är det viktigt att säkerställa att informationen är densamma som i källan, dvs. att den information som används är uppdaterad etc. Detta kan uppnås genom att informationen tillhandahålls genom ett s.k. API (Application Programming Interface), som gör det möjligt att automatisera uttag av information. Ett API behöver inte nödvändigtvis utformas med syftet att stötta alla former av vidareutnyttjande. I grunden bör det dock utformas så att det möjliggör automatiserade uttag på ett konsekvent sätt över tid.

Det är möjligt att skapa ett sådant API genom:

- att tillhandahålla ett sätt för vidareutnyttjare att få notifieringar om förändringar i informationen (nya, uppdaterade och borttagna objekt) via t.ex. Atom Syndication format (RFC 4287), och
- att möjliggöra för användaren att hämta ett objekt genom att notifieringen innehåller en unik identifierare till objektet (t.ex. <http://data.example.se/objekttyp/12345>).

Att tänka på vid API-design:

1. Tillhandahåll dokumentation om API:ets design, t.ex. vilka eventuella åtkomstsätt och representationsformat som används.
2. Beskriv semantik som används i representationen av objekt genom att publicera eventuella syntaxregler och begreppsdefinitioner.

Detta gör det enkelt för vidareutnyttjare att skapa en egen kopia av en databas och se till att kopian löpande är uppdaterad.

Tillhandahållande genom API är framför allt att föredra när informationsresursen uppdateras ofta och när myndigheten vill möjliggöra för tjänster som innebär att vidareutnyttjarnas egna användare direkt hämtar uppdaterad information från myndighetens system. Det bör dock beaktas att denna lösning, om vidareutnyttjarnas tjänster blir populära, kan leda till stora trafikvolymerna och kostnader för myndigheten.

När det gäller andra informationsresurser kan API-lösningar vara onödigt avancerat och det finns anledning för myndigheten att istället prioritera tillgängliggöra större informationsmängder enligt steg 1-3.

### **Steg 5: Publicera informationen som länkad data**

Länkad data innebär att det är möjligt att låta informationens kontext följa med till vidareutnyttjaren. Detta möjliggör automatiska bearbetningar av data från olika informationskällor. Med denna metod görs informationen tillgänglig på den semantiska webben och det skapas förutsättningar för maskiner att tolka informationen. Rent praktiskt kan man säga att all data bottnar i en referens som beskriver vad man menar. Denna referens kallas URI (Uniform Resource Identifier).

Publicera data som RDF (Resource Description Framework), gärna uttryckt som XML. Det är möjligt att som ett mellansteg mellan steg 4 och 5 låta en s.k. wrapper inkludera en semantisk kontext.

För att tydliggöra för vidareutnyttjare behövs i regel en ontologisk beskrivning av den information som tillhandahålls. I denna åskådliggörs relationerna mellan de olika typerna av begrepp som används, i strukturerad form.

#### **Avslutande kommentar**

Flerstegsmodellen bör inte följas slaviskt. I vissa sammanhang kan det t.ex. finnas skäl att förändra ordningen i förteckningen, t.ex. genom att välja steg 5 innan steg 4 har genomförts.

Det finns vidare ett samband mellan frågan om *vad* som ska tillgängliggöras och *hur* detta ska ske. Kontakter med potentiella vidareutnyttjare kan visa att det hos en viss myndighet finns anledning att prioritera tillgängliggörande av en mer begränsad mängd information, men i en form som är mer lämpad för avancerat vidareutnyttjande (steg 4 och 5).

Undersökningar visar emellertid att vidareutnyttjande i första hand efterfrågar att tillgängliggörande i elektronisk form över huvud taget kommer igång. Som nämnts ovan blir det då även lättare för vidareutnyttjare att bidra med synpunkter på formen för det framtida tillgängliggörandet.

#### **4.4.7 Myndighetens villkor för vidareutnyttjande etc.**

En vidareutnyttjares verksamhet måste givetvis vara förenlig med gällande lagar. Exempelvis måste behandling av personuppgifter som hämtats från myndigheter ske i enlighet med personuppgiftslagstiftningen. Denna vägledning vänder sig emellertid till myndigheter och behandlar därför inte närmare det rättsliga regelverket som är tillämpligt på vidareutnyttjarens verksamhet (se avsnitt 1.4).

Även om det är den som vidareutnyttjar information som ytterst ansvarar för detta utnyttjande är lagligt rekommenderar E-delegationen att en myndighet i rimlig omfattning bidra till att göra de rättsliga förutsättningarna för vidareutnyttjandet av den aktuella information tydliga, t.ex. genom att använda de standardiserade *klargörandetexter* som presenteras nedan.

E-delegationen rekommenderar vidare att myndigheten som huvudregel undviker att uppställa särskilda *villkor för vidareutnyttjande*, t.ex. i form av avgifter eller i form av avtalade begränsningar för utnyttjandet. De rättsliga möjligheterna att villkora vidareutnyttjande på detta sätt begränsas även av PSI-lagens bestämmelser som behandlas närmare i avsnitt 4.5.5 och 4.5.6 nedan.

Standardiserade *klargörandetexter* främjar vidareutnyttjandet genom att minska den rättsliga osäkerheten samtidigt som riskerna för kränkning av tredje mans rättigheter minskar. Klargörandetexterna bör beskriva vilken eller vilka kategorier av information som ingår i den aktuella informationsresursen. I praktiken handlar det om att tydliggöra om resursen innehåller personuppgifter och om materialets upphovsrättsliga klassificering. En klagörandetext ändrar inte informationsresursens rättsliga status och texten utgör inget avtal mellan myndigheten och vidareutnyttjaren.

När det gäller *upphovsrätt och upphovsrätten närstående rättigheter* kan följande klagörandetexter användas:

- Märkning: *"Ingen upphovsrätt/Public domain."*  
Alternativt kan informationsresursen försees med Creative Commons märkning *"Public Domain Mark (PDM)"*.  
Kompletterande text: "Informationsresursen innehåller inga verk eller andra skyddade prestationer eller bara handlingar som är undantagna från upphovsrätt enligt 9 § eller verk för vilka skyddstiden har gått ut."
- Märkning: *"Informationsresursen innehåller upphovsrättsligt skyddade prestationer och utgör allmänna handlingar som får återges enligt 26 § och 26 a § andra stycket."*  
Kompletterande text: "Vidareutnyttjare måste försäkra sig om att det aktuella vidareutnyttjandet omfattas av 26 - 26 a §§ upphovsrättslagen. Upphovsman och källa ska i samband med vidareutnyttjande anges i enlighet med god sed. Verk får inte ändras på ett kränkande sätt eller göras tillgängliga i ett kränkande sammanhang. Verket får inte ändras i större utsträckning än vad som är

nödvändigt för att återgivande ska kunna ske.”

- Märkning: *”Informationsresursen innehåller upphovsrättsligt skyddade prestationer som inte kan vidareutnyttjas utan avtal.”*  
Komplettera med: Hänvisa till standardiserad licens (se nedan) alternativt uppge hur individuell licens för vidareutnyttjande kan erhållas. Om tredje mans rättigheter hindrar vidareutnyttjande ska myndigheten ange vem som är rättsinnehavare, om denne är känd, eller vilken licensgivare som myndigheten har fått informationen från (14 § PSI-lagen).

När det gäller *personuppgifter* kan följande klargörandetexter användas:

- *Informationsresursen innehåller inte personuppgifter.*
- *Informationsresursen innehåller personuppgifter och mottagaren måste försäkra sig om att behandling sker i enlighet med personuppgiftslagstiftningen.*

De klargörandetexter som myndigheten använder lagras lämpligen på en särskild webbsida, till vilken det kan länkas från respektive informationsresurs (se avsnitt 4.3).

En myndighet måste naturligtvis vara aktsam vid den rättsliga klassificeringen. En felaktig klassificering riskerar att leda till skada för vidareutnyttjare eller tredje man. Samtidig måste en vidareutnyttjare, som påpekats, alltid göra en självständig rättslig bedömning av möjligheterna att utnyttja viss information på ett visst konkret sätt.

E-delegationen rekommenderar att en myndighet som huvudregel *inte ställer krav på avtal eller betalning av avgift för vidareutnyttjande* av information som görs tillgänglig på nätet. Avgifter och andra villkor begränsar vidareutnyttjandet och eftersom det även finns kostnader förknippade med att hantera enskilda avtal och betalningar blir nettointäkterna många gånger begränsade. I undantagsfall kan det dock vara motiverat att uppställa villkor för vidareutnyttjandet. Enligt 11 § PSI-lagen är en myndighet skyldig att informera om sådana villkor. Detta görs lämpligen i anslutning till den information som

tillgängliggörs på nätet och i den förteckning över informationsresurser som myndigheten är skyldig att tillhandahålla (se avsnitt 4.3).

När villkor uppställs för vidareutnyttjande av information som görs fritt tillgänglig på nätet handlar det normalt inte om krav på avgifter. Krav på avgifter för vidareutnyttjande kan oftare vara aktuellt i samband med utlämnade av information i elektronisk form på begäran (se avsnitt 4.5). Om en myndighet, trots rekommendationen, ändå önskar ta ut avgifter eller att uppställa andra villkor för vidareutnyttjandet i samband med ett öppet tillgängliggörande av information på nätet är de bestämmelser som behandlas i avsnitt 4.5.5-4.5.6 nedan tillämpliga.

Krav på avtal för vidareutnyttjande förekommer främst gällande handlingar som inte får utnyttjas fritt enligt *upphovsrättslagen*. För att det ska vara tillåtet att vidareutnyttja handlingar som myndigheten har rättigheterna till enligt upphovsrättslagen på annat sätt än enligt bestämmelsen i 26 a § om upprättade handlingar (se avsnitt 3.5) krävs tillstånd från myndigheten. Det är i denna situation inte tillräckligt med en klargörandetext, utan det krävs att vidareutnyttjare ges en *licens*, dvs. att det avtalas om en rättighetsupplåtelse. En sådan licens ändrar informationsresursens upphovsrättsliga status för den vidareutnyttjare som omfattas av licensen. Frågan om när myndigheten har nödvändiga rättigheter att ge en licens för vidareutnyttjande har diskuterats i avsnitt 3.5 ovan.

I den utsträckning som en myndighet kräver att avtal om vidareutnyttjande ingås får endast villkor som är *relevanta* tillämpas (8 § PSI-lagen). Villkoren bör bara ta sikte på sådana förhållanden som motiverar att ett avtal över huvud taget ingås, t.ex. nyttjanderättens omfattning. Det är inte heller lämpligt att i avtalet uppställa villkor för vidareutnyttjandet som redan följer av lag, t.ex. personuppgiftslagstiftningen eller upphovsrättslagstiftningen. I dessa fall bör istället klargörandetexter användas. Ibland är det emellertid oundvikligt att det uppkommer en viss överlappning mellan bestämmelserna om återgivande av allmänna handlingar och det utnyttjande som omfattas av licensens. Den som uttryckligen önskar utnyttja skyddade verk med stöd av lagens inskränkningar bör emellertid inte tvingas att ingå ett avtal om nyttjanderätt. Avtalsvillkor

bör inte användas för att försöka garantera kvaliteten eller lagligheten i vidareutnyttjarens verksamhet.

Det förekommer också avtalsvillkor som friskriver myndigheten från *ansvar för felaktig information*. Normalt kan motsvarande rättsliga effekt emellertid uppnås genom användning av ensidiga klargörandetexter som beskriver informationens kvalitet, uppdatering etc. Sådana texter påverkar nämligen vilken befogad tillit som tredje man kan ha till informationens kvalitet, fullständighet etc. Om tredje man inte har haft anledning att lita på kvaliteten hos den information som tillgängliggörs av en myndighet kan myndigheten inte hållas ansvarig för eventuella skador som uppkommer på grund av att tredje man vilseleds.

Vidareutnyttjande av offentlig information främjas av att myndigheten använder sig av *standardiserade licenser* som tillämpas för alla vidareutnyttjare. Det är lämpligt att dessa licensavtal *enkelt kan ingås* t.ex. genom att en vidareutnyttjare, efter att ha tagit del av licensvillkoren, börjar utnyttja handlingarna. Användningen av standardlicenser motverkar diskriminering (jfr 8 § PSI-lagen). Samtidigt uppfylls kravet på en skyndsam behandling av ansökningar om vidareutnyttjande (jfr 13 § PSI-lagen).

Standardiserade licenser framtagna specifikt för svenska myndigheter saknas än så länge. På upphovsrättsområdet har generellt tillämpliga standardlicenser tagits fram av organisationen Creative Commons (CC). Dessa licenser är i allt väsentligt förenliga med gällande svenska regler om upphovsrätt och avtal. I vissa fall kan emellertid en upphovsman enligt svensk rätt ha ideella rättigheter som går längre än vad som framgår av licenserna. Eftersom upphovsmannens ideella rättigheter är tvingande kan dessa rättigheter i vissa speciella fall vara tillämpliga trots att licensen säger något annat.

E-delegationen *rekommenderar* att en myndighet använder licensen *CC-BY* för litterära och konstnärliga verk och fotografiska bilder (som inte kan utnyttjas fritt enligt vad som sagts ovan).

För databaser som endast skyddas enligt det särskilda databasskyddet (men som inte fritt får återges enligt 26 a §) *rekommenderas* istället användningen av *CC0*.

För mer information om dessa licenser, se [www.creativecommons.se](http://www.creativecommons.se).

#### 4.4.8 Att komma igång – ett pilotprojekt

Framställningen i detta avsnitt visar att arbetet med att aktivt tillgängliggöra information för vidareutnyttjande många gånger aktualiserar ett relativt omfattande arbete med inventering, prioritering och planering av formen för tillgängliggörande. Beträffande viss typ av information aktualiseras dessutom relativt svåra rättsliga överväganden beträffande vilken information som kan tillgängliggöras.

E-delegationen rekommenderar mot denna bakgrund att myndigheten – som ett *pilotprojekt* – börjar med att identifiera några enkla informationsresurser, som inte innehåller sekretessbelagda uppgifter, personuppgifter eller tredje mans upphovsrättsligt skyddade verk och gör dessa tillgängliga på ett sätt som inte kräver så mycket anpassningsarbete. Ett sådant pilotprojekt kan genomföras redan innan myndigheten har genomfört inventeringen av sina informationsresurser.

### 4.5 Utlämnande i elektronisk form på begäran – andrahandsalternativet

#### 4.5.1 Inledning

Då all myndighetsinformation inte kommer att finnas tillgänglig för vidareutnyttjande på nätet måste en myndighet även ha beredskap att hantera en begäran om att få vidareutnyttja annan information. PSI-lagen ålägger myndigheter att hantera en begäran om vidareutnyttjande på visst sätt och reglerar villkoren för vidareutnyttjandet som får uppställas.

För att ett vidareutnyttjande ska vara praktiskt genomförbart krävs många gånger att vidareutnyttjaren får tillgång till informationen i elektronisk form. Av avsnitt 3.3 har framgått att 2 kap. TF inte ger medborgarna någon generell rätt att få tillgång till information i sådan form.

*E-delegationen rekommenderar* emellertid att myndigheter – med de begränsningar som följer av gällande lagstiftning, t.ex. personuppgiftslagstiftningen – gör information som redan finns i elektronisk form tillgänglig för vidareutnyttjande i sådan form på begäran. Ett utlämnande för vidareutnyttjande på detta sätt kan många gånger anses ske inom ramen för *myndighetens serviceverksamhet*. Vad som gäller när utlämnade sker med stöd av 2 kap. TF framgår av kapitel 5.

Om en myndighet väljer att tillmötesgå en begäran att lämna ut vissa handlingar i elektronisk form för *vidareutnyttjande* måste myndigheten enligt PSI-lagens diskrimineringsförbud lämna ut samma information i elektronisk form även för andra jämförbara kategorier av vidareutnyttjanden (8 §).

En begäran om tillgång till information i elektronisk form för vidareutnyttjande aktualiserar i stor utsträckning samma rättsliga frågor som har behandlats i avsnitt 4.4. Här beskrivs främst i vilken utsträckning det är nödvändigt att göra avvikande bedömningar, t.ex. vid tillämpning av personuppgiftslagstiftningen. Därutöver behandlas vissa frågor som *i praktiken främst aktualiseras* i samband med utlämnande på begäran, t.ex. avgiftsuttag. De regler om avgifter och övriga villkor som redovisas här är emellertid också tillämpliga när information görs öppet tillgänglig på nätet.

#### 4.5.2 Behandling av en ansökan om vidareutnyttjande

En begäran om att få vidareutnyttja handlingar är ofta intimt förknippad med en begäran om att få tillgång till viss information (i elektronisk form). Om det är oklart om en ansökan utgör en begäran att ta del av allmän handling ska den behandlas som en sådan. Det innebär att de bestämmelser som redovisas i kapitel 5 blir tillämpliga.

En ansökan om att vidareutnyttja vissa handlingar ska enligt 13 § PSI-lagen behandlas *skyndsamt*. Av lagens förarbeten framgår att den konkreta innebörden av kravet på skyndsamt varierar beroende på förutsättningarna i det enskilda fallet, t.ex. den berörda typen av information eller behovet att göra bearbetningar av denna. Även om

behandlingen av en begäran om vidareutnyttjande är komplicerad och måste ske i flera steg ska den inledas utan dröjsmål och genomföras utan avbrott (prop. 2009/10:175 s. 180).

Som framgått ovan krävs det i många fall inte tillstånd från myndigheten för att myndighetshandlingar ska få vidareutnyttjas. En begäran om vidareutnyttjande får i sådana fall normalt uppfattas som en begäran att få tillgång till den aktuella informationen inom ramen för myndighetens serviceverksamhet. Utgångspunkten är att en myndighet i dessa situationer inte bör uppställa krav på avtalade begränsningar gällande vidareutnyttjandet som villkor för att lämna ut informationen om det inte enligt upphovsrättslagen krävs tillstånd av myndigheten för att informationen ska få vidareutnyttjas (se 4.4.6 ovan).

Ett ärende om begäran om vidareutnyttjande handläggs enligt förvaltningslagen (12 § PSI-lagen). Om en myndighet avslår en begäran om vidareutnyttjande i vissa delar på grund av att vidareutnyttjandet skulle inkräkta på tredje man rätt enligt upphovsrättslagen ska myndigheten i beslutet ange vem som är rättsinnehavare, om denne är känd, eller vilken licensgivare som myndigheten har fått informationen från (14 §).

### 4.5.3 Format etc.

PSI-lagen innehåller inga rättsliga krav på att information ska tillhandahållas elektroniskt i ett visst tekniskt format. E-delegationen rekommenderar emellertid att en myndighet tillhandahåller information i det eller de tekniska format som myndigheten själv använder. Det innebär att en myndighet normalt bör tillmötesgå en begäran om att ta del av "rådata" som myndigheten förfogar över i elektronisk form.

Om det anses förenligt med myndighetens uppdrag eller allmänna serviceverksamhet (se avsnitt 3.3 ovan) kan myndigheten, i rimlig omfattning, erbjuda sig att konvertera data till andra format som efterfrågas av vidareutnyttjare. PSI-lagens krav på icke diskriminering (8 §) innebär dock att alla jämförbara vidareutnyttjanden, t.ex. alla kommersiella aktörer som erbjuder likartade tjänster, måste erbjudas

tillgång till samma format på samma villkor. Det är därför lämpligt att en myndighet på förhand anger vilka format som kan tillhandahållas. Sådan information om format bör lämnas i myndighetens information om tillgängliga informationsresurser (se avsnitt 4.3).

#### 4.5.4 Vilken information kan inte lämnas ut?

En myndighets möjligheter att lämna ut information i elektronisk form bestäms som framgått i avsnitt 3.3 rent allmänt av myndighetens uppdrag och vad som ryms inom myndighetens allmänna serviceverksamhet. Utlämnandet av viss information begränsas av bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen, personuppgiftslagstiftningen och upphovsrättslagen. De bedömningar som en myndighet måste göra när den ska lämna ut information på begäran i elektronisk form är i allt väsentligt desamma som de som måste göras i samband med tillgängliggörande på nätet (se avsnitt 4.4.2-4.4.5).

Bedömningen enligt *personuppgiftslagens* hanteringsregler kan emellertid i praktiken bli något annorlunda när utlämnande sker på detta sätt. Eftersom ändamålet med utlämnandet kan vara mer tydligt och avgränsat när information lämnas ut direkt till en viss aktör som bedriver en viss verksamhet kan det vara lättare att konstatera om kravet på ändamålskoppling är uppfyllt. Bedömningen av om ändamålet med utlämnandet är oförenligt med det ändamål för vilket uppgifterna samlades in eller inte måste alltid göras i det enskilda fallet. För att ett utlämnande av personuppgifter ska få ske från en strukturerad sammanställning krävs vidare rättsligt stöd för myndighetens utlämnande (se avsnitt 4.4.4).

Om en behandling av personuppgifter är reglerad i en särskild *registerförfattning* blir bedömningen av utlämnandet också något annorlunda. Utlämnande på begäran i elektronisk form betecknas i många registerförfattningar ”utlämnande på medium för automatiserad behandling”. Förutsättningarna för sådant utlämnande är ibland annorlunda än förutsättningarna för ”direktåtkomst”, t.ex. tillgängliggörande på nätet.

Vid utlämnande av personuppgifter på begäran bör även bestämmelsen i 21 kap. 7 § *offentlighets- och sekretesslagen* uppmärksammas.

Sekretess gäller för personuppgifter som kan antas bli föremål för behandling i strid med personuppgiftslagen av mottagaren. Denna bestämmelse behandlas i avsnitt 5.2 nedan.

#### 4.5.5 Myndighetens villkor för vidareutnyttjande

PSI-lagen reglerar myndighetens möjligheter att uppställa villkor för vidareutnyttjandet. Villkor som uppställs ska vara *relevanta* och *inte i onödan begränsa vidareutnyttjandet* (8 §). I praktiken innebär detta att det främst blir aktuellt att uppställa villkor för vidareutnyttjandet när de efterfrågade handlingarna inte får utnyttjas fritt enligt upphovsrättslagen. Eventuella licensvillkor ska inte begränsa vidareutnyttjandet i större omfattning än vad som är nödvändigt för att skydda de upphovsrättsliga intressena. Myndigheten bör inte uppställa villkor som mer allmänt syftar till att vidareutnyttjarens verksamhet ska vara förenlig med gällande lagstiftning eller att den ska uppfylla viss kvalitet.

Villkor får aldrig vara *diskriminerande* (8 §). Villkoren bör därför bestämmas på förhand och vara *standardiserade*. Alla som vill utnyttja samma typ av information måste i princip erbjudas samma villkor. Det är sålunda inte lämpligt att en myndighet genomför förhandlingar med enskilda vidareutnyttjare. Däremot bör myndigheten naturligtvis lyssna på potentiella vidareutnyttjares synpunkter och i förekommande fall anpassa de standardiserade villkoren för vidareutnyttjandet.

När PSI-lagen förbjuder myndigheten att uppställa vissa villkor för *vidareutnyttjandet* bör motsvarande villkor inte heller tillämpas för själva *utlämnandet* av handlingar. Om en myndighet vidareutnyttjar handlingar i sin affärsverksamhet ska samma villkor för tillhandahållande av handlingarna tillämpas för denna verksamhet som för andra som vidareutnyttjar handlingar (9 §).

En myndighet får enligt 10 § PSI-lagen inte bevilja någon en exklusiv rätt att vidareutnyttja handlingar, utom när det är nödvändigt för att tillhandahålla en tjänst av allmänt intresse. Utrymmet för att utnyttja undantaget för exklusiva avtal är på den svenska informationsmarknaden ytterst begränsat. En eventuell exklusiv rätt ska offentliggöras och den får beviljas för en tid av högst tre år i taget.

De villkor för vidareutnyttjande som en myndighet uppställer kan i vissa fall ha sin grund i *personuppgiftslagstiftningen*. Det handlar om sådana fall där ett utlämnande av personuppgifter bara anses kunna ske för ett visst ändamål som inte är oförenligt med det ändamål för vilket myndigheten samlade in uppgifterna. I sådana fall kan villkor som begränsar uppgifternas användning säkerställa att myndighetens utlämnande uppfyller kravet på ändamålskoppling. Som framhållits ovan ska villkor däremot inte allmänt uppställas för att försäkra att vidareutnyttjarens behandling är lagenlig eller håller en viss kvalitet, t.ex. följer personuppgiftslagen.

En myndighet ska enligt 11 § PSI-lagen informera om villkor för vidareutnyttjandet. Detta görs lämpligen i den förteckningen som myndigheten bör tillhandahålla på sin webbplats (se avsnitt 4.3).

#### 4.5.6 Särskilt om avgifter

E-delegationen *rekommenderar* att en myndighet i så stor utsträckning som möjligt undviker att ta ut avgifter för utlämnande i elektronisk form eller för vidareutnyttjande av sådan information. Avgifter minskar i allmänhet viljan att vidareutnyttja information. Framför allt när informationen är lätt att ta fram och distribuera bör avgiftsuttag undvikas. Avgifter bör också undvikas när den potentiella avgiften ligger i nivå med eller understiger myndighetens kostnad för att hantera avgiftsuttaget.

I detta sammanhang bör det dock noteras att vissa statliga myndigheters avgiftsuttag är *särskilt reglerat* i myndighetsinstruktioner och regleringsbrev. Exempelvis har Lantmäteriet, Bolagsverket m.fl. myndigheter särskilda regler om avgiftsuttag. Avgifterna utgör en betydande del av dessa myndigheters finansiering.

Därtill bör det uppmärksammas att ett beslut att inte ta ut avgifter kan påverka omfattningen på myndighetens informationsverksamhet. Som framhållits i avsnitt 3.3 måste en myndighet nämligen bedöma hur stor andel av dess anslag som kan tas i anspråk i just denna verksamhet.

Enligt 7 § PSI-lagen får de samlade avgiftsintäkterna för vidareutnyttjande och tillhandahållande av handlingar inte överstiga de totala kostnaderna för insamling, framställning, reproduktion och

## Rekommendationer för att främja vidareutnyttjande

spridning av handlingarna, inklusive en rimlig avkastning på investeringar. Lagen slår fast ett avgiftstak, men ger inte i sig en myndighet rättsligt stöd för avgiftsuttag.

Som har framgått i avsnitt 3.6 ovan kan *statliga myndigheter* i viss utsträckning ta ut avgifter för elektroniskt utlämnade och vidareutnyttjande enligt 4 § punkt 8 avgiftsförordningen. Om regeringen inte har bestämt något annat får myndigheten i dessa fall själv – upp till full kostnadstäckning – besluta om storleken på avgifterna.

Riksdagen har emellertid beslutat om en enhetlig princip för prissättning av uppgifter som myndigheter tillhandahåller i elektronisk form (prop. 1997/98:136, bet. 1997/98:KU 31, rskr. 1997/98:294). Principen innebär att avgifter som tas ut med stöd av 4 § punkt 8 avgiftsförordningen inte får överstiga kostnaden för att *ta fram* och *distribuera* uppgifterna. I dessa kostnader ingår samtliga kostnader för att hantera beställningen, dvs. arbetskostnader i form av lönekostnader för t.ex. programmering, bearbetning, sekretessbedömning och debitering samt för material- och distributionskostnader. Avgiften ska däremot inte täcka en andel av kostnaderna för den basverksamhet där informationen används som ett stöd. Med basverksamhet avses myndighetens åtaganden i instruktion eller annan författning.

Detta innebär enligt Ekonomistyrningsverket att i huvudsak följande kostnader får beaktas vid prissättningen av information i elektronisk form:

- Kostnad för tid som åtgår för att utföra beställningen. Här ingår personalkostnader med ett pålägg för att täcka en skäligen andel av gemensamma kostnader för t.ex. ledning, personalfunktion och lokaler.
- Direkta materialkostnader
- Distributions- eller kommunikationskostnader
- Kostnad för debitering

När myndigheten väl har beslutat att avgiftsbelägga informationen och kommit fram till vilka kostnader som avgiften ska täcka bör myndigheten överväga en lämplig priskonstruktion. Priskonstruktionen bör vara enkel, enhetlig och lättöverskådlig för användaren. Den som tar i anspråk en offentlig nytting ska i förväg kunna få besked om, eller själv kunna räkna ut, vad han eller hon kommer att få betala.

Myndigheten måste bedöma om det är troligt att informationen kommer att efterfrågas av fler än en beställare. I så fall bör engångskostnader, t.ex. för programmering, fördelas med hänsyn till förväntat antal beställare. Om myndigheten räknar med att få beställare ska dela på kostnaderna medför det att avgifterna blir högre än om fler beställare antas vilja betala för informationen. Det innebär i sin tur att avgiftsnivån i sig kan verka dämpande för antalet intresserade köpare.

Priset kan beräknas genom att myndighetens timkostnad eller motsvarande multipliceras med antalet arbetstimmar som beställningen orsakar, eventuellt med tillägg av kostnader för material, distribution m.m.

Om viss specificerad information efterfrågas löpande och frekvent bör en fast avgift övervägas. En sådan avgift är enkel att administrera för myndigheten och kan uppfattas som tydlig av beställaren. Ett fast pris baseras på en genomsnittlig kostnad för att ta fram och distribuera informationen. En sådan styckkostnad kan beräknas genom att de totala kostnaderna för att tillgodose efterfrågan på en viss information divideras med en förväntad volym. Se Ekonomistyrningsverkets publikation (ESV 2001:11) *Sätt rätt pris!*

Av 8 § PSI-lagen framgår att avgifter måste vara icke-diskriminerande för jämförbara kategorier av vidareutnyttjanden. Lagen tillåter alltså att en myndighet differentiera priset mellan olika kategorier av vidareutnyttjanden. Om kostnaderna för själva utlämnandet är desamma är det emellertid enligt Ekonomistyrningsverket huvudprincipen i statsförvaltningen att samma avgift bör tas ut oavsett vad informationen ska användas till. Myndighetens eventuella tillämpning av lagens ”jämförbara kategorier av vidareutnyttjande” bör därför motiveras.

I de fall en myndighet både säljer grundinformation och förädlad information är det viktigt att myndigheten tillämpar samma principer för prissättningen vid interndebiteringen inom myndigheten som vid försäljning av samma information till externa vidareutnyttjare (jfr 9 § PSI-lagen).

Försäljning enligt 4 § avgiftsförordningen är normalt momspliktig. Moms ska dock inte tas ut om varan eller tjänsten är undantagen från skatteplikt

## Rekommendationer för att främja vidareutnyttjande

enligt mervärdesskattelagen (1994:200) eller vid försäljning mellan statliga myndigheter.

Det är i regel myndighetens chef som *beslutar* om en prislista eller motsvarande. Med utgångspunkt i prislistan etc. beräknas sedan hur mycket beställaren ska betala i det aktuella fallet.

Det är viktigt att myndigheten tydligt anger vad som är tillgängligt utan avgift och vad som är avgiftsbelagt. Detta bör ske i den förteckning över informationsresurser som myndigheten ska hålla tillgänglig på sin webbplats (se avsnitt 4.3). Det är inte nödvändigt att publicera exakta tariffer, utan det är de generella principerna för prissättningen som måste anges. Myndigheten är på begäran skyldig att ange beräkningsgrunden för avgifterna (11 § andra stycket PSI-lagen).

De ovan behandlade reglerna om avgiftsuttag gäller statliga myndigheter. För *kommuner och landsting* gäller ett annat regelverk.

Förutsättningarna för dessa organ att ta ut avgifter framgår av kommunallagen (1991:900). Någon allmän skyldighet att ta ut avgifter föreligger inte enligt denna lag. I den utsträckning som en kommun fattar beslut om avgiftsuttag får högre avgifter än vad som svarar mot kostnaderna för tjänsterna eller nyttigheterna inte tas ut (självkostnadsprincipen). Självkostnaderna ska bestämmas för en viss verksamhet, vilket innebär att avgiften beträffande ett enskilt uttag kan överstiga kostnaden för det aktuella utlämnandet. Såväl direkta som indirekta kostnader får ingå i kostnadsunderlaget. I den uträkning som en kommuns egna organ tar en viss verksamhets informationstjänster i anspråk bör organet, för att självkostnaden ska kunna beräknas på ett korrekt sätt, interndeberas för detta.

## 4.6 Handlingsplan för myndigheten

Med utgångspunkt i denna vägledning är det lämpligt att myndigheter upprättar handlingsplan för tillgängliggörande av information för vidareutnyttjande. Följande punkter behandlas lämpligen i en sådan plan.

- *Ansvarsfördelningen* inom myndigheten. Vem ansvarar för beslut om vilken information som ska tillgängliggöras för

vidareutnyttjande och på vilket sätt? Vem ansvarar för tekniska frågor kring tillgängliggörandet? Etc.

- Prioriteringar beträffande vilken information som ska *tillgängliggöras på nätet* och på vilket sätt detta ska ske (avsnitt 4.4). Rutiner för löpande uppdatering av informationsresurser som görs tillgängliga.
- Rutiner för att tillhandahålla information för vidareutnyttjande *på annat sätt* (se avsnitt 4.5).
- Beslut om vilka eventuella avgifter som ska tas ut och vilka andra villkor som ska uppställas för olika informationsresurser (se avsnitt 4.4.6 samt 4.5.5-4.5.6).
- Rutiner för att säkerställa att information som inte får tillgängliggöras, p.g.a. bestämmelser om sekretess, personuppgiftsskydd eller upphovsrätt inte sprids (se avsnitt 4.4.2-4.4.5 samt 4.5.4).
- Rutiner som säkerställer att möjligheten till enkelt tillgängliggörande av information beaktas när tekniska system anskaffas eller utvecklas.
- Rutiner för att påverka myndighetens processer och dokumentation så att information som inte får tillgängliggöras för vidareutnyttjande (t.ex. för att den är sekretessbelagd eller för att den innehåller personuppgifter som inte får tillgängliggöras) om möjligt hålls avskild från sådan information som ska tillgängliggöras. Därigenom förenklas arbetet i samband med själva tillgängliggörandet samtidigt som risken för integritetskränkningar minskar.

Handlingsplanen bör regelbundet ses över, bl.a. när det gäller vilka nya informationsresurser som ska göras tillgängliga.

## 5 Utlämnande av handlingar enligt 2 kap. TF som grund för vidareutnyttjande

### 5.1 Inledande anmärkningar

I föregående kapitel har E-delegationen rekommenderat hur en myndighet bör agera för att göra sina informationsresurser så enkla att vidareutnyttja som möjligt. I detta kapitel beskrivs vilka direkta rättsliga skyldigheter en myndighet har att tillmötesgå en begäran om utlämnande av handlingar och vilka villkor som en myndighet får uppställa för att sådana handlingar ska få vidareutnyttjas. Kapitlet presenterar sålunda en myndighets "minimiåtagande" när det gäller att möjliggöra vidareutnyttjande. Av kapitel 4 framgår att E-delegationen rekommenderar att myndigheten går längre när det gäller att möjliggöra vidareutnyttjande.

När ett vidareutnyttjande baserar sig på en begäran om att ta del av allmän handling är det viktigt att notera att villkoren för utlämnande regleras exklusivt av 2 kap. TF, offentlighets- och sekretesslagen och avgiftsförordningen. En myndighet kan inte som villkor för *utlämnandet* av icke sekretessbelagda uppgifter uppställa villkor för *vidareutnyttjandet*. Eventuella villkor för vidareutnyttjandet – vilka typiskt sett baserar sig på att staten eller kommun har upphovsrätten till verk som ingår i de utlämnade handlingarna – måste hanteras separat, t.ex. i samband med att en begäran om vidareutnyttjande framställs.

Utskriftsundantaget (se avsnitt 3.3) gör att utlämnande enligt 2 kap TF ofta är en mindre attraktiv väg för den som önskar vidareutnyttja

offentlig information. Syftet med framställningen i detta kapitel är därför endast att orientera om hur rätten att ta del av allmän handling förhåller sig till vidareutnyttjande av myndighetsinformation. Framställningen är därför kortfattad.

## 5.2 Utlämnande av allmän handling

Vad som utgör en allmän handling har framgått av framställningen i avsnitt 3.3. Allmän handling, som får lämnas ut enligt offentlighets- och sekretesslagen, ska på begäran genast eller så snart det är möjligt, utan avgift göras tillgänglig i myndighetens lokaler. En vidareutnyttjare får skanna eller på annat sätt avbilda handlingen (TF 2:12). Den som istället önskar en kopia eller en utskrift har rätt att ta del av handlingen på detta sätt. För utlämnande av kopia uttas avgift (se avsnitt 5.3). En begäran om kopia av allmän handling ska behandlas skyndsamt (TF 2:13).

En myndighet får enligt TF 2:14 tredje stycket inte undersöka identiteten på den som begär att få ta del av allmän handling eller dennes syfte med begäran i större utsträckning än vad som krävs för att det ska vara möjligt att bedöma om sekretess föreligger. Det innebär t.ex. att en myndighet vid utlämnande av icke sekretessreglerade uppgifter inte får undersöka om syftet med utlämnandet är kommersiellt vidareutnyttjande.

Om en begäran att ta del av allmän handling avser en stor mängd personuppgifter eller personuppgifter i selekterad form finns det emellertid anledning för en myndighet att undersöka om sekretess enligt 21 kap. 7 § sekretesslagen föreligger. Enligt denna bestämmelse gäller sekretess för personuppgifter om det kan antas att mottagarens behandling av dessa uppgifter skulle strida mot personuppgiftslagen. Om mottagarens behandling inte omfattas av personuppgiftslagen, t.ex. för att den är undantagen enligt 7 §, gäller sekretess följaktligen inte. Detsamma gäller om mottagarens behandling kan anta uppfylla lagens materiella regler, dvs. antingen missbruksregeln eller hanteringsreglerna (se avsnitt 3.4). Notera att det i denna situation är mottagarens behandling som ska prövas mot personuppgiftslagens regler, inte myndighetens utlämnade.

*Upphovsrätten* begränsar inte rätten att ta del av allmän handling (jfr dock 31 kap. 23 § offentlighets- och sekretesslagen).

*Personuppgiftslagen eller särskilda registerförfattningar* begränsar inte heller utlämnandet av vad som enligt TF utgör en allmän handling.

En myndighet får inte i samband med ett utlämnande av allmänna handlingar uppställa begränsningar för vidareutnyttjandet som saknar stöd i offentlighets- och sekretesslagen. En myndighet kan alltså inte som villkor för att lämna ut en allmän handling kräva att mottagaren ska acceptera vissa villkor för vidareutnyttjandet.

### 5.3 Avgift för utlämnande av allmän handling

Myndigheter har inte rätt att ta ut avgift för att tillhandahålla en handling på stället. Avgifterna för att lämna ut papperskopior eller utskrifter av allmän handling regleras i detalj i avgiftsförordningen (15–24 §§). Avgiftsskyldigheten är obligatorisk.

### 5.4 Myndighetens villkor för vidareutnyttjande

Huvudregeln är att det inte krävs tillstånd från myndigheten för att vidareutnyttja en allmän handling. Vidareutnyttjaren ansvarar själv för att utnyttjandet är förenligt med *gällande lagstiftning*, t.ex. regler om personuppgiftsbehandling och upphovsrätt.

I praktiken måste en mottagare bara fråga myndigheten om tillstånd för att få vidareutnyttja en allmän handling om den omfattas av myndighetens upphovsrätt (eller närstående rättighet) och samtidigt inte får återges enligt 26 a §.

En begäran om vidareutnyttjande av sådana handlingar ska hanteras enligt PSI-lagens regler (se avsnitt 4.5.5–4.5.6).