



Dnr 3.5.1-44-14

Yttrande
15 augusti 2014

Socialdepartementet
103 33 Stockholm

**Yttrande över remiss av PSI-utredningens slutbetänkande
Ett steg vidare – nya regler och åtgärder för att främja vida-
reutnyttjande av handlingar SOU 2014:10
S2014//1992/SFÖ**

SAMMANFATTNING

Konjunkturinstitutet delar utredningens syn att regelverket på PSI-området behöver bli tydligare och mer lättbegripligt. Detta är en förutsättning både för att syftena med PSI-direktivet bättre ska uppfyllas och för att oklarheter och tolkningsskiljaktigheter ska minimeras. Konjunkturinstitutet anser dock att tydligheten skulle kunna bli ännu större än vad som framgår av utredningens analyser och lagförslag på vissa punkter.

Konjunkturinstitutets viktigaste synpunkter i sammanfattning:

- När det gäller frågan om vilka format som ska tillhandahållas kan man få intrycket att direktivet och lagen ger olika besked. Det finns utrymme för större tydlighet i lagtexten eller en närmare utredning i förarbetet.
- På avgiftsområdet skulle utredningen kunna utveckla resonemangen om bland annat vilka ändringar i avgiftsförordningen som bör göras samt om hur man ska se på avgiftssättningen i fall där vidareutnyttjande kombineras med andra (avgiftsbelagda) tjänster som myndigheterna tillhandahåller.
- Den föreslagna lösningen för att förbättra informationen om tillgängliga handlingar kan vara förknippad med vissa problem.

UTGÅNGSPUNKTER FÖR KONJUNKTURINSTITUTETS YTTRANDE

Konjunkturinstitutet arbetar kontinuerligt med att på sin webbplats fritt tillgängliggöra mer och mer av den information som efterfrågas mest. Myndigheten har goda erfarenheter av att på detta sätt aktivt och gratis sprida efterfrågade data; det uppstår sällan eller aldrig några oklarheter eller komplikationer i samband med vidareutnyttjande i dessa fall. Eventuella svårigheter uppstår enligt Konjunkturinstitutets erfarenhet snarare i de fall en vidareutnyttjare efterfrågar speciella lösningar som i ett eller annat avseende går utöver vad myndigheten åtminstone på kort sikt kan tillgodose genom att löpande fritt publicera information på internet. Frågor som har att göra med tillgängliggörande, format och avgifter i sådana fall har därför getts relativt stort utrymme i detta remissyttrande.

Konjunkturinstitutet har begränsad kompetens att bedöma de specialiserade juridiska frågorna och kommenterar betänkandet främst utifrån myndighetens praktiska erfarenhet av PSI-frågor. I den mån remissyttrandet återspeglar att Konjunkturinstitutet missuppfattar betänkandets analys och slutsatser kan det kanske ses som en indikation på att åtminstone vidareutnyttjare och myndigheter utan specialkompetens vore betjänta av ännu tydligare skrivningar i förarbete eller lagtext.

BRA ATT DEN ALLMÄNNA PRINCIPEN FÖRS IN I LAGEN

Utredningen konstaterar att redan den gällande regleringen sannolikt uppfyller det nya direktivets allmänna princip men föreslår ändå att principen förs in i lagen, med hänvisning till tydlighetsskäl och pedagogiska skäl. Konjunkturinstitutet tillstyrker att man på detta sätt prioriterar tydlighet och pedagogik och inför principen i lagen.

Utredningen diskuterar inte om det skulle kunna vara aktuellt att knyta vidareutnyttjandet till begreppet allmänna handlingar snarare än till begreppet handlingar. I praktiken kan det tänkas att vidareutnyttjare ibland är intresserade av så kallade mellanprodukter, till exempel i form av datamaterial eller andra underlag som är mer detaljerade eller obearbetade än vad en myndighet normalt väljer att tillhandahålla för vidareutnyttjande och som inte på något annat sätt (till exempel genom arkivering) blivit allmänna handlingar. Eftersom en myndighet inte är skyldig att lämna ut något annat än allmänna handlingar behöver sådana handlingar inte lämnas ut, men det skulle kanske vara tydligare för både myndigheter och vidareutnyttjare, och mer i linje med övrig lagstiftning angående utlämnande av handlingar, om man uttryckligen kopplade vidareutnyttjandet till begreppet allmänna handlingar. Se även diskussionen om avgifter nedan.

FRÅGAN OM TILLGÄNGLIGA FORMAT BÖR TYDLIGGÖRAS

Utredningen konstaterar att direktivet inte innehåller några absoluta skyldigheter avseende format, metadata och öppna standarder. Däremot måste myndigheten enligt direktivet tillhandahålla alla *befintliga* format och språkversioner. Utredningen konstaterar att vissa redaktionella ändringar i direktivet ”skulle kunna tolkas som att det förs in en mer undantagslös skyldighet att tillhandahålla handlingar elektroniskt, i de fall som myndigheten själv har handlingarna elektroniskt tillgängliga” men säger att ”[s]å är emellertid inte fallet” (sid. 80). Detta eftersom det framgår av andra delar av direktivet att det inte ska påverka tillämpningen av medlemsstaternas bestämmelser om tillgång och att syftet med ändringen bara är att ”uppdatera texten”, inte att definiera eller ändra medlemsstaternas bestämmelser om tillgång. Utredningen konstaterar att det är den utlämnande myndigheten som bedömer om elektroniskt utlämnande är möjligt och lämpligt, och besluten kan i de flesta fall inte överklagas.

Konjunkturinstitutet har svårt att tolka direktivet på annat sätt än just att myndigheten måste tillhandahålla en handling i alla de format – däribland elektroniska format – i vilka den aktuella handlingen faktiskt finns hos myndigheten. Konjunkturinstitutet anser det sannolikt att även andra skulle kunna tolka direktivet på det sättet vilket lämnar utrymme för oklarhet om vad myndigheten ska tillhandahålla, och måhända för ett intryck av att lagen inte fullt ut återspeglar direktivet. Konjunkturinstitutet förordar därför att lagtexten förtydligas eller att frågan förklaras mer ingående i förarbetet.

Även när det gäller frågan om huruvida en myndighet är skyldig att skapa nya handlingar, anpassa handlingar eller tillhandahålla utdrag finns utrymme för en större tydlighet till nytta för både myndigheter och vidareutnyttjare. Direktivet talar om att sådana skyldigheter inte finns om det ”skulle kräva orimligt stora ansträngningar och inte endast

ett enkelt handgrepp”. Formuleringen öppnar för tolkningsskiljaktigheter. Man kan bland annat föreställa sig att en vidareutnyttjare önskar en anpassning av en handling som kräver en ansträngning som går utöver ”ett enkelt handgrepp” men för den skull inte är ”orimlig”. Hur lagen och direktivet förhåller sig till varandra på denna punkt skulle kunna klargöras ytterligare.

Betänkandet diskuterar inte närmare direktivets krav på att – om möjligt och lämpligt – följa ”formella öppna standarder”. Det skulle kunna vara värdefullt att få utrett hur begreppen möjligt och lämpligt bör tolkas och vilka typer av formella öppna standarder som bör användas i de fall detta är möjligt och lämpligt.

HUR SKA MAN BÄST INFORMERA OM TILLGÄNGLIGA HANDLINGAR?

Utredningen föreslår att myndigheterna ska upprätta och publicera ”förteckning[ar] över vilka typer av handlingar som vanligen kan tillhandahållas elektroniskt för vidareutnyttjande samt tillhörande information”. Riksarkivet ska samla in förteckningarna och publicera dem på en speciell portal. Förteckningarna ska enligt utredningen till stor del kunna byggas på de beskrivningar över allmänna handlingar, arkivbeskrivningar och arkivförteckningar som myndigheterna redan har till följd av andra regelverk. Utredningen går inte närmare in på hur den elektroniska informationen ska vara innehållsmässigt och tekniskt utformad.

Såvitt Konjunkturinstitutet förstår är kraven enligt lagförslaget emellertid i vissa avseenden högre, eller annorlunda, än de krav som följer av andra regelverk. Uppgifter om vilka typer av handlingar som ”vanligen kan tillhandahållas elektroniskt för vidareutnyttjande” är en typ av metainformation som inte med automatik hanteras inom ramen för de befintliga förteckningarna. Arkivbeskrivningen och den systematiska arkivförteckningen innehåller över huvud taget inte nödvändigtvis all den metainformation som utredningen diskuterar. Å andra sidan innehåller dessa förteckningar i många fall troligen information om en stor mängd handlingar och handlingstyper som är av ringa intresse för vidareutnyttjande. Om förteckningen ska innehålla uppgift om senaste uppdatering av varje handlingstyp (eller handling) måste den rimligen också löpande uppdateras i realtid, något som inte nödvändigtvis sker med de befintliga förteckningarna. Sammantaget framstår det inte som självklart för Konjunkturinstitutet att kravet på bättre vidarutnyttjandeinformation med fördel kopplas till de befintliga förteckningarna.

Att dessa förteckningar ska samlas in och publiceras på en myndighetsövergripande portal av en annan myndighet, Riksarkivet, ökar enligt Konjunkturinstitutets bedömning risken för bristande aktualitet och kvalitet i förteckningarna. En förutsättning för ett godtagbart resultat torde vara att både Riksarkivet och övriga myndigheter har resurser och kompetens för att skapa automatiserade rutiner enligt en enkel och generell standard för publicering och uppdatering av information på portalen.

För att informationen till potentiella vidarutnyttjare ska bli bättre framstår det som mest ändamålsenligt att ta fram tydliga innehållsmässiga och tekniska standarder för hur informationen ska utformas och införa dessa standarder hos myndigheterna. Detta är dock ett mer långsiktigt arbete.

VISSA ASPEKTER PÅ AVGIFTSSÄTTNINGEN SKULLE KUNNA BELYAS MER

Frågan om hur avgifterna ska sättas är, som utredningen konstaterar, viktig. Otydlighet i regelverket kan dels hämma vidareutnyttjandet, dels orsaka merarbete och kostnader

hos både vidareutnyttjare och myndigheter. Det framstår därför som viktigt att reglerna är så tydliga som möjligt.

När det gäller det nya direktivets huvudprincip om marginalkostnadsbaserade avgifter drar utredningen slutsatsen att ”möjligheterna att göra undantag är så omfattande att den [nya huvudprincipen] i praktiken inte behöver leda till någon förändring alls” (sid. 95). Också i fortsättningen kommer det enligt utredningen att vara möjligt att finansiera hela eller delar av verksamheten med avgifter, förutsatt att regeringen respektive kommunerna har beslutat det. Utredningen menar att de villkor som följer av myndigheters bemyndiganden och ekonomiska mål samt avgiftsförordningen och kommunallagen rimligen uppfyller direktivets krav på formell reglering.

För Konjunkturinstitutet framstår det inte som självklart att denna slutsats gäller för de myndigheter som har ett bemyndigande att ta ut avgifter för varor, tjänster och uppdrag med full kostnadstäckning som regel utan att för den skull avgiftsfinansiera någon större del av verksamheten. Ett sådant avgiftsbemyndigande torde inte ge myndigheten möjlighet att hävda en rätt, gentemot direktivets nya huvudprincip, att ta *högre* avgifter än marginalkostnaden. Men det framstår som oklart om en sådan myndighet generellt har rätt att ta ut *lägre* avgifter än enligt principen om full kostnadstäckning utan att bryta mot de svenska avgiftsreglerna.

Utredningen kommer i alla händelser fram till att PSI-lagen bör ändras så att den nya huvudprincipen framgår. Konjunkturinstitutet instämmer i konstaterandet att avgiftsförordningen kan uppfattas stå i konflikt med den nya principen för vidareutnyttjandeavgifter och i slutsatsen att PSI-lagens skrivningar om principen för avgiftssättning därför bör ändras samt avgiftsförordningen ses över så att det tydligt framgår att denna avgiftssättning inte strider mot kravet på full kostnadstäckning. För att bättre kunna bedöma helheten i utredningens förslag hade det varit värdefullt om utredningen därtill hade kunnat beskriva vilka konkreta ändringar i avgiftsförordningen man tänker sig.

Konjunkturinstitutet instämmer också i att myndigheterna behöver ha tillgång till juridisk och eventuellt ekonomisk specialkompetens inom avgifts- och PSI-området. Konjunkturinstitutets praktiska erfarenhet är att de frågor som kan uppkomma kräver specialkompetens inom dessa områden som går långt utöver vad många myndigheter normalt kan och bör planera för.

Konjunkturinstitutet instämmer vidare i utredningens slutsats (sid. 162) angående den praktiska tillämpningen av direktivets marginalkostnadsbegrepp, nämligen att kostnaden ska fördelas på ett på förhand uppskattat antal användare i de fall man erbjuder ett vidareutnyttjande mot en fastställd avgift utan att veta det faktiska antalet vidareutnyttjare.

En generell fråga som utredningen inte går närmare in på är att vidareutnyttjandet å ena sidan juridiskt beskrivs som enbart ett utlämnande enligt OSL och andra befintliga lagar, och å andra sidan i praktiken ofta kan vara kopplat till önskemål om speciella uttag, särskild dokumentation eller support, eller med långsiktiga åtaganden, som går utöver vad som krävs enligt till exempel OSL. Ska man i fall som dessa dela upp de tillhandahållna tjänsterna i en PSI-relaterad del och en del som avser annan avgiftsbelagd verksamhet? Om en myndighet i anslutning till ett utlämnande för vidareutnyttjande av en befintlig handling också anpassar eller dokumenterar handlingen eller garanterar en viss supportnivå, ska det arbetet då avgiftsättas enligt PSI-lagens principer eller

enligt en princip om full kostnadstäckning? En diskussion om avgränsningarna skulle vara till hjälp för en korrekt, enhetlig och lättbegriplig avgiftssättning.

ÖVRIGA ÅTGÄRDER FÖR ATT FRÄMJA VIDAREUTNYTTJANDET

Konjunkturinstitutet har inga invändningar mot förslagen i betänkandets kapitel 10, utöver de synpunkter som framgått ovan. Som framhållits på flera ställen ovan visar praktiska erfarenheter att tydligheten i regelgivningen är särdeles viktig. Det är angeläget att de skillnader mellan direktiv och lag som finns, eller som uppfattas finnas av myndigheter och vidareutnyttjare, så långt som möjligt undanröjs.

UTREDNINGENS KONSEKVENSANALYS

Utredningen gör inget eget försök att beräkna den samhällsekonomiska nyttan av vidareutnyttjande och framhåller att vissa poster i sådana kalkyler är extremt svåra att värdera och kvantifiera. Utredningen hänvisar ändå till resultat av sådana studier (tyvärr utan att ange några källor) och menar att man med ledning av dessa studier kan ”schablonmässigt uppskatta [att] den svenska BNP skulle kunna öka med åtminstone mellan 5 och 10 miljarder kronor till följd av ett ökat vidareutnyttjande” (sid. 179). Konjunkturinstitutet har inte haft möjlighet att inom ramen för remissyttrandet närmare tolka eller värdera dessa uppskattningar utan kan här bara instämma i bedömningen att sådana kalkyler är svåra att göra.

BEGREPPET KONKURRENSUTSATT VERKSAMHET

Konjunkturinstitutet instämmer i utredningens bedömning att det tidigare använda begreppet ”affärsverksamhet” har varit svårtolkat. Eventuellt är även det nya begreppet ”konkurrensutsatt verksamhet” svårtolkat.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Mats Dillén. Föredragande har varit Joakim Skalin.

Mats Dillén

Joakim Skalin