

Avgifter för information i elektronisk form

Slutbetänkande av Öppna data-utredningen

Stockholm 2020



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2020:82

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2020

ISBN 978-91-38-25136-2

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Anders Ygeman

Regeringen beslutade den 2 maj 2019 att ge en särskild utredare i uppdrag att lämna de förslag som ett genomförande av öppna data-direktivet, dvs. omarbetningen av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/98/EG av den 17 november 2003 om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn (PSI-direktivet), ger anledning till (dir. 2019:20).

Kammarrättslagmannen Peder Liljeqvist förordnades till särskild utredare den 1 september 2019. Som utredningssekreterare anställdes hovrättsassessorn Anja Nordfeldt mellan den 5 augusti 2019 och den 15 september 2020, rådmannen Alexander Warnolf den 19 augusti 2019 och kammarrättsassessorn Cecilia Holmdahl mellan den 1 september 2019 och den 17 augusti 2020.

Utredningen har antagit namnet Öppna data-utredningen. Den 15 september 2020 överlämnade vi vårt huvudbetänkande *Innovation genom information* (SOU 2020:55).

Genom tilläggsdirektiv den 16 april 2020 ändrades uppdraget så att den del som avser utformning av en tydligare reglering av avgiftsuttag för allmänna handlingar i elektronisk form ska redovisas senast den 31 december 2020. Detta slutbetänkande behandlar frågorna i tilläggsdirektiven.

Som experter att biträda utredningen under utarbetandet av slutbetänkandet förordnades den 15 september 2020 rättssakkunnige Benny Lindholm, Finansdepartementet, lagmannen Anna Sjöman, Eksjö tingsrätt, utredaren Maria Ingelsson, Ekonomistyrningsverket och informationshanteringsstrategen Caspar Almalander, Sveriges Kommuner och Regioner. Departementssekreteraren Sumbat Daniel Sarkis, Infrastrukturdepartementet, kanslirådet Karl Gutberg, Finansdepartementet och chefsrådmannen Ulrika Geijer, Förvaltningsrätten i Malmö, förordnades som experter i utredningen den 17 sep-

tember 2019 och har fortsatt sitt arbete som experter vid utarbetandet av slutbetänkandet.

Utredningen redogör för uppdraget med användande av vi-form även om det inte funnits fullständig samsyn i alla delar.

Vi överlämnar härmed slutbetänkandet *Avgifter för information i elektronisk form* (SOU 2020:82). Vårt arbete är i och med detta slutfört.

Stockholm i december 2020

Peder Liljeqvist

/Alexander Warnolf

Innehåll

Sammanfattning	11
1 Författningsförslag	19
1.1 Förslag till förordning om ändring i avgiftsförordningen (1992:191)	19
2 Utredningens uppdrag och arbete	25
2.1 Uppdraget.....	25
2.1.1 Det nu aktuella uppdragets omfattning	25
2.2 Utredningens arbete	27
3 Behovet av en översyn och förhållandet till öppna data-lagen	29
3.1 Inledning.....	29
3.2 Behovet av en översyn	29
3.3 Förhållandet till öppna data-lagen	30
4 Offentlighetsuttag och informationsuttag i övrigt	33
4.1 Inledning.....	33
4.2 Vissa begrepp.....	34
4.2.1 Allmän handling	34
4.2.2 Tillgängliggöra och tillhandahålla.....	35
4.2.3 Information i elektronisk form	36
4.2.4 Offentlighetsuttag och informationsuttag i övrigt	38

4.3	Tillgängliggörande av information	39
4.3.1	Åtgärder för att identifiera information	39
4.3.2	Åtgärder för att ta fram information	41
4.3.3	Framställning av ny information.....	45
4.3.4	Hinder mot att tillgängliggöra information	46
4.3.5	Sammanfattning	53
4.4	Tillhandahållande av information	53
4.4.1	Tillhandahållande på stället och som avskrift eller kopia	54
4.4.2	Tillhandahållande i elektronisk form	55
4.4.3	Befintliga föreskrifter om tillhandahållande i elektronisk form.....	57
4.4.4	Tillhandahållande i digitalt format enligt öppna data-lagen	58
4.4.5	Åtgärder för att bearbeta och distribuera information i elektronisk form	59
4.5	Publicering av information utan en begäran	62
5	Avgifter för att tillhandahålla information i elektronisk form	65
5.1	Inledning	65
5.2	Allmänt om avgiftsförordningen.....	66
5.3	Rättsligt stöd för att ta ut avgifter för att tillhandahålla information i elektronisk form.....	67
5.3.1	Allmänt om avgiftsuttag för att tillhandahålla information.....	67
5.3.2	Bestämmelsen i 15 § 1 avgiftsförordningen.....	68
5.3.3	Bestämmelsen i 4 § 8 avgiftsförordningen.....	69
5.3.4	Riksdagens prissättningsprincip.....	71
5.3.5	Rättsligt stöd för kommunala myndigheter, offentliga företag och de statliga affärsverken	72
5.4	Kostnader som kan beaktas när information tillhandahålls i elektronisk form	76
5.4.1	Kostnader hänförliga till tillgängliggörandet	76
5.4.2	Kostnader hänförliga till tillhandahållandet	79

5.5	Kostnader som inte kan kopplas till en begäran	82
5.5.1	Kostnader i tidigare led	82
5.5.2	Overhead-kostnader.....	83
5.6	Förhållandet till öppna data-lagens avgiftsnivåer.....	84
6	Beräkningsmodeller för avgiftsuttag i en digital miljö	87
6.1	Inledning.....	87
6.2	Olika beräkningsmodeller	88
6.2.1	Utgångspunkter.....	88
6.2.2	Lagringsstorlek	89
6.2.3	Antal sidor	94
6.2.4	Antal filer	96
6.2.5	Arbets tid	98
6.2.6	Avgiftsfrihet som modell.....	101
7	En ny reglering av avgifter för information i elektronisk form	105
7.1	Inledning.....	105
7.2	Nuvarande reglering	106
7.3	En enhetlig och förutsebar reglering	110
7.3.1	Utgångspunkter.....	110
7.3.2	En myndighet ska ta ut en avgift när den efter begäran tillhandahåller information i elektronisk form	112
7.3.3	En kombinerad modell.....	116
7.3.4	En schabloniserad avgift för offentlighetsuttag...	118
7.3.5	Avgifter för annat tillhandahållande än offentlighetsuttag	125
7.3.6	En avgift ska i vissa fall tas ut för ett fysiskt lagringsmedium.....	132
7.4	Några exempelsituationer.....	134
8	Undantag från avgiftsuttag m.m.....	137
8.1	Inledning.....	137

8.2	Undantag från avgiftsuttag	137
8.2.1	De statliga affärsverken	137
8.2.2	Särskilda skäl för att frångå fastställda avgifter ...	138
8.2.3	Undantag för statliga myndigheter m.m.	140
8.2.4	Avgifter när information tillhandahålls utan en begäran.....	142
8.3	Rätt att disponera avgiftsinkomster	144
8.4	Indrivning av avgifter och förskottsbetalning	144
8.4.1	Indrivning av obetalda avgifter.....	144
8.4.2	Förskottsbetalning av vissa avgifter.....	146
9	Överklagande av beslut om avgifter	147
9.1	Inledning	147
9.2	Överklagande av beslut om avgifter för tillhandahållande av information	147
9.2.1	Överprövning enligt avgiftsförordningen av avgifter för allmänna handlingar i analog form ...	147
9.2.2	Avgifter för information i elektronisk form	148
9.2.3	Överprövning enligt PSI-lagen och öppna data-lagen.....	149
9.2.4	Särskilt om kommunala beslut om avgifter	150
9.2.5	Förhållandet till artikel 6 i Europakonventionen	151
9.3	En utvidgad och enhetlig överprövningsordning	152
9.3.1	Rätt att begära ett särskilt avgiftsbeslut.....	152
9.3.2	En utvidgad instansordning.....	154
9.3.3	Avgifter som tas ut enligt ett särskilt bemyndigande	159
10	Konsekvenser	161
10.1	Inledning	161
10.2	Finansiella konsekvenser.....	161
10.2.1	Utgångspunkter	161
10.2.2	Konsekvenser för myndigheterna	163

10.2.3	Konsekvenser för den som efterfrågar information i elektronisk form.....	169
10.3	Samhällsekonomiska konsekvenser m.m.....	170
10.3.1	Ökad enhetlighet och förutsebarhet	170
10.3.2	Vissa brister i enhetlighet kvarstår	171
10.4	Den kommunala självstyrelsen.....	172
10.5	Övriga konsekvenser	173
11	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	175
11.1	Ikraftträdande	175
11.2	Övergångsbestämmelser.....	175
Bilagor		
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2019:20	177
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2019:88	191
Bilaga 3	Kommittédirektiv 2020:37	193
Bilaga 4	Enkätundersökning, Öppna data-utredningen	195

Sammanfattning

Inledning

Tillgång till myndigheters information i elektronisk form är av värde såväl för allmänhetens möjlighet till insyn i myndigheternas verksamhet som för möjligheten att vidareutnyttja informationen i olika syften, t.ex. för att skapa innovation genom nya produkter och tjänster. Höga eller godtyckliga avgifter för tillhandahållande av information i elektronisk form kan utgöra ett hinder mot att dessa värden främjas. De avgiftsprinciper som vi i huvudbetänkandet föreslår ska införas i öppna data-lagen är ett sätt att motverka att för höga avgifter tas ut. I detta slutbetänkande redovisar vi förslag på ändringar och tillägg i avgiftsförordningen (1992:191) som tar sikte på det andra hindret och som syftar till att motverka den bristande enhetlighet och förutsebarhet som råder när myndigheter, enligt gällande bestämmelser, tar ut en avgift för att de tillhandahåller information i elektronisk form efter en begäran.

Vårt övergripande mål har varit att förtydliga och modernisera avgiftsförordningen genom en enhetlig och tydlig reglering för hur avgifter ska tas ut i dessa situationer. Vi har även strävat efter att utforma de bestämmelser vi föreslår så att avgiftsuttagen ska vara kostnadseffektiva för myndigheterna.

Behovet av en översyn är tydligt, inte minst mot bakgrund av att tillhandahållande i elektronisk form numera, enligt vår mening, får betraktas som ”det nya normala”. Med detta menar vi att i ett digitaliserat samhälle förväntar sig enskilda att få allmänna handlingar utlämnande i elektronisk form. Redan år 2001 uttalade Offentlighets- och sekretesskommittén att ”i dag sker i princip all framställning av information hos myndigheterna på elektronisk väg (*Offentlighetsprincipen och den nya tekniken*, SOU 2001:3, s. 207). Att elektroniska kommunikationsvägar har blivit norm sedan dess torde vara helt

ostridigt. Det skulle därför framstå som närmast verklighetsfrånvänt att i ljuset av detta betrakta papperskopior som en utgångspunkt och det normala förfarandet för att tillhandahålla information som finns i digitalt format. Dessa förhållanden har beaktats vid utformningen av våra förslag.

En tydligare reglering av avgiftsuttaget

Avgiftsförordningen innehåller fastställda avgifter som ska tillämpas när allmänna handlingar tillhandahålls i pappersform. Motsvarande reglering saknas när informationen tillhandahålls i elektronisk form och myndigheter tar inom ramen för det skönsmässiga utrymme som det generella bemyndigandet i 4 § 8 avgiftsförordningen medger ut vitt skilda avgifter för samma eller samma typ av digital information.

Vi föreslår att det generella bemyndigandet ska upphöra och att nya bestämmelser ska införas i avgiftsförordningen, som föreskriver att en myndighet är skyldig att ta ut en avgift. Ett skäl till att vi föreslår en *skyldighet* och inte överlåter till myndigheten att i det enskilda fallet bestämma om en avgift ska tas ut är att tillhandahållande i elektronisk form i många fall – som en följd av de krav på format som vi föreslår ska införas i öppna data-lagen – kommer att utgöra en skyldighet enligt offentlighetsprincipen. Om en avgift tas ut för den digitala kopian *ska* avgiften i sådana fall vara fastställd. En uttrycklig skyldighet motverkar också den brist på förutsebarhet som präglar nuvarande reglering.

För att förenkla tillämpningen för myndigheterna och främja en hög grad av förutsebarhet för allmänheten skiljer de bestämmelser vi föreslår på avgifter som ska tas ut för tillhandahållanden som görs som ett led i att fullgöra de skyldigheter som följer av 2 kap. tryckfrihetsförordningen (*offentlighetsuttag*) och de som innefattar åtgärder som går utöver dessa skyldigheter (*informationsuttag i övrigt*). En sådan åtskillnad är också av vikt för att en avgift inte ska tas ut för åtgärder som en myndighet är skyldig att vidta i samband med en begäran om att få del av information, t.ex. arbete med att pröva om informationen omfattas av sekretess.

Tillämpningen kan förenklas genom att avgifterna så långt som möjligt beräknas utifrån en schablon. Av den anledningen är våra

förslag utformade så att en avgift ska tas ut för det antal filer som tillhandahålls, vid offentlighetsuttag dock endast från och med den tionde filen. Att utgå från antalet filer är enligt vår mening lämpligast i en digital miljö; en modell som bygger på antalet sidor eller vilket lagringsutrymme viss information tar upp har övervägts, men innehåller ett flertal problem. Bland annat kan en sådan modell leda till betydande godtycklighet och överuttag i det enskilda fallet.

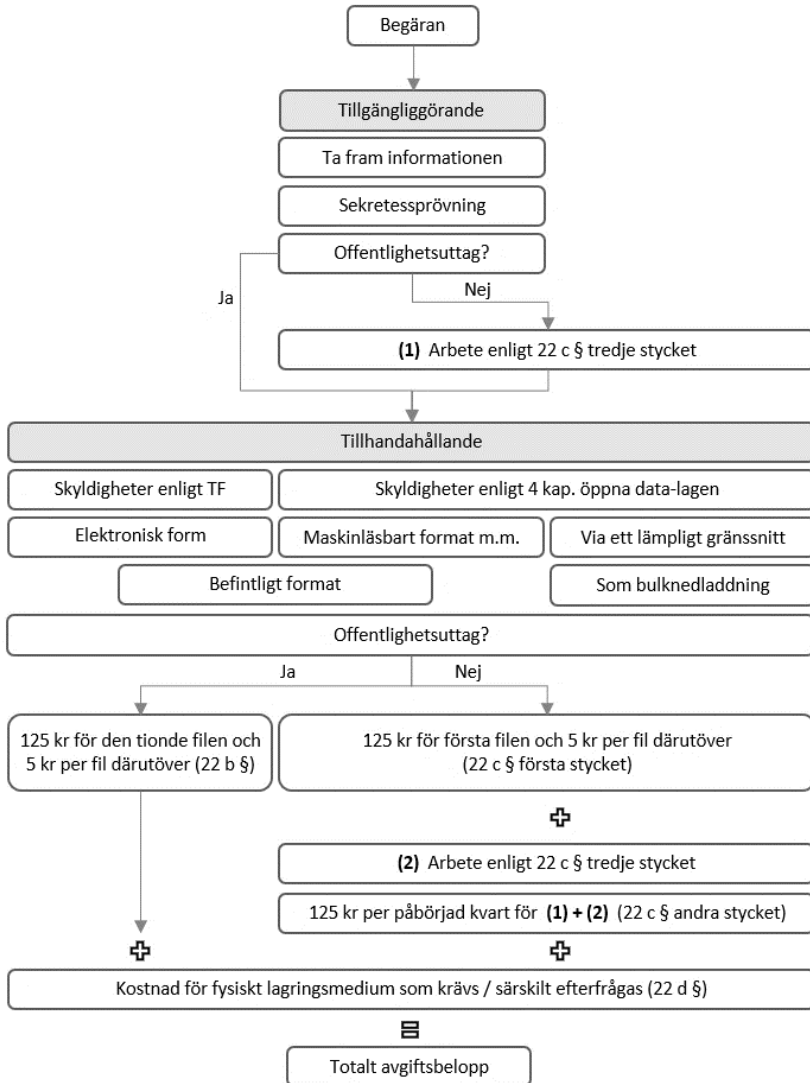
Utöver antalet filer får myndigheten ta ut en avgift för det arbete som lagts ner i ett visst fall, till den del det är fråga om åtgärder som går utöver skyldigheterna enligt offentlighetsprincipen. Om en avgift tas ut för sådant arbete ska avgiften utgå från en fastställd timkostnad per påbörjad kvart. Någon avgift ska dock inte tas ut för den första kvarten, för att motverka ett orimligt avgiftsuttag när det är fråga om enstaka filer som endast medför en obetydlig arbetsinsats. Som huvudregel ska den faktiska arbetstiden läggas till grund för avgiften. När det gäller inskanning av handlingar föreslår vi dock en schabloniserad beräkning av arbetstiden utifrån antalet sidor som materialet består av.

Enligt den enkätundersökning vi har genomfört är e-post det helt dominerande sättet att distribuera information i elektronisk form. I vissa fall måste emellertid tillhandahållandet av praktiska skäl ske i annan form, t.ex. genom att informationen läggs på ett USB-minne. Detta kan även ha särskilt efterfrågats av beställaren. I dessa fall ska myndigheten – om en avgift tas ut i övrigt – ta ut en avgift motsvarande självkostnaden för det fysiska lagringsmediet.

Samtidigt som en enhetlighet och tydlighet bör eftersträvas i regleringen av avgiftsuttaget är det av vikt att systemet tillåter en viss flexibilitet. Av den anledningen omfattar de bestämmelser vi föreslår inte de särskilda bemyndiganden från regeringen att ta ut avgifter som finns för vissa myndigheter.

Följande figur ger en illustrativ översikt över hur avgiften ska beräknas enligt våra förslag när information tillhandahålls av en myndighet i elektronisk form efter en begäran. De moment som normalt sett kan komma att aktualiseras vid handläggningen av begäran har också tagits med.

Figur 1 Avgiftsberäkning för information i elektronisk form efter en begäran



Vissa undantag från avgiftsuttag

Med hänsyn till att den digitala miljön kontinuerligt utvecklas, och eftersom det inte är osannolikt att omständigheterna i ett enskilt fall kan medföra att de bestämmelser vi föreslår leder till ett avgiftsuttag

som framstår som orimligt, bör en ”ventil” av något slag finnas. Vi föreslår därför att det ska vara möjligt att frånga bestämmelserna om det finns särskilda skäl (jfr 16 § tredje stycket avgiftsförordningen för avgifter för allmänna handlingar i analog form). Avsikten med undantaget är inte att myndigheterna regelmässigt ska frånga de avgifter som vi föreslår utan det ska finnas en konkret omständighet i det enskilda fallet.

Ett undantag av mer generell karaktär ska däremot gälla för de statliga affärsverken, genom att de inte ska ta ut en avgift för andra uttag av information än offentlighetsuttag, i likhet med vad som gäller enligt 1 a § avgiftsförordningen. Utöver detta ska staten vara fri från avgifter för offentlighetsuttag, i likhet med vad som gäller enligt 21 § första stycket avgiftsförordningen. Även de undantag som i övrigt anges i bestämmelsen – vilka framför allt är motiverade av rättssäkerhetsskäl – ska tillämpas oavsett om den information som avses tillhandahålls i analog eller elektronisk form.

En avgift ska inte heller tas ut för information som tillhandahålls i elektronisk form utan en särskild begäran, dvs. information som myndigheter tillhandahåller på eget initiativ (t.ex. på sin webbplats), utöver vad som kan följa av ett särskilt bemyndigande.

En utökad möjlighet till överprövning av avgifter

En beställare som har betalt en avgift för en analog kopia kan begära att myndigheten fattar ett särskilt beslut om avgiften. Beslutet kan överklagas till Skatteverket, som är sista instans. Motsvarande gäller inte för information som tillhandahålls i elektronisk form. Öppna data-lagen ger visserligen en möjlighet till överprövning av avgifter, men lagen är inte tillämplig i alla fall och möjliggör inte en direkt prövning av avgiftsbeloppet. En utökad harmonisering mellan dessa regelverk är dock eftersträvansvärd, inte minst ur processekonomisk synvinkel. Avgiftsfrågorna bör i möjligaste mån hållas samman.

I syfte att uppnå en ökad harmonisering och en ökad möjlighet för den som betalat en avgift för information i elektronisk form att inte enbart få avgiften prövad av Skatteverket, föreslår vi dels att det ska finnas en rätt för den som har betalat en avgift att begära att myndigheten fattar ett formligt beslut om avgiften, dels att detta beslut ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Konsekvenser

Det övergripande syftet med våra förslag är att införa en enhetlig och förutsebar reglering av avgifter för information som tillhandahålls i elektronisk form av myndigheter. Vår sammantagna bedömning är att förslagen främjar detta syfte på ett ändamålsenligt sätt och att de kan bidra till såväl en bättre offentlighetsinsyn som en ökad tillgång till information som är formaterad på ett sätt som möjliggör att den kan vidareutnyttjas, till rimliga avgifter som i viss utsträckning är fastställda på förhand.

När det gäller de finansiella konsekvenserna av förslagen är det svårt att dra några säkra slutsatser, med hänsyn till att effekterna är beroende av hur mycket information som efterfrågas i praktiken, hur den är organiserad hos myndigheterna och den tekniska mognaden hos myndigheterna samt hur de belopp som vi föreslår slutligen kan komma att fastställas efter vidare statsfinansiella överväganden. Vi bedömer dock att våra förslag, utifrån de avgiftsnivåer som vi föreslår, inte kommer att medföra några budgetära konsekvenser för myndigheter som inte kan hanteras inom befintliga anslag. En ökad enhetlighet och kostnadseffektivitet i regleringen kan antas minska den administrativa bördan för myndigheterna. Konsekvenser av mer budgetär natur avseende hur intäkter från avgifter som tas ut med stöd av våra förslag ska redovisas, eller vilka effekter våra förslag kan få för krav på kostnadsuppföljning och balansering av resultat, bör analyseras närmare i annan ordning.

Den utökade möjlighet att få avgifter prövade av domstol som vi föreslår, bedöms inte medföra att antalet mål på förvaltningsdomstolarna ökar i en omfattning som inte ryms inom Sveriges Domstolars befintliga anslag.

För allmänheten är vår bedömning att förslagen leder till att normalstora offentlighetsuttag till stor del blir avgiftsfria. Vidare kan förslagen antas leda till betydligt bättre förutsebarhet. Oaktat att en skyldighet att ta ut en avgift införs bedömer vi att förslagen överlag inte kommer att leda till ett högre uttag av avgifter när information tillhandahålls i elektronisk form än enligt nuvarande reglering.

Förslagen avser endast de statliga myndigheter som omfattas av avgiftsförordningen. Avgiftstaxor som tillämpas av kommunala och regionala myndigheter påverkas inte, annat än indirekt som en följd av en frivillig anpassning av de bestämmelser vi föreslår ska införas i avgiftsförordningen. Den kommunala självstyrelsen kommer därför inte att påverkas av förslagen.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till förordning om ändring i avgiftsförordningen (1992:191)

Härigenom föreskrivs i fråga om avgiftsförordningen (1992:191)
dels att 1 a, 4, 5, 23, 25 och 30 a §§ ska ha följande lydelse,
dels att det ska införas nya paragrafer, 22 a–22 f och 24 a §§, och
närmast före 22 a och 23 §§ nya rubriker, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 a §

Förordningen gäller för myndigheter under regeringen.

För affärsverken gäller endast 3 § och 5 § första stycket samt 15–25 §§.

För affärsverken gäller endast 3 § och 5 § första stycket, 15–22 b §§ samt 22 d–25 §§.

4 §

En myndighet får, om det är förenligt med myndighetens uppgift enligt lag, instruktion eller annan förordning, mot avgift tillhandahålla

1. tidskrifter och andra publikationer,
2. informations- och kursmaterial,
3. konferenser och kurser,
4. rådgivning och annan liknande service,
5. lokaler,
6. utrustning,
7. offentlig inköps- och resurssamordning,
8. *automatisk databehandlingsinformation i annan form än utskrift,*

9. upplysningar per telefon, om denna service går utöver myndighetens serviceskyldighet enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och förvaltningslagen (2017:900), och

10. tjänsteexport.

Varor och tjänster enligt första stycket får tillhandahållas bara om verksamheten är av tillfällig natur eller av mindre omfattning.

8. upplysningar per telefon, om denna service går utöver myndighetens serviceskyldighet enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och förvaltningslagen (2017:900), och

9. tjänsteexport.

5 §

En myndighet får bestämma storleken på andra avgifter än de som avses i 4 § endast efter särskilt bemyndigande från regeringen.

Om inte regeringen har föreskrivit något annat, ska avgifter beräknas så att de helt täcker verksamhetens kostnader (full kostnads-täckning).

För avgifter som tas ut enligt 4 § första stycket 1–9 får myndigheten själv, upp till full kostnads-täckning, besluta om storleken på avgifterna om inte regeringen har föreskrivit något annat.

För avgifter som tas ut enligt 4 § första stycket 1–8 får myndigheten själv, upp till full kostnads-täckning, besluta om storleken av avgifterna, om regeringen har föreskrivit något annat.

Avgifter för information i elektronisk form

22 a §

En myndighet ska ta ut en avgift för att den efter en begäran tillhandahåller information i elektronisk form.

När tillhandahållandet följer av en skyldighet enligt 2 kap tryckfrihetsförordningen ska avgiften tas ut enligt 22 b och 22 d §§ (offentlighetsuttag). I andra fall ska avgiften tas ut enligt 22 c och 22 d §§ (informationsuttag i övrigt).

22 b §

Vid ett offentlighetsuttag ska en avgift tas ut med 125 kronor för den tionde filen och med 5 kronor per fil därutöver.

22 c §

Vid ett informationsuttag i övrigt ska en avgift tas ut med 125 kronor för den första filen och med 5 kronor per fil därutöver.

En avgift får utöver detta tas ut med 125 kronor per påbörjad kvart för arbetstid, till den del den överstiger 15 minuter.

En avgift enligt andra stycket ska beräknas utifrån den faktiska arbetstiden. Endast sådana åtgärder som föranleds av en begäran i ett enskilt fall och som går utöver vad myndigheten är skyldig att vidta enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen får medräknas i arbetstiden. För arbete med att skanna in dokument ska, i stället för faktisk arbetstid, sex minuter per tio sidor medräknas.

22 d §

När en avgift tas ut med stöd av 22 b eller 22 c § ska en avgift tas ut för ett fysiskt lagringsmedium som krävs för att tillhandahålla informationen i elektronisk form eller som har efterfrågats särskilt. Avgiften ska motsvara självkostnadspriset.

22 e §

Myndigheten får besluta om undantag från 22 b och 22 c §§ om det finns särskilda skäl.

22 f §

Staten är fri från sådana avgifter som tas ut vid offentlighetsuttag enligt 22 a §.

Vad som sägs i 21 § andra femte stycket ska gälla även när sådan information som avses där tillhandahålls i elektronisk form.

Beslut m.m.

23 §

Om någon anser att den avgift som en myndighet tagit ut av honom enligt 15 § är oriktig får han, inom 30 dagar efter den dag då avgiften betalades, hos myndigheten begära ett särskilt skriftligt beslut om avgiften.

Om någon anser att den avgift som en myndighet tagit ut av honom *eller henne* enligt 15 § är oriktig får han *eller hon*, inom 30 dagar efter den dag då avgiften betalades, hos myndigheten begära ett särskilt skriftligt beslut om avgiften.

Vad som anges i första stycket ska även gälla för en avgift som har tagits ut med stöd av 22 a §.

24 a §

Ett beslut enligt 23 § andra stycket får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Beslut av en förvaltningsrätt i ett ärende som har inletts där, liksom beslut av en tingsrätt eller hovrätt, överklagas dock till kammarrätt.

Beslut av regeringen, Högsta domstolen och Högsta förvalt-

ningsdomstolen, liksom beslut av en kammarrätt i ett ärende som har inletts där, får inte överklagas.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätt. Detta gäller inte om ärendet har inletts hos en förvaltningsrätt, tingsrätt eller hovrätt.

25 §

En myndighet får disponera avgiftsinkomster endast efter ett särskilt bemyndigande.

Myndigheten får dock disponera sådana avgiftsinkomster som avses i 4 och 15 §§.

Myndigheten får dock disponera sådana avgiftsinkomster som avses i 4, 15 och 22 a §§.

30 a §

För sådana avgifter som avses i 9 och 15 §§ gäller följande.

För sådana avgifter som avses i 9, 15 och 22 a §§ gäller följande.

Indrivning ska begäras för en avgift som inte har betalats in i rätt tid. Indrivning behöver dock inte begäras för en fordran som understiger 100 kronor om indrivning inte krävs från allmän synpunkt.

Bestämmelser om indrivning finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. och i indrivningsförordningen (1993:1229). Vid indrivning får verkställighet enligt utsökningsbalken ske. Överklagande av beslut inverkar inte på skyldigheten att betala avgiften.

Denna förordning träder i kraft den 17 juli 2021.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Uppdraget

Regeringen beslutade den 2 maj 2019 att ge en särskild utredare i uppdrag att bl.a. lämna de förslag som ett genomförande av öppna datadirektivet, dvs. omarbetningen av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/98/EG av den 17 november 2003 om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn (PSI-direktivet), ger anledning till (dir. 2019:20). Utredningen antog namnet Öppna datautredningen. Genom tilläggsdirektiv den 16 april 2020 ändrades uppdraget så att den del som avser utformning av en tydligare reglering av avgiftsuttag för allmänna handlingar i elektronisk form ska redovisas senast den 31 december 2020. Vi överlämnade den 15 september 2020 vårt huvudbetänkande *Innovation genom information* (SOU 2020:55). Detta slutbetänkande behandlar frågorna i tilläggsdirektiven (bilaga 1–3).

2.1.1 Det nu aktuella uppdragets omfattning

Enligt våra kommittédirektiv ska vi analysera hur en tydligare reglering av avgiftsuttag för utlämnande av allmänna handlingar i elektronisk form kan utformas, om det finns behov av att reglera avgiftsuttag för tillgängliggörande av annan offentlig digital information och lämna nödvändiga författningsförslag. Vi har med utgångspunkt i denna beskrivning av uppdraget avgränsat vårt arbete och de förslag vi lämnar på följande sätt.

För det första ligger de förslag vi lämnat i huvudbetänkandet – i synnerhet kring krav på format och avgiftsnivåer – till grund för våra överväganden i det nu avslutande uppdraget. I syfte att underlätta

läsningen av detta betänkande kommer vi därför normalt att hänvisa till *öppna data-lagen* i olika sammanhang, inte *förslaget till* öppna data-lag. Denna utgångspunkt innebär för det första att vi utgår från att det i lag finns en skyldighet för myndigheter att efter en begäran om vidareutnyttjande tillhandahålla information i digitalt format. Det kan dock redan i detta sammanhang förtydligas att de författningsändringar vi föreslår i detta slutbetänkande inte är direkt knutna till vissa särskilda bestämmelser i öppna data-lagen utan de är avsedda att tillämpas vid allt tillhandahållande av information i elektronisk form, oavsett vilken rättslig grund det vilar på.

För det andra har vi avgränsat vårt arbete till att avse ändringar i avgiftsförordningen (1992:191), med den ytterligare avgränsningen att vi har inriktat arbetet på det generella bemyndigande att ta ut avgifter för tillhandahållande av information i elektronisk form som framgår av 4 § 8 avgiftsförordningen. Vi har inte analyserat eller övervägt förslag på förändringar i de särskilda bemyndiganden att ta ut en avgift för tillhandahållande av information som enligt 2 § kan följa av annan förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen.¹ Anledningen till detta är dels att en genomgång av sådana bemyndiganden skulle medföra en arbetsinsats som inte rymms inom vår angivna tidsram, dels att det finns ett värde i att behålla den flexibilitet i systemet som de särskilda bemyndigandena medger (jfr *Allmänna handlingar i elektronisk form – offentlighet och integritet*, SOU 2010:4, s. 355 och *Frekventa och omfattande ärenden om utlämnande av allmän handling*, Ds 2017:37, s. 85). De särskilda bemyndiganden som finns är i många fall kopplade till ett uppdrag att samla in och sprida vissa informationsmängder – som kräver mer detaljerade föreskrifter kring avgiftsnivåer – och en skyldighet att generera intäkter för att finansiera verksamheten.

Av ovanstående avgränsning följer att vi inte heller avser att göra några närmare överväganden kring det rättsliga stödet för kommunala myndigheter och offentliga företag att ta ut avgifter för tillhandahållande av information i elektronisk form, då dessa aktörer inte omfattas av avgiftsförordningens tillämpningsområde.² Om inte annat särskilt anges avses med begreppet *myndigheter* i detta slutbetänkande *statliga myndigheter*. Vi kan vidare notera att vi enligt kom-

¹ Ett exempel är 30 § förordning (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet.

² Av 1 a § avgiftsförordningen framgår att den gäller för myndigheter under regeringen. För affärsverken gäller endast 3 § och 5 § första stycket samt 15–25 §§.

mittédirektiven inte ska föreslå ändringar i grundlag. Vi ska inte heller föreslå ändringar kring avgiftsuttag för information som tillhandahålls i analog form, varför vi inte har övervägt några ändringar i avgiftsförordningen som tar sikte på denna situation (15–22 §§).

Med utgångspunkt i dessa avgränsningar har vi analyserat gällande rätt och övervägt behovet av att införa ändringar och tillägg i avgiftsförordningen som reglerar uttag av avgifter när information tillhandahålls i elektronisk form

1. som ett led i att fullgöra en skyldighet enligt 2 kap. TF,
2. på sätt som går utöver de skyldigheter som anges i 1), och
3. utan en föregående begäran.

Enligt vår uppfattning motverkar de avgränsningar i arbetet som vi redogjort för ovan inte syftet med vårt aktuella uppdrag. De förslag vi lämnar har ett brett tillämpningsområde genom att de omfattar den absoluta merparten av situationer då information tillhandahålls i elektronisk form av statliga myndigheter. Det övergripande syftet med de förslag vi lämnar är att uppnå en större förutsebarhet och enhetlighet och att anpassa bestämmelserna till den allt större digitaliseringen av myndigheter och de förväntningar som allmänheten har på att på ett enkelt och billigt sätt få tillgång till information. Utöver detta har vi strävat efter att åstadkomma en språklig modernisering och en harmonisering med öppna data-lagen.

2.2 Utredningens arbete

Vi har i huvudbetänkandet redogjort för hur utredningsarbetet bedrevs fram till dess att det betänkandet redovisades (huvudbetänkandet, s. 56). Vårt arbete har därefter bedrivits på sedvanligt sätt med regelbundna sammanträden med förordnade experter. Utredningens sammansättning har från den 15 september 2020 ändrats på det sätt som beskrivs inledningsvis i detta slutbetänkande. Sedan september 2020 har utredningen hållit tre protokollförda sammanträden.

I syfte att få en aktuell bild av statliga myndigheters arbete med att tillhandahålla information i elektronisk form, och vilka avgifter som då eventuellt tas ut, skickades en enkätundersökning ut under september 2020 till samtliga statliga förvaltningsmyndigheter, dom-

stolarna och de statliga affärsverken. Av 249 myndigheter svarade 204, dvs. en svarsfrekvens på 82 procent. Frågorna i enkäten bifogas betänkandet som bilaga 4. Vi redovisar resultatet i relevanta delar i samband med att olika frågor berörs i slutbetänkandet. En begränsad enkät kring vilken arbetstid som läggs ner på att distribuera information i elektronisk form, däribland ljudfiler, har också skickats till Sveriges domstolar.

3 Behovet av en översyn och förhållandet till öppna data-lagen

3.1 Inledning

I våra kommittédirektiv anføres att det sedan länge har funnits en osäkerhet om rättsläget när det gäller grunderna för avgiftsuttag för tillhandahållande av information i elektronisk form. Det finns ett behov av såväl harmonisering som modernisering. Vi berör detta närmare i avsnitt 3.2. I avsnitt 3.3 behandlar vi frågan om det finns anledning att knyta särskilda bestämmelser i avgiftsförordningen till öppna data-lagens bestämmelser om avgiftsprinciper och format.

3.2 Behovet av en översyn

Vår bedömning: Det finns ett tydligt behov av, och önskemål om, att införa en tydligare, mer förutsebar och moderniserad reglering av hur avgifter ska beräknas när statliga myndigheter tillhandahåller information i elektronisk form.

Regeringen har genom bestämmelser i 15–22 §§ avgiftsförordningen (1992:191) fastställt de avgifter som ska tillämpas i samband med att allmänna handlingar tillhandahålls i analog form. Däremot saknas enhetliga bestämmelser i avgiftsförordningen om avgiftsuttag när information tillhandahålls i elektronisk form och myndigheter tar inom ramen för det generella bemyndigandet i 4 § 8 ut vitt skilda avgifter för samma typ av digital information (*Allmänna handlingar i elektronisk form – offentlighet och integritet*, SOU 2010:4, s. 255 och 345). Det skönsmässiga utrymme som sistnämnda bestämmelse tillåter leder till olika avgiftsuttag från myndighet till myndighet. Att

detta är en otillfredsställande ordning har i våra kommittédirektiv anförts som ett skäl till en översyn av avgiftsregleringen. Vi delar denna bedömning. Tydliga och förutsebara regler kan också motverka att myndigheter inte får betalt för arbete som de inte är skyldiga att utföra, på grund av att den avgift som fastställs i efterhand blir väsentligt högre än vad beställaren hade räknat med och är villig att betala.

Med hänsyn till att öppna data-lagen innehåller förslag om att myndigheter ska vara skyldiga att tillhandahålla information i elektronisk form i betydligt större utsträckning än i dag, gör sig behovet av en översyn av avgiftsförordningen än mer gällande. Detta med hänsyn till att förslagen, enligt vår bedömning, får betydelse för vilka kostnadsposter som kan ligga till grund för den avgift som tas ut (se avsnitt 5.4). Till detta kommer de bestämmelser om avgiftsnivåer som vi redogör för i kapitel 14 i huvudbetänkandet. En harmonisering mellan dessa regelverk bör eftersträvas på det sätt som Ekonomistyrningsverket anför i en tidigare rapport (ESV, *Avgiftsförordningen och PSI-lagen*, 2015:63, s. 27).

Mot denna bakgrund anser vi att det finns ett tydligt behov av att se över, förtydliga och modernisera avgiftsförordningen så att den är bättre anpassad till vad vi menar är ”det nya normala”, dvs. att information i allt större utsträckning efterfrågas och tillhandahålls i elektronisk form.

Att det finns ett önskemål om att harmonisera uttaget av avgifter från i första hand statliga myndigheter har också framhållits i tidigare utredningar. I promemorian *Frekventa och omfattande ärenden om utlämnande av allmän handling* gjordes en enkätundersökning, där svaren från många myndigheter gav uttryck för att det är ett problem att avgiftsregleringen inte är anpassad till det digitala samhället och att regelverket bör förenklas (Ds 2017:37, s. 61).

3.3 Förhållandet till öppna data-lagen

Vår bedömning: De förslag som lämnas i slutbetänkandet bör inte vara direkt kopplade till öppna data-lagens bestämmelser om format eller avgiftsnivåer, utan bör vara så fristående som möjligt.

Som vi har anför i avsnitt 2.1.1 ligger de förslag som vi lämnat i huvudbetänkandet om krav på format och avgiftsnivåer till grund för

många av våra överväganden inom ramen för den avslutande delen av uppdraget. Denna utgångspunkt innebär emellertid inte att våra förslag på ändringar i avgiftsförordningen bör knytas direkt till bestämmelserna i öppna data-lagen. Anledningarna är flera.

För det första skiljer sig syftet med de två författningarna åt. Till detta kommer att när det gäller avgiftsbestämmelserna i öppna data-lagen har vi i huvudbetänkandet varit tydliga med att rätten att ta ut avgifter följer i annan ordning, och har på detta sätt dragit upp en skiljelinje mot i första hand avgiftsförordningen. Redan med hänsyn till detta bör en alltför nära koppling och sammanblandning av regelverken undvikas, eftersom det riskerar att leda till tillämpningssvårigheter. Det finns som vi ser det emellertid inte något hinder mot att beakta de principer som följer av öppna data-lagen och generellt sett sträva efter en ökad harmonisering mellan regelverken, utan att för den skull knyta de bestämmelser vi föreslår i detta slutbetänkande till någon enskild, konkret föreskrift om avgiftsnivåer i öppna data-lagen.

Med hänsyn till de krav på att tillhandahålla information i digitalt format som vi föreslår i 4 kap. öppna data-lagen, och till hur dessa bestämmelser kan komma att påverka myndigheternas skyldigheter enligt offentlighetsprincipen (se avsnitt 4.4.4), kan det framstå som naturligt att knyta en reglering av hur en avgift i sådana fall ska beräknas enligt avgiftsförordningen till de bestämmelserna. Vi anser dock även i denna del att det inte är lämpligt att låta tillämpligheten av vissa bestämmelser i avgiftsförordningen vara beroende av att just öppna data-lagen är tillämplig och har åberopats av sökanden i ett enskilt fall. Oaktat att lagen kan antas komma att ha ett brett tillämpningsområde kan vi inte finna något skäl för att utesluta tillhandahållande i elektronisk form som följer av bestämmelser i någon annan författning, såväl nu gällande som sådan som kan införas vid ett senare tillfälle. Detta gör sig särskilt gällande då det är fråga om en reglering som berör den digitala miljön, vilken historiskt sett har visat sig ställa särskilda krav på flexibilitet i lagstiftningen.

Den reglering vi föreslår i avgiftsförordningen bör mot denna bakgrund vara så fristående och generell som möjligt, för att främja en hög förutsebarhet för såväl myndigheter som allmänheten.

4 Offentlighetsuttag och informationsuttag i övrigt

4.1 Inledning

Som vi har konstaterat i avsnitt 2.1 omfattar vårt uppdrag att se över regleringen av avgiftsuttag när statliga myndigheter (vi kommer i detta kapitel att använda det mer koncisa begreppet *myndigheter*) som omfattas av avgiftsförordningen (1992:191) tillhandahåller information i elektronisk form. Vanligtvis görs det efter en begäran med stöd av offentlighetsprincipen. En sådan begäran regleras exklusivt av bestämmelserna i 2 kap. TF. Det är ingen skillnad på om begäran avser att tillhandahållandet ska ske på stället, i pappersform eller i annan form än utskrift, dvs. i elektronisk form (*Allmänna handlingar i elektronisk form – offentlighet och integritet*, SOU 2010:4, s. 317 f). Justitieombudsmannen har uttalat att det konstitutionella systemet kräver att man klart skiljer mellan å ena sidan det fall att sökanden med åberopande av offentlighetsprincipen önskar en kopia av allmän handling och å andra sidan situationer där någon önskar få ett särskilt uppdrag utfört (JO 1991/92 s. 418). I ovan nämnda betänkande anförde E-offentlighetskommittén att det är väsentligt att skilja på de avgifter för kopior av allmänna handlingar som myndigheter tar ut med stöd av avgiftsförordningen och avgifter för de prestationer som en myndighet utför inom ramen för det som ofta benämns myndighetens uppdragsverksamhet. Kommittén konstaterade vidare att det ofta kan finnas en möjlighet att med stöd av offentlighetsprincipen begära t.ex. en utskrift av information i digitalt format som samtidigt i myndighetens uppdragsverksamhet säljs för ett belopp som betydligt överstiger den gängse avgiften för offentlighetsuttag (jfr SOU 2010:4, s. 183 och JO 2003/04 s. 450).

Redan ovan nämnda omständigheter visar på ett behov av att tydliggöra dessa gränsdragningsfrågor. Till detta kommer att vi i huvud-

betänkandet föreslår bestämmelser i 4 kap. öppna data-lagen med krav på att myndigheter ska tillhandahålla information i vissa format. Gränsen för när de åtgärder som en myndighet vidtar, för att tillhandahålla information i elektronisk form, följer av en skyldighet enligt offentlighetsprincipen kommer därför att utvidgas jämfört med vad som gäller i dag.

Mot denna bakgrund framstår det som nödvändigt att närmare belysa när ett tillhandahållande i elektronisk form är en skyldighet enligt offentlighetsprincipen respektive en åtgärd som går utöver dessa skyldigheter (se avsnitt 4.2.4), för att vi ska kunna göra en översyn av avgiftsförordningen i dessa avseenden. Vi avser att i avsnitt 4.3 och 4.4. närmare analysera de faktiska åtgärder som kan bli aktuella för myndigheten att vidta som svar på en begäran i ett enskilt fall. Vi utgår från en tänkt kronologisk ordning, från att en begäran kommer in till myndigheten till att informationen tillhandahålls på något sätt. I anslutning till varje avsnitt kommer de särskilda frågor som har anknytning till åtgärderna i fråga att tas upp. I avsnitt 4.5 redogör vi för hur ett tillhandahållande som görs utan en föregående begäran ska klassificeras enligt ovanstående indelning.

4.2 Vissa begrepp

I tryckfrihetsförordningen och avgiftsförordningen förekommer ett flertal begrepp som är av betydelse för de överväganden vi gör i detta kapitel och slutbetänkandet i övrigt. Vi anser därför att det inledningsvis bör göras vissa förtydliganden och överväganden kring några centrala begrepp.

4.2.1 Allmän handling

Begreppet *handling* definieras i 2 kap. 3 § TF. Med handling avses framställningar i skrift eller bild, s.k. konventionella handlingar, som kan uppfattas visuellt utan tekniska hjälpmedel. Det kan röra sig om skrivelser, tabeller, blanketter och protokoll men även om fotografier, kartor och ritningar. Det omfattar även upptagningar som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med ett tekniskt hjälpmedel. En särskild form av upptagning är vad som i 2 kap. 6 § TF benämns som *upptagning för automatiserad behandling*. Som

exempel på sådana upptagningar kan nämnas pdf-dokument och information på USB-minnen. Regleringen bygger på att det finns två former av upptagningar för automatiserad behandling, dels *färdiga elektroniska handlingar*, dels sammanställningar av uppgifter ur sådana upptagningar, *potentiella handlingar* (se avsnitt 4.3.2).

En handling är *allmän* om den förvaras hos en myndighet och är inkommen till eller upprättad hos myndigheten (2 kap. 4 §). Termen *förvaras* innebär som utgångspunkt att en fysisk handling ska finnas i myndighetens lokaler. För upptagningar gäller att de endast anses förvarade om upptagningen är tillgänglig för myndigheten med ett tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas (2 kap. 6 § första stycket). För en sammanställning av uppgifter ur en upptagning gäller därutöver att sammanställningen endast anses förvarad hos myndigheten om den kan göras tillgänglig med rutinbetonade åtgärder (2 kap. 6 § andra stycket).

För en närmare redogörelse kring handlingsbegreppet och för när en handling anses allmän, se exempelvis E-offentlighetskommitténs slutbetänkande (SOU 2010:4, s. 30–46).

4.2.2 Tillgängliggöra och tillhandahålla

Vår bedömning: Begreppen *tillgängliggöra* och *tillhandahålla* ska i detta betänkande ha samma innebörd som i huvudbetänkandet.

En särskild begäran – i många fall en begäran om vidareutnyttjande enligt öppna data-lagen – om att en myndighet ska tillhandahålla information kommer att föranleda olika åtgärder från myndigheten. För det första måste myndigheten identifiera och ta fram den efterfrågade information, vilket kan innefatta att sammanställa uppgifter ur olika allmänna handlingar. Därefter måste myndigheten ta ställning till om någon sekretessbestämmelse är tillämplig. Som ett led i denna prövning kan vissa uppgifter behöva maskas. Dessa åtgärder utgör ett led i att *tillgängliggöra* information, i den mening som vi avser i definitionen av begreppet i huvudbetänkandet¹.

¹ Med *tillgängliggöra* avses i huvudbetänkandet att ge tillgång till information, oavsett om det görs frivilligt eller på grund av en skyldighet i annan författning.

När frågan om tillgång har prövats och myndigheten har kommit fram till att den information som efterfrågas kan göras tillgänglig har myndigheten att, utifrån begäran, ta ställning till hur informationen ska *tillhandahållas* sökanden i det enskilda fallet. Även detta begrepp har vi definierat i huvudbetänkandet.² En bearbetning av det logiska formatet kan aktualiseras i detta skede, exempelvis genom att filformatet på den information som gjorts tillgänglig ändras till det som sökanden efterfrågar. I tillhandahållandet ligger även att avgöra sättet för hur informationen ska distribueras, exempelvis om det bör göras via e-post, på ett USB-minne eller som en bulknedladdning³.

4.2.3 Information i elektronisk form

Vår bedömning: Uttrycket *information i elektronisk form* bör i detta slutbetänkande användas i stället för *upptagning för automatiserad behandling i annan form än utskrift* och *automatisk databehandlingsinformation i annan form än utskrift*.

Regelverket som styr den digitala förvaltningen innehåller begrepp som tankemässigt knyter an till analoga förhållanden, t.ex. *handling* i tryckfrihetsförordningen. Det finns också begrepp hänförliga till tekniska förfaranden som är svåra att tillämpa i den moderna digitala miljön. Till denna kategori hör enligt vår bedömning dels *upptagning för automatiserad behandling i annan form än utskrift* i 2 kap. 16 § andra meningen TF, dels *automatisk databehandlingsinformation i annan form än utskrift* i 4 § 8 avgiftsförordningen, två bestämmelser som är centrala i detta slutbetänkande. Att det finns ett önskemål om en modernisering av begreppsapparaten i dessa avseenden har påtalats i andra lagstiftningsärenden (se t.ex. *Offentlighetsprincipen och informationstekniken*, prop. 2001/02:70, s. 23, där regeringen anförde att begreppet *upptagning för automatisk databehandling* får anses föråldrat). Med hänsyn till den snabba teknikutveckling som skett i samhället sedan dessa uttalanden är behovet av en språklig översyn enligt vår bedömning knappast mindre i dag.

² Med *tillhandahålla* avses i huvudbetänkandet att tillgängliggöra information i visst format eller med vissa villkor.

³ Med *bulknedladdning* menas i öppna data-lagen tillgång till en avgränsad informationsmängd genom elektronisk uppkoppling.

Ett begrepp som i olika sammanhang används för att beskriva att information tillhandahålls på det sätt som anges i de ovan nämnda bestämmelserna är *elektronisk form* (se t.ex. HFD 2013 ref. 21, *Offentlighetsprincipen och den nya tekniken*, SOU 2001:3, s. 225 ff., *Integritet • Offentlighet • Informationsteknik*, SOU 1997:39, s. 625 och *Frekventa och omfattande ärenden om utlämnande av allmän handling*, Ds 2017:37, s. 29 f.). I svensk lagstiftning finns exempel på att begreppet används för att beskriva sättet som viss information tillhandahålls.⁴ Med tillhandahållande i elektronisk form avses, som vi ser det, att information ska tillhandahållas på ett sätt som så långt som möjligt bevarar det logiska och sakliga sammanhang som informationen har fått genom sitt digitala format. Att myndigheten i det enskilda fallet bestämmer om informationen rent praktiskt distribueras på ett USB-minne eller via e-post förändrar inte detta, eftersom myndigheten endast styr över ”vilket sätt ett utlämnande i elektronisk form ska göras” (SOU 2001:3, s. 226), inte frågan om elektronisk form i sig. Att myndigheten inte har en skyldighet enligt offentlighetsprincipen att bearbeta informationen till en viss logisk form, dvs. till ett visst filformat, återkommer vi till i avsnitt 4.4.

I huvudbetänkandet har vi använt uttrycket *digitalt format* för att beskriva hur information ska tillhandahållas efter en begäran om vidareutnyttjande (se t.ex. avsnitt 11.4.4 i huvudbetänkandet). Det kan ifrågasättas om det finns någon avgörande skillnad mellan en föreskrift som anger att viss information ska tillhandahållas *i digitalt format* eller *i elektronisk form*. Den nyansskillnad som vi möjligtvis kan se är att fokus till viss del skiftar, från hur informationen är formaterad hos myndigheten i det första fallet till det sätt som den distribueras på i det andra. Vi anser att fokus i avgiftsförordningen bör ligga på det logiska och fysiska format som informationen tillhandahålls i. Till detta kommer att *elektronisk form* redan används i andra författningar. Vi anser vidare att det inte är lämpligt att direkt knyta våra förslag på förändringar i avgiftsförordningen till bestämmelserna i öppna data-lagen.

Vid en sammantagen bedömning anser vi att uttrycket *i annan form än utskrift* kan bytas mot *elektronisk form* utan att den materiella innebörden förändras. Vi kommer därför att använda detta begrepp

⁴ Se exempelvis 10 och 11 §§ förordningen (2003:234) om tiden för tillhandahållande av domar och beslut, m.m., 19 kap. 46 § försäkringsrörelselagen (2010:2043) och 16 kap. 37 § lagen (2019:742) om tjänstepensionsföretag.

inom ramen för slutbetänkandet. Vi anser vidare att begreppen *automatisk databehandlingsinformation* och *upptagning för automatiserad behandling* kan ersättas med det mer koncisa *information*. Som vi återkommer till nedan (avsnitt 4.4.2) är det en förutsättning att den information som ska tillhandahållas i elektronisk form är i digitalt format. Vi anser emellertid att det inte är nödvändigt att språkligt precisera detta. Vi kan notera att Ekonomistyrningsverket i rapporten *Avgiftsförordningen och PSI-lagen* föreslog en förändrad lydelse för 4 § 8 som är avgränsad på det sätt som vi nu förordar (ESV 2015:63).

4.2.4 Offentlighetsuttag och informationsuttag i övrigt

Med *offentlighetsuttag* avses i slutbetänkandet att de åtgärder som en myndighet vidtar för att tillgängliggöra och tillhandahålla information följer av en skyldighet enligt 2 kap. TF. Om åtgärderna går utöver dessa skyldigheter är det fråga om vad som kan benämnas *informationsuttag i övrigt*.

E-offentlighetskommittén konstaterade i sitt slutbetänkande att det saknas enhetliga bestämmelser i avgiftsförordningen som reglerar avgifter när information tillhandahålls i elektronisk form (SOU 2010:4, s. 345). Av praxis och förarbetsuttalanden står det emellertid klart att statliga myndigheter ges ett generellt bemyndigande genom bestämmelsen i 4 § 8 avgiftsförordningen att ta ut avgifter för sådant tillhandahållande (jfr t.ex. HFD 2013 ref. 21 och SOU 2010:4, s. 172). Bestämmelsen är inte beroende av på vilken rättslig grund informationen tillhandahålls. Inom ramen för detta bemyndigande tar olika myndigheter ut vitt skilda avgifter för samma information (se SOU 2010:4, s. 255). Detta är möjligt eftersom myndigheterna enligt gällande rätt inte är skyldiga att tillhandahålla information i elektronisk form (2 kap. 16 § TF, ”utskriftsundantaget”). Åtgärder som vidtas för att tillhandahålla information i elektronisk form är därför att betrakta som en form av serviceåtgärd i det avseendet (jfr SOU 2010:4, s. 136 och *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ändringar i tryckfrihetsförordningen, m.m.*, prop. 1973:33, s. 83).

När viss information, såväl digital som analog, tillhandahålls som ett led i att myndigheten fullgör de skyldigheter som följer av 2 kap. TF kan det däremot betecknas som ett *offentlighetsuttag*, ett

begrepp som har använts i olika sammanhang för att beskriva just denna situation (se t.ex. SOU 2010:4, s. 273 och 295, Ds 2017:37, s. 84 och *Ett steg vidare – nya regler och åtgärder för att främja vidareutnyttjande av handlingar*, SOU 2014:10, s. 82). Vi kommer att använda detta begrepp i slutbetänkandet. När det gäller åtgärder som myndigheter vidtar för att tillgängliggöra och tillhandahålla information som går utöver de skyldigheter som följer av offentlighetsprincipen anser vi däremot att begreppet *serviceåtgärder* – som har använts i olika lagstiftningssammanhang – är något missvisande. Anledningen är att det kan finnas skyldigheter vad gäller hur information ska tillhandahållas i annan författning, exempelvis de formatkrav som vi föreslår ska införas i 4 kap. öppna data-lagen. För att öka läsbarheten anser vi dock att ett samlingsbegrepp bör användas för att beskriva att myndigheten vidtar åtgärder som går utöver skyldigheterna enligt 2 kap. TF. Vi avser att i slutbetänkandet använda *informationsuttag i övrigt* för att visa på denna skiljelinje.

4.3 Tillgängliggörande av information

Vi kan inledningsvis konstatera att de åtgärder som leder fram till att en myndighet gör information tillgänglig i normalfallet utförs inom ramen för de skyldigheter som följer av offentlighetsprincipen. Det är som vi återkommer till nedan endast i vad som kan ses som undantagsfall som det är fråga om att myndigheten går utöver dessa skyldigheter och tillgängliggörandet utgör ett informationsuttag i övrigt. I detta sammanhang kan det erinras om att för det fall den information som efterfrågas i ett enskilt fall inte görs tillgänglig, blir något tillhandahållande inte aktuellt.

4.3.1 Åtgärder för att identifiera information

Vår bedömning: Endast när det står helt klart att sökanden ger myndigheten ett särskilt uppdrag att efterforska viss information, eller om det i praktiken krävs utredningsåtgärder som är av sådan omfattning att det kan betraktas som arkivforskning, bör åtgärderna kunna anses gå utöver skyldigheterna enligt 2 kap. TF.

För att viss information ska kunna göras tillgänglig måste den vara förvarad hos myndigheten i den mening som avses i 2 kap. 4 § TF (se avsnitt 4.2.1). En grundförutsättning för att kunna ta ställning till denna fråga är att myndigheten kan identifiera handlingen, oavsett om det som efterfrågas är ett pappersdokument eller information som är lagrad i ett digitalt format. En sökande måste därför med en viss tydlighet ange vilken information som han eller hon vill att myndigheten ska tillhandahålla. Myndigheterna är inte skyldiga att bedriva mer omfattande efterforskningar om viss information som myndigheten innehar motsvarar en av sökanden lämnad allmän hållen beskrivning (jfr exempelvis RÅ 1979 Ab 6, NJA 1985 s. 537 och RÅ 1991 ref. 50). Dock ställs det krav också på myndigheten. Även om den efterfrågade handlingen endast är vagt beskriven har myndigheten en relativt långtgående skyldighet att efterforska om den finns hos denna. Myndigheten ska därför med hjälp av sina diarium och register bistå en enskild som inte tillräckligt noga kunnat precisera sin begäran (JO 1994/95 s. 571). Att det kan vara svårt att hitta en viss utpekad handling i arkiven är som utgångspunkt inte ett skäl för att avslå en begäran (JO:s beslut, dnr 6529-2017). Att det kräver en betydande arbetsinsats att ta fram viss information kan däremot påverka tidpunkten för tillhandahållandet.

Frågan om hur omfattande efterforskningar en myndighet måste göra har varit föremål för prövning i bl.a. HFD 2018 ref. 8. Högsta förvaltningsdomstolen uttalade i avgörandet att det inte finns någon från offentlighetsprincipen härledd skyldighet för en myndighet att utnyttja varje tänkbar uppgiftssamling eller varje tänkbart hjälpmedel för att eftersöka allmänna handlingar, men att skyldigheterna i dessa fall sträcker sig längre än vad som kan krävas av myndigheter i andra sammanhang. Även register som inte har ett samband med den information som efterfrågas kan behöva sökas i, om det inte kräver en större arbetsinsats (jfr NJA 1998 s. 559, som avsåg skyldigheten för en domstol att söka efter domar). I två avgöranden från Kammarrätten i Stockholm (mål nr 2373-03 och mål nr 5275-20) ansågs en manuell genomgång av cirka 11 000 respektive 15 000 ärenden gå utöver vad myndigheten var skyldig att göra.

Var gränsen går för när de efterforskningsåtgärder som krävs i ett enskilt fall går utöver myndighetens skyldigheter enligt offentlighetsprincipen måste överlämnas till rättstillämpningen. Bedömningen kan påverkas av vilken typ av information som efterfrågas,

hur den är lagrad och organiserad och myndighetens tekniska resurser m.m. Vad som däremot står klart är att en myndighet alltid bör utgå från att begäran görs med stöd av offentlighetsprincipen; endast när det tydligt framgår att sökanden lämnar myndigheten ett särskilt uppdrag kan det motsatta gälla. Myndigheter bör dessutom iaktta försiktighet i hur exempelvis olika webbformulär utformas så att allmänheten inte felaktigt ges en bild av att viss information endast kan tas fram genom ett sådant särskilt sökuppdrag. I ett beslut avseende avgifter för efterforskning som tagits ut av Riksarkivet anförde JO att en sådan utformning kan ses ”närmast som ett sätt att kringgå principen om att arbetskostnaden för att ta fram en allmän handling från arkivet inte får ingå i avgiftsunderlaget” (JO:s beslut, dnr 6529-2017).

I de fall mer omfattande efterforskningar krävs kan det övergå till att vara ett informationsuttag i övrigt (se t.ex. JO:s beslut, dnr 3996-2018, som avsåg Utrikesdepartementets hantering av en begäran om utlämnande av allmänna handlingar som avsåg en större mängd handlingar). Att myndigheten åtar sig att utföra sådana åtgärder får dock inte fördröja utlämnandet enligt tryckfrihetsförordningen (JO 2015/16 s. 665).

4.3.2 Åtgärder för att ta fram information

Vår bedömning: Att på begäran sammanställa uppgifter ur allmänna handlingar i digitalt format på ett sätt som innebär att myndigheten lägger ner mer än rutinbetonade åtgärder utgör inte ett offentlighetsuttag. Det är myndigheten som bestämmer formatet på den sammanställning som framställs. Detta utgör det befintliga formatet för den potentiella handlingen.

Skyldigheten att ta fram färdiga elektroniska handlingar är inte begränsad på detta sätt.

Färdiga elektroniska handlingar

Med uttrycket *färdig elektronisk handling* avses information i digitalt format som har fått ett bestämt och fixerat innehåll som går att åter skapa gång på gång. Som typiska exempel kan, förutom e-postmeddelanden, nämnas beslut och protokoll i digitalt format (jfr

Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering, SOU 2018:25, s. 175, SOU 2010:4, s. 37 och *Offentlighetsprincipen och informationstekniken*, prop. 2001/02:70, s. 20 och 38). Att avgöra om denna typ av information förvaras hos en viss myndighet och ta fram den ur ett digitalt arkiv eller system som myndigheten har tillgång till kan i normalfallet inte antas medföra några tillämpningsproblem. Däremot kan gränsdragningsfrågor mot s.k. potentiella handlingar (se nedan) uppkomma. Någon legal definition av de båda handlingsslagen finns inte och det har inte ansetts lämpligt att i grundlagen förtydliga var gränsen mellan färdiga och potentiella handlingar går. Ledning får i stället hämtas i detaljerade arkivregler om hur allmänna handlingar i elektronisk form ska bevaras (jfr SOU 2001:3 s. 139 f. och *Offentlighetsprincipen och informationstekniken*, prop. 2001/02:70 s. 21 f.). Vi har inte för avsikt att här närmare analysera den frågan utan hänvisar till vad som anförts i andra sammanhang (se t.ex. SOU 2018:25, s. 177 f.).

Vi kan konstatera att oavsett om en färdig elektronisk handling kan tas fram med rutinbetonade åtgärder eller om det krävs mer omfattande åtgärder har myndigheten en skyldighet att ta fram den, om handlingen är tillgänglig för myndigheten med ett tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas (2 kap. 6 § första stycket TF). Annorlunda uttryckt har myndigheter en skyldighet att ta fram färdiga elektroniska handlingar så länge myndigheten "på något sätt kan få tillgång till dem" (SOU 2010:4, s. 303). Med hänsyn till detta är vår bedömning att det endast i mer sällsynta fall kan vara fråga om annat än ett offentlighetsuttag att ta fram en färdig elektronisk handling, under förutsättning att den kan identifieras. Enligt vår bedömning går gränsdragningen snarare i detta första led.

Potentiella handlingar

Begreppet *potentiell handling* används för att beskriva att en sådan sammanställning av uppgifter som avses i 2 kap. 6 § andra stycket TF inte behöver existera på förhand för att den ska anses utgöra en allmän handling. De uppgifter som ska sammanställas ska dock existera vid tidpunkten för begäran. Digitala register, exempelvis vägtrafik-

registret, där uppgifterna kan skifta från tid till annan och där viss information avses bli sammanställd efter önskemål från en sökande i det enskilda fallet, är typexempel på vad som utgör potentiella handlingar (prop. 2001/02:70, s. 22). Ett annat konkret exempel på en potentiell handling är personbeviset. Skatteverket har inte ett färdigställt personbevis för samtliga invånare i landet och det existerar därför inte vid tidpunkten för den enskildes begäran utan tas fram genom en sammanställning av uppgifter.

En i detta sammanhang betydelsefull begränsning, som inte gäller för färdiga elektroniska handlingar, är att potentiella handlingar endast anses förvarade i den mening som avses i 2 kap. 4 § TF om det inte krävs mer än ”rutinbetonade åtgärder” för att sammanställa uppgifterna (2 kap. 6 § andra stycket TF). För det fall den sökande efterfrågar information som myndigheten bara kan ta fram med en arbetsinsats som går utöver vad som kan sägas vara rutinbetonade åtgärder är offentlighetsprincipen inte tillämplig. Myndigheten kan då själv avgöra om den ska utföra beställningen mot ersättning (jfr SOU 2010:4, s. 178 f och HFD 2015 ref. 25). Detta förhållande är ett uttryck för den s.k. likställighetsprincipen.⁵

Med rutinbetonade åtgärder avses en enkel arbetsinsats utan nämnvärda kostnader eller komplikationer. Bedömningen är beroende av omständigheterna i det enskilda fallet och ska göras utifrån den tekniska mognaden och kompetensen hos myndigheten, liksom den allmänna tekniska utvecklingen (prop. 2001/02:70, s. 16 f. och 37). I ovan nämnda fall från Högsta förvaltningsdomstolen (HFD 2015 ref. 25) har arbete som omfattar 4–6 timmar använts som en gräns. Detta kan sättas i relation till omständigheterna i RÅ 1976 ref. 122 där en arbetsinsats om cirka 80 timmar godtogs. I dessa avgöranden, liksom andra rättsfall har tidsåtgången för t.ex. programmeringsåtgärder varit den väsentliga faktorn (jfr RÅ 1988 ref. 84 och RÅ 1974 ref. 8). Vi har inte hittat någon praxis som ger stöd för att kostnader för att köpa in programvara skulle vara en faktor. Med hänsyn till att en grundförutsättning vad gäller upptagningar enligt 2 kap. 6 § första stycket TF är att de ska vara tillgängliga för myndigheten med ett tekniskt hjälpmedel som myndigheten *själv* utnyttjar är detta inte förvånande. Även om sökanden anses kunna kräva att myndigheten utvecklar ett datorprogram om detta kan ske utan

⁵ Enligt likställighetsprincipen ska allmänheten ha tillgång till information i digitalt format i samma utsträckning som den är tillgänglig för myndigheten.

nämnvärda kostnader kan detta, enligt vår mening, knappast leda till en skyldighet att köpa in särskild programvara (jfr Bohlin, *Offentlighetsprincipen*, 8u, s. 54 f.). Det kan dock ifrågasättas om en myndighet, i vart fall enligt den allmänna serviceskyldighet som följer av 6 § förvaltningslagen (2017:900), inte har en viss skyldighet att köpa in sådan programvara som får anses standardiserad och som i stor utsträckning används av allmänheten, exempelvis Office-programvara. I praktiken medför denna gränsdragning sannolikt inte några tillämpningsproblem.

Det är enligt vår bedömning mycket svårt att med någon precision säga var gränsen för vad som utgör rutinbetonade åtgärder går. Detta särskilt med hänsyn till den snabba tekniska utvecklingen i samhället och myndigheternas fortlöpande digitaliseringsarbete. Vi anser emellertid inte att det är nödvändigt att närmare utreda denna fråga inom ramen för detta slutbetänkande utan det får även fortsatt vara en fråga för rättstillämpningen att ta ställning till i det enskilda fallet. Det som däremot är av vikt att slå fast för våra fortsatta överväganden är att när arbetsinsatserna går utöver vad som är rutinbetonade åtgärder kan myndigheten antingen vägra att göra informationen tillgänglig eller utföra arbetet som en i det avseendet serviceåtgärd. I det senare fallet kan myndigheten ta ut en avgift för att täcka de kostnader som är hänförliga till arbetet med att sammanställa uppgifterna, se avsnitt 5.4.1.

En fråga som inte förefaller ha särskilt uppmärksammats i förarbeten eller praxis är om myndigheten kan anses ha en skyldighet att, enligt offentlighetsprincipen, sammanställa uppgifterna i ett visst logiskt format, dvs. i ett visst filformat. Det kan exempelvis tänkas att sökanden vill att uppgifter från olika databaser med meteorologisk information ska sammanställas i ett maskinläsbart format i form av en Excel-fil. Vår bedömning är att detta utgör en bearbetning av den potentiella handlingen som går utöver de skyldigheter som följer av 2 kap. TF och som är hänförlig till hur informationen *tillhandahålls*. Som vi redogör för i avsnitt 4.4.5 ger offentlighetsprincipen inte en sökande en rätt att kräva att tillhandahållandet i elektronisk form ska göras i ett visst filformat. Något som talar mot att detta ska gälla oberoende av om det är fråga om en färdig elektronisk handling eller en (tidigare) potentiell handling kan vi inte se. Att ge sökanden en rätt att bestämma över formatet på informationen genom att, i de fall det är fråga om en sammanställning, flytta formatfrågan från

tillhandahållandet till tillgängliggörandet framstår som godtyckligt i förhållande till vad som gäller för färdiga handlingar. Det skulle även vara svårt att förena med likställighetsprincipen, som innebär att allmänheten inte har rätt att ta del av annan information än den som myndigheten har tillgång till; myndigheten har alltså rätt att på begäran av enskild neka till att utföra särskilt arbete (SOU 2001:3, s. 137).

En följd av det ovan sagda är att det format som myndigheten gör sammanställningen i bör betraktas som befintligt format, vilket kan ha betydelse för tillämpningen av formatkraven i öppna data-lagen (se avsnitt 4.4.4 och 4.4.5).

Det kan tänkas att sökandens önskemål sammanfaller med det format som myndighetens har tänkt att sammanställa, eller har sammanställt, uppgifterna i. Några praktiska problem torde då inte uppstå och det kan inte anses ske någon bearbetning av informationen som går utöver skyldigheterna enligt 2 kap. TF. I annat fall anser vi att det bör ankomma på myndigheten att uppmärksamma sökanden på att myndigheten inte har för avsikt att sammanställa uppgifterna i det format som efterfrågas och att en bearbetning i så fall behöver göras. Sökanden kan då få klart för sig att informationen inte kommer att tillhandahållas i form av ett offentlighetsuttag. En avgift kan i detta fall komma att tas ut, beroende på omfattningen av det arbete som myndigheten har lagt ner på att bearbeta informationen till ett visst logiskt format (se avsnitt 5.4.2).

4.3.3 Framställning av ny information

Vår bedömning: Myndigheter är inte skyldiga att framställa ”ny” information.

Bestämmelserna i 2 kap. TF innehåller inte någon skyldighet för myndigheter att på begäran framställa ”ny” information (SOU 2001:3, s. 155). Detta följer redan av att den information som efterfrågas måste finnas förvarad hos myndigheten vid tidpunkten för begäran. Detta ska enligt vår mening inte förväxlas med vad som sagts ovan om potentiella handlingar. Om någon på förhand begär att myndigheten tillhandahåller viss information som kan komma att framställas vid ett framtida tillfälle – exempelvis en begäran om att få del av alla domar som en domstol kommer att expediera under en given

vecka – är det senare tillgängliggörandet att betrakta som ett informationsuttag i övrigt enligt det särskilda uppdraget (se avsnitt 4.3.4 angående att sekretessprövningen i dessa fall kommer att vara åtgärder som går utöver offentlighetsprincipen).

En åtgärd som kan antas förekomma och som enligt vår mening lätt av misstag kan ses som hänförlig till tillgängliggörandet är att en sökande vill att myndigheten skannar in information som den har i pappersform (jfr JO:s beslut, dnr 6529-2017). Detta är som vi ser det inte fråga om att ta fram informationen utan en bearbetning av det format som den redan befintliga informationen – pappersdokumentet – har, så att den kan tillhandahållas i elektronisk form (se avsnitt 4.4.2 och 4.4.5).

4.3.4 Hinder mot att tillgängliggöra information

Vår bedömning: Utgångspunkten är att en sekretessprövning görs inom ramen för en skyldighet enligt offentlighetsprincipen. Om den efterfrågade information däremot har tagits fram av myndigheten på ett sätt som går utöver dessa skyldigheter bör de åtgärder som vidtas för att sekretesspröva informationen också anses gå utöver vad som krävs enligt 2 kap. TF.

Sekretessprövningen

Rätten till insyn genom offentlighetsprincipen förutsätter att det är fråga om en offentlig allmän handling, dvs. information som inte är hemlig till följd av en bestämmelse om sekretess. Som ett led i att tillgängliggöra viss information behöver myndigheten därför vidta åtgärder i form av en sekretessprövning. Det förhållandet att det kan kräva en betydande arbetsinsats och ta lång tid i anspråk att avskilja de hemliga delarna av viss information kan inte åberopas till stöd för en vägran att tillgängliggöra dessa. Att sekretessprövningen av ett omfattande material kräver en betydande arbetsinsats påverkar däremot tidpunkten för tillhandahållande av handlingarna (se bl.a. RÅ 1979 Ab 6).

En lagstadgad möjlighet att med stöd av offentlighetsprincipen begära att information ska tillhandahållas i elektronisk form kan leda

till ökande arbetsinsatser för en myndighet genom att myndigheten behöver sekretesspröva ett större antal handlingar (SOU 2010:4, s. 272). Detta kan särskilt antas gälla myndigheter som innehar stora mängder information som innehåller personuppgifter. I fritextsvar i vår enkätundersökning har det av olika myndigheter lyfts att dessa moment är resurskrävande. Av svaren i undersökningen framgår samtidigt att 46 procent av deltagande myndigheter inte förväntar sig att antalet förfrågningar kommer att öka om en skyldighet införs; endast 15 procent förväntar sig en stor ökning. Drygt 78 procent angav att en skyldighet att tillhandahålla information i elektronisk form skulle vara förenad med betydande kostnadsökningar. Några säkra slutsatser kan inte dras av dessa svar, men vår uppfattning är att effekterna kan antas vara förhållandevis små för en majoritet av myndigheterna, medan de som innehar information som till stor del innehåller personuppgifter kan behöva lägga ner större resurser. Till den senare kategorin hör t.ex. Polismyndigheten.

Vi anser inte att det är lämpligt att, ur offentlighetshänseende, möta dessa eventuella ökade arbetsinsatser genom att – som framgår av fritextsvar i vår enkätundersökning – använda avgiftsuttag i vad som närmast kan betecknas som avskräckningssyfte för att hålla nere antalet ärenden och därmed de arbetsinsatser som krävs för att genomföra en sekretessprövning. Detta särskilt som en myndighet inte får ta betalt för det arbete som går åt till att, inom ramen för ett offentlighetsuttag, pröva om information omfattas av sekretess (se t.ex. SOU 2010:4, s. 185, 272 och 305). För att kunna uppfylla offentlighetsprincipens krav måste en myndighet i stället se till att det finns nödvändiga resurser för arbetet med att sekretesspröva handlingar och att det finns en rimlig beredskap för att handlägga framställningar som rör ett omfattande material. Om sådana framställningar är vanligt förekommande ökar naturligtvis de krav som kan ställas på myndigheten (JO:s beslut, dnr 6276-2012 m.fl.). Ett sätt att möta dessa krav är att arbeta proaktivt, dels genom att avidentifiera information i samband med att den skapas, dels genom att ha tekniska möjligheter att digitalt maska uppgifter (se nedan). Vi återkommer i avsnitt 8.2.2 till möjliga alternativ för hur omfattande och frekventa beställningar kan hanteras vid uttag av avgifter enligt avgiftsförordningen.

Mot denna bakgrund kan vi konstatera att myndigheter har en skyldighet att, inom ramen för offentlighetsprincipen, vidta åtgärder

för att pröva frågan om det finns hinder på grund av sekretess att göra en allmän handling tillgänglig. Vi anser emellertid att det förhåller sig annorlunda om den information som är föremål för en sekretessprövning har tagits fram på ett sätt som går utöver vad som krävs enligt 2 kap. TF, vilket vi belyst ovan (avsnitt 4.3.2 och 4.3.3). Ett exempel som vi tagit upp ovan är att information som inte existerar på förhand ”beställs”. Det är enligt vår uppfattning rimligt att en myndighet i dessa situationer har möjlighet att – ur avgiftshänseende – beakta det arbete som krävs för att ta ställning till om det finns hinder mot att tillgängliggöra informationen, med hänsyn till att myndigheten då inte har en skyldighet enligt 2 kap. TF att utföra sådant arbete. För det fall myndigheten förutser att en omfattande och kostnadskrävande sekretessprövning behöver göras bör sökanden upplysas om detta i ett tidigt skede, så att han eller hon kan ta ställning till kostnaden innan arbetet utförs. En sådan dialog borde också kunna motverka risken för att en myndighet lägger ner arbete i onödan.

Maskning av uppgifter

Av 2 kap. 15 § första stycket TF framgår att om en handling inte kan tillhandahållas utan att sådan del därav som inte får lämnas ut röjs, ska den i övriga delar göras tillgänglig för sökanden i avskrift eller kopia. Bestämmelsen innebär att om en myndighet bedömer att viss information inte kan lämnas ut i sin helhet ska den lämnas ut med de sekretessbelagda uppgifterna maskerade. Syftet är att förhindra att en myndighet vägrar att lämna ut information med hänvisning till att den innehåller sekretessbelagda delar. Maskningen ska göras på ett sätt som bevarar informationens innehåll och sammanhang. I praxis har det framhållits att det kan vara av betydelse för en sökande att han eller hon får del av det öppna innehållet i en handling och inte endast hänvisas till en i viss mån reviderad version av handlingen i fråga. Därigenom kan nämligen vanligtvis utrönas i vilka sammanhang sekretesskyddade partier förekommer och hur omfattande de är (RÅ 1993 ref. 3).

Det kan hävdas att maskning av uppgifter formellt sett inte är en del av sekretessprövningen utan att det är en följd av resultatet av denna prövning. Vi anser emellertid att maskning i vart fall är att hänföra till de åtgärder som en myndighet vidtar för att avgöra om

informationen kan tillgängliggöras. Om det arbete med att maska uppgifter som en myndighet vidtar enligt 2 kap. 15 § första stycket TF utgör ett informationsuttag i övrigt eller ingår som ett led i ett offentlighetsuttag avgörs, enligt vår uppfattning, av hur sekretessprövningen i sig karakteriseras, vilket vi redogjort för ovan. I de flesta fall kan det, med hänsyn till våra ovan gjorda bedömningar, antas att arbete med att maska uppgifter utförs i enlighet med de skyldigheter som följer av offentlighetsprincipen.

Förhållandet till befintligt format och kravet på elektronisk form

När den information som en sökande begär tillgång till finns förvarad hos myndigheten i form av ett pappersdokument medför 2 kap. 15 § TF normalt sett inte några tillämpningsproblem. Om de uppgifter som behöver maskas däremot finns i information i ett digitalt format, som ska tillhandahållas i elektronisk form, kan vissa frågeställningar uppstå.

Maskning av uppgifter i information som finns i digitalt format kan som vi ser det göras på två olika sätt, antingen genom en teknisk åtgärd direkt i den digitala informationen (digital maskning; jfr SOU 2010:4, s. 274 som använder uttrycket *elektronisk maskning*), eller genom att informationen i fråga skrivs ut och maskningen därefter utförs på utskriften på sedvanligt sätt (vad vi menar kan benämnas *analog maskning*). Av de myndigheter som har deltagit i vår enkätundersökning svarade 60 procent att myndigheten har tekniska möjligheter att utföra digital maskning och 40 procent att det görs på papperskopior. Svaren ger emellertid inte någon vägledning för i vilken utsträckning det görs i praktiken, eller om en myndighets möjlighet att använda digital maskning är begränsad till vissa typer av filformat.

Digital maskning kan rent praktiskt utföras genom att uppgifter ”stryks över” på något sätt i dokumentet på datorn. I exempelvis ett Word- eller pdf-dokument är detta en mycket enkel åtgärd som ofta kan göras i befintlig standardprogramvara som är tillgänglig för myndigheten. Informationen kan därefter tillhandahållas sökanden i elektronisk form med bibehållet informationsinnehåll och logiskt format. Med hänsyn till vad som uttalats i RÅ 1993 ref. 3 angående vikten av att kunna se i vilket sammanhang uppgifter som maskas

förekommer anser vi att digital maskning inte bör ske genom att information de facto raderas; maskningen ska vara synlig.

Om en maskning görs på papper kommer informationens ”befintliga format” emellertid i många fall inte att kunna bibehållas. Ett typexempel är att den information som efterfrågas utgörs av ett kalkylark i Excel. Om dokumentet skrivs ut för att vissa uppgifter ska maskas, och därefter skannas in igen, är det enligt vår bedömning svårt att anse att informationen inte har förvanskats och att den tillhandahålls i ”befintligt format”.

Det åligger enligt vår bedömning en myndighet att så långt det är möjligt utföra maskning av uppgifter i information som finns i ett digitalt format på ett sätt som bibehåller det befintliga, digitala, formatet på informationen. Det kan emellertid inte krävas att myndigheten köper in eller utvecklar särskild programvara eller lägger ner betydande arbete för att kunna digitalt maska information, för att kraven enligt offentlighetsprincipen ska vara uppfyllda. En skyldighet att bibehålla det befintliga formatet som kan följa av annan författning – i först hand bestämmelsen i 4 kap. 1 § öppna data-lagen – kan inte heller jämföras med det krav på elektronisk form som i vissa fall följer av 2 kap. 16 § andra meningen TF (se närmare om denna gränsdragning, avsnitt 4.4.5). Eventuell bearbetning som myndigheten utför i samband med att uppgifter maskas för att bevara det befintliga formatet kommer därför enligt vår uppfattning att gå utöver skyldigheterna enligt 2 kap. TF, även om det följer av en skyldighet i annan författning.

Vid en jämförelse av 2 kap. 15 § första stycket tredje meningen TF och 2 kap. 16 § TF anser vi att det inte med säkerhet går att säga att offentlighetsprincipen innebär att en myndighet är skyldig att tillhandahålla viss information i elektronisk form när maskning av information som är lagrad i digitalt format har utförts på papper. Detta på grund av att sistnämnda bestämmelse anger att rätten att få en kopia eller avskrift av en allmän handling endast gäller ”till den del handlingen får lämnas ut”. Om maskningen i ett visst fall endast kan göras på papper kan det därmed hävdas att originalformatet för den handling som sökanden har rätt att få en kopia av inte längre är digitalt, med följderna att det saknas en rätt enligt 2 kap. 16 § andra meningen att få en kopia i elektronisk form. Begäran skulle i detta fall således kunna anses omfatta den handling som är resultatet av maskningen, inte den ursprungliga som finns i digitalt format. Sam-

tidigt anser vi att det kan hävdas att det inte bör vara möjligt för en myndighet att vägra att tillhandahålla information i elektronisk form – om detta har efterfrågats av sökanden – genom att hänvisa till att myndigheten endast kan, eller vill, utföra maskning på papper (jfr *Grunddata – i samhällets tjänst*, SOU 1997:146, s. 127). Med dagens teknik kan vi inte se något fall då det inte skulle vara möjligt att, åtminstone som ett led i den serviceskyldighet som följer av 6 § förvaltningslagen (2017:900), skanna in de pappersdokument som myndigheten har utfört maskningen i och på så sätt återställa dem i ett digitalt format, låt vara ett format som myndigheten styr över och som kan skilja sig från informationens ursprungliga, logiska format. Att en sådan manuell handläggning kan innebära betydande arbetsinsatser förändrar inte bedömningen. Det bör tvärtemot utgöra ett starkt incitament för myndigheterna att verka för att utöka sina möjligheter till digital maskning, med fördelar både för myndigheten och allmänheten. Konflikter med kraven i öppna data-lagen på befintligt format bör också kunna motverkas.

När de uppgifter som behöver maskas utgör personuppgifter anser vi att det är tydligare att en skyldighet att tillhandahålla informationen i elektronisk form inte föreligger. Myndigheten kan i dessa fall komma att göra bedömningen att det är olämpligt enligt 4 kap. 6 § öppna data-lagen att tillämpa formatkraven. Det finns då redan av den anledningen inte någon skyldighet att tillhandahålla informationen i elektronisk form med stöd av 2 kap. 16 § TF. Ett sådant beslut kan överklagas enligt öppna data-lagen, vilket är en betydelsefull skillnad mot vad som gäller i dag. Det kan erinras om att lämplighetsbedömningen tar sikte på risken för den personliga integriteten (huvudbetänkandet, s. 356 f.); att det krävs ökade arbetsinsatser för myndigheten att maska uppgifter innebär inte att ett tillhandahållande i elektronisk form är olämpligt enligt 4 kap. 6 § öppna data-lagen.

Effekten av dessa frågeställningar bör enligt vår bedömning inte överdrivas. Vi kan notera att E-offentlighetskommittén år 2010 uttalade att det inte är orimligt att anta att digital maskning är ett övergående praktiskt problem förknippat med ett ökat elektroniskt utlämnande av allmänna handlingar. Kommittén anförde att på sikt bör de tekniska möjligheter som då fanns att maska digitalt nå ut till en majoritet av myndigheterna, såväl statliga som kommunala, och åtgärderna blir därmed en del av myndigheternas vardagliga rutiner (SOU 2010:4, s. 274). Vi delar dessa bedömningar. Ökade tekniska

möjligheter att maska information i digitalt format på ett sätt som bevarar dess format, och därmed dess värde, bör eftersträvas av myndigheterna. Detta inte minst med hänsyn till att regeringens digitaliseringsstrategi bl.a. innehåller en ambition att statliga myndigheter, kommuner och regioner ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter (*För ett hållbart digitaliserat Sverige – en digitaliseringsstrategi*, dnr N2017/03643/D).

Skyddet av personuppgifter

Ett ökat tillhandahållande av information i elektronisk form kan leda till att enskilda i större omfattning än i dag riskerar att utsättas för olika typer av integritetsintrång (jfr bl.a. SOU 2010:4, s. 267). I vårt huvudbetänkande (se avsnitt 17.5.1 och 17.6.1) har vi redogjort för hur dessa risker bör balanseras mot en utökad skyldighet att tillhandahålla information i elektronisk form. Vi avser inte här att närmare redogöra för dessa överväganden. Däremot anser vi att det för de avväganden som nu är aktuella är av vikt att tydliggöra den skillnad som finns i hur skyddet av personuppgifter regleras i de två olika moment som aktualiseras i samband med en begäran om att få del av information i elektronisk form, dvs. *tillgängliggörandet* respektive *tillhandahållandet*.

I 21 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, finns en särskild sekretessbestämmelse som tar sikte på vad en sökande avser att göra med den efterfrågade informationen, när den innehåller personuppgifter. Bestämmelsen kan tillämpas oavsett om sökanden önskar få ut handlingen med personuppgifter i pappersform eller i elektronisk form. Denna bestämmelse ska emellertid inte blandas ihop med de bestämmelser om skydd av personuppgifter som följer av dataskyddsförordningen (GDPR)⁶ och särskilda registerförfattningar och som utgör begränsningar i formen för utlämnande, dvs. tillhandahållandet. Bestämmelsen i 21 kap. 7 § OSL är således endast tillämplig inom ramen för att en myndighet tillgängliggör information.

Om information i ett enskilt fall tillhandahålls som ett informationsuttag i övrigt – exempelvis genom att myndigheten använder

⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG.

mer än rutinbetonade åtgärder vid sammanställning av en potentiell handling eller genom att, enligt nu gällande rätt, tillhandahållandet görs i elektronisk form – ska en prövning däremot göras av om det står i strid med dataskyddsförordningen eller bestämmelser i en registerförfattning som gäller för myndighetens personuppgiftsbehandling i ett visst fall (SOU 2010:4, s. 286 ff.). Som vi återkommer till nedan innebär våra förslag på formatkrav i öppna data-lagen att ett tillhandahållande i elektronisk form i många fall utgör en skyldighet enligt offentlighetsprincipen. Utrymmet för att neka ett tillhandahållande i elektronisk form med hänsyn till skyddet för personuppgifter kommer i de fallen att regleras av bestämmelsen i 4 kap. 6 § öppna data-lagen. Denna prövning aktualiseras emellertid inom ramen för frågan om hur viss information ska tillhandahålls, dock med beaktande av vad som sagts ovan om maskning av uppgifter.

4.3.5 Sammanfattning

Vi kan konstatera att myndigheter har långtgående skyldigheter att enligt offentlighetsprincipen identifiera och ta fram information i digitalt format. Mer omfattande efterforskningsarbete, och arbete med att sammanställa uppgifter som inte är rutinbetonade åtgärder, kan dock medföra att tillgängliggörandet utgör vad vi här benämner som ett informationsuttag i övrigt. Att framställa ny information utgör aldrig ett offentlighetsuttag. Endast i de fall en handling har tagits fram på ett sätt som går utöver vad som följer av offentlighetsprincipen bör de åtgärder som vidtas för att pröva om handlingen omfattas av sekretess också anses gå utöver vad som krävs enligt 2 kap. TF.

4.4 Tillhandahållande av information

Det är först om information tillgängliggörs som frågan om hur den ska tillhandahållas blir aktuell. Vi kan redan här konstatera att om tillgängliggörandet sker på ett sätt som går utöver de skyldigheter som följer av 2 kap. TF, kommer de åtgärder som vidtas i form av distribution och eventuell bearbetning för att tillhandahålla informationen inte att vidtas inom ramen för offentlighetsprincipen. Om tillgängliggörandet däremot utgör ett offentlighetsuttag behöver det närmare

analyseras i vilken utsträckning åtgärder som är hänförliga till ett tillhandahållande i elektronisk form också utgör en skyldighet enligt offentlighetsprincipen. Även om slutbetänkandet tar sikte på tillhandahållande i elektronisk form bör något sägas i detta sammanhang om de andra sätt att ta del av information som framgår av 2 kap. TF.

4.4.1 Tillhandahållande på stället och som avskrift eller kopia

Den som önskar ta del av en allmän handling har rätt att göra detta på olika sätt. För det första kan sökanden avgiftsfritt ta del av informationen genom att myndigheten genast eller så snart det är möjligt tillhandahåller den på stället (2 kap. 15 § första stycket TF). Inte bara pappersdokument kan studeras på stället. Information i digitalt format kan exempelvis tillhandahållas på stället genom att sökanden får titta på informationen på en bärbar dator som tillhör myndigheten.⁷

Sökanden kan också ta del av informationen genom att mot avgift få den tillhandahållen i avskrift eller kopia (2 kap. 16 § första meningen TF). Sökanden har alltså i princip att välja mellan att studera informationen i myndighetens lokaler eller att beställa en utskrift eller kopia av den mot betalning. Av praxis och kommittéuttalanden framgår dock att myndigheterna har stora friheter när det gäller sättet på vilket avskrifter och kopior av information lämnas ut. Det måste genom vad som uttalats av olika utredningar – och eftersom ingen praxis talar för motsatsen – anses stå klart att en myndighet saknar skyldighet att framställa en analog kopia på något speciellt material eller i något särskilt format, oavsett hur handlingen är beskaffad (jfr RÅ 1977 Ab 310, RÅ 1977 Bb 320 och SOU 2001:3, s. 186).

Vi avser inte att närmare redogöra för dessa sätt att tillhandahålla information i detta slutbetänkande utan hänvisar till tidigare lagstiftningsärenden för en mer utförlig redogörelse (se t.ex. SOU 2010:4, s. 63 ff.).

⁷ Utöver skyldigheten att tillhandahålla en allmän handling på stället ska en myndighet, enligt 6 kap. 6 § OSL, ge enskilda tillfällen att själva använda tekniska hjälpmedel för att kunna ta del av myndighetens information som finns i digitalt format. Var gränsen mellan dessa åtgärder är inte helt klar utan beror till viss del på hur begäran är utformad (jfr RÅ 1994 not 503).

4.4.2 Tillhandahållande i elektronisk form

Ett tredje sätt, utöver de som vi redogjort för ovan, för myndigheter att tillhandahålla information efter en begäran är – som det uttrycks i 2 kap. 16 § andra meningen TF (”utskriftsundantaget”) – *i annan form än utskrift*, dvs. i elektronisk form (se avsnitt 4.2.3).

En kort lägesbeskrivning

I ett digitaliserat samhälle förväntar sig enskilda att få allmänna handlingar tillhandahållna i elektronisk form (*Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering*, SOU 2018:25, s. 101). Redan år 2001 uttalade Offentlighets- och sekretesskommittén att ”i dag sker i princip all framställning av information hos myndigheterna på elektronisk väg. Myndigheterna tar också emot information i allt större utsträckning genom elektronisk kommunikation.” (SOU 2001:3, s. 206). När det gäller att tillhandahålla information i annan form än utskrift på begäran visar tidigare genomförda undersökningar tydligt att myndigheterna har en välvillig inställning till sådana åtgärder (se t.ex. Ekonomistyrningsverkets rapport, *Allmänna handlingar i elektronisk form*, ESV 2009:31, s. 5 och Statskontorets slutrapport, *Den offentliga förvaltningens arbete med att tillgängliggöra offentlig information*, 2018:2). Detta bekräftas av den enkätundersökning som vi genomfört. Av de myndigheter som svarade på enkäten uppgav 96 procent att förfrågningarna om tillgång till allmänna handlingar görs via e-post eller andra digitala kontaktvägar och drygt 80 procent uppgav att mer än 75 procent av utlämnandena sker genom att information tillhandahålls i elektronisk form och då i stort sett uteslutande via e-post. Av fritextsvar kan utläsas att en återkommande anledning till att information inte tillhandahålls i elektronisk form är av hänsyn till den personliga integriteten och dataskyddsbestämmelser.

Med hänsyn till att tillhandahållande av information i digitalt format i elektronisk form i nuläget, med några få undantag (se avsnitt 4.4.3), görs utan att det utgör ett offentlighetsuttag kan resultaten framstå som något förvånande. Anledningen står antagligen att finna i att ett sådant tillhandahållande, exempelvis via e-post, många gånger är både det mest effektiva och det billigaste sättet för såväl användaren som myndigheten, vilket Offentlighets- och sekretesskommittén kom fram till redan för snart 20 år sedan (SOU 2001:3,

s. 207). Mot bakgrund av den tekniska utvecklingen av digital infrastruktur och tillgång till digitala kommunikationsvägar, och inte minst den omständigheten att den information som myndigheter framställer och lagrar i allt större utsträckning är i digitalt format, är det rimligt att anta att bedömningen har bäring även i dag.

Utskriftsundantaget i 2 kap. 16 § andra meningen TF

Bestämmelsen innehåller ett flertal begränsningar. För det första anges att det endast är upptagningar för automatiserad behandling som omfattas, dvs. *information i digitalt format* (om detta uttryck, se avsnitt 4.2.3). Avgränsningen tydliggör att myndigheter inte är skyldiga att t.ex. skanna in pappersdokument och tillhandahålla dem i elektronisk form utan en förutsättning är att informationen finns lagrad i elektronisk form hos myndigheten (jfr SOU 1997:146, s. 127 och *Offentlighetsprincipen och den nya tekniken*, SOU 2001:3, s. 233). Om myndigheten tillmötesgår en sådan begäran kommer det, som vi pekat på i avsnitt 4.3.3, att utgöra ett informationsuttag i övrigt eftersom det är fråga om att bearbeta det befintliga formatet.

För det andra framgår av ordalydelsen att bestämmelsen inte innebär en ovillkorlig rätt att få information som omfattas tillhandahållen i elektronisk form, utan myndigheten har en sådan skyldighet endast om det ”följer av lag”. Under förutsättning att en sådan skyldighet i lag inte fins i ett visst fall kan myndigheten således välja mellan att hänvisa sökanden till ett tillhandahållande på stället eller i form av avskrift eller kopia, eller att tillhandahålla informationen i elektronisk form som ett informationsuttag i övrigt, mot en avgift. I det senare fallet följer tillhandahållandet inte av en skyldighet som kan härledas från offentlighetsprincipen så som den kommer till uttryck i 2 kap. TF. I dagsläget finns endast ett fåtal bestämmelser som föreskriver en sådan skyldighet som avses i 2 kap. 16 § andra meningen TF, bl.a. 13 kap. 1 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse. Dessa skyldigheter avser en avgränsad krets av aktörer och en begränsad typ av informationsinnehåll. Formatkraven i öppna data-lagen innehåller däremot en mer generell skyldighet, vilket vi återkommer till nedan (avsnitt 4.4.4).

Slutligen innebär syftet med utskriftsundantaget – att förhindra att utlämnade uppgifter behandlas automatiserat på ett sätt som kan

medföra otillbörliga integritetsintrång (jfr prop. 2001/02:70, s. 27–35 och *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ändringar i tryckfrihetsförordningen, m.m.*, prop. 1973:33 s. 85 f.) – en begränsning. Detta då myndigheten kan vara förhindrad att tillhandahålla information i elektronisk form på grund av att det står i strid med dataskyddsförordningen eller s.k. registerförfattningar.⁸ Denna begränsning är till skillnad från vad vi anfört ovan av absolut karaktär; det kan aldrig förekomma att en myndighet, som en ”serviceåtgärd”, tillhandahåller information på ett sätt som står i strid med sådana skyddsbestämmelser.

4.4.3 Befintliga föreskrifter om tillhandahållande i elektronisk form

Som vi anfört ovan finns i nuläget endast ett fåtal bestämmelser som föreskriver en skyldighet att tillhandahålla information i elektronisk form. Dessa är sektorspecifika och vi har inte för avsikt att närmare analysera bestämmelserna utan hänvisar till den redogörelse som gjorts av E-offentlighetskommittén (SOU 2010:4, s. 77 ff.). Det kan i detta sammanhang noteras att det i 10 § förordningen (2003:234) om tiden för tillhandahållande av domar och beslut, m.m. föreskrivs att domstolar och andra myndigheter *får* lämna ut handlingar i elektronisk form, om det är lämpligt. Förordningen ger uttryck för en serviceskyldighet (SOU 2010:4, s. 76) och utgör – eftersom det är en förordning – inte en sådan skyldighet i lag som avses i 2 kap. 16 § andra meningen TF. Vi anser därför att det inte finns skäl för att här närmare analysera denna författning.

Däremot finns anledning att mer utförligt behandla de formatkrav som vi föreslår ska införas genom bestämmelserna i öppna data-lagen, i synnerhet kravet på att information ska tillhandahållas i befintligt format (4 kap. 1 § öppna data-lagen). Vi kommer inte att närmare redogöra för motiven till våra förslag i dessa delar utan hänvisar till avsnitt 11.4 i huvudbetänkandet. Det som är av huvudsakligt intresse att belysa här är hur formatkraven förhåller sig till utskriftsundantaget i 2 kap. 16 § andra meningen TF.

⁸ Exempel på sådana författningar är 10 § lagen (2000:224) om fastighetsregister och 2 kap. 20 § polisdatalagen (2010:361).

4.4.4 Tillhandahållande i digitalt format enligt öppna data-lagen

Vår bedömning: Bestämmelserna i 4 kap. öppna data-lagen utgör en sådan skyldighet som följer av lag att tillhandahålla information i elektronisk form som avses i 2 kap. 16 § andra meningen TF.

Bestämmelserna i 4 kap. öppna data-lagen innehåller krav på att tillhandahålla information i befintliga format (1 §) och i format som är öppna, maskinläsbara, tillgängliga och sökbara om det är möjligt och lämpligt ur verksamhetssynpunkt (2 §). Information som utgör särskilda värdefulla datamängder⁹ ska tillhandahållas i maskinläsbart format via lämpliga gränssnitt och, om det är ändamålsenligt, för bulknedladdning (3 §). Sistnämnda krav på distributionssätt gäller även för information som utgör dynamiska data¹⁰ (4 §).

Formatkraven i 4 kap. öppna data-lagen utgör enligt vår bedömning en sådan skyldighet som följer av lag att tillhandahålla information i annan form än utskrift, dvs. i elektronisk form, som avses i utskriftsundantaget. Att kraven i öppna data-lagen inte anger just *elektronisk form*, på det sätt som framgår av t.ex. 13 kap. 1 § lagen om bank- och finansieringsrörelse¹¹, påverkar inte bedömningen. Syftet med formatkraven i öppna data-lagen är, som framgår av dess ordalydelse, att information ska *tillhandahållas* i vissa format. Det är således inte fråga om att myndigheten, för sin egen verksamhet, ska formatera information som den innehar. Som vi återkommer till i avsnitt 4.4.5 går kraven i öppna data-lagen emellertid längre än vad som följer av 2 kap. 16 § andra meningen TF.

I likhet med utskriftsundantaget tar bestämmelserna om format i öppna data-lagen hänsyn till skyddet för den personliga integriteten. Detta kommer till uttryck i 4 kap. 6 §, som anger att 1–4 §§ inte får tillämpas om det i ett visst fall är olämpligt med hänsyn till skyddet av personuppgifter, eller om det i annan författning anges att information inte får tillhandahållas i visst format. Den formlösa begränsning som finns inbyggd i utskriftsundantaget genom dess syfte kodifieras i bestämmelsen i 4 kap. 6 § öppna data-lagen. Om sistnämnda

⁹ Med *särskilda värdefulla datamängder* avses information som framgår av den förteckning över värdefulla dataset som har meddelats med stöd av artikel 14.1 i öppna data-direktivet.

¹⁰ Med *dynamiska data* avses digital information som uppdateras ofta eller i realtid.

¹¹ Av 13 kap. 1 § lagen om bank- och finansieringsrörelse framgår att registreringsmyndigheten ska lämna ut uppgifter och handlingar i bankregistret i elektronisk form, om det begärs.

bestämmelse är tillämplig i ett enskilt fall innebär det också att det saknas en skyldighet i lag i den mening som avses 2 kap. 16 § andra meningen TF. Som vi har anfört finns det i detta fall inte något utrymme för att tillhandahålla informationen i elektronisk form som ett informationsuttag i övrigt. Det kan här noteras att ett sådant ställningstagande kan överklagas enligt öppna data-lagen, vilket är en betydelsefull skillnad mot vad som gäller i dag (se avsnitt 12.4.1 och kapitel 13 i huvudbetänkandet).

4.4.5 Åtgärder för att bearbeta och distribuera information i elektronisk form

Vår bedömning: Skyldigheten att enligt offentlighetsprincipen tillhandahålla information i annan form än utskrift (elektronisk form) i de fall det följer av lag innefattar inte ett krav på att informationen ska tillhandahållas i ett visst fysiskt eller logiskt format. Myndigheteten har således inte en skyldighet enligt 2 kap. TF att bearbeta formatet eller använda ett visst distributionssätt, oaktat att åtgärden kan ha sin grund i ett krav i annan lag.

En fråga som behöver besvaras är vilka skyldigheter bestämmelsen i 2 kap. 16 § andra meningen TF innehåller ur offentlighetshänseende, i förhållande till de krav i lag som aktualiserar en tillämpning av den sistnämnda bestämmelsen, exempelvis det krav på befintligt format som anges i 4 kap. 1 § öppna data-lagen.

Enligt vår uppfattning kan ledning sökas direkt i ordalydelsen av 2 kap. 16 § andra meningen TF. Oaktat att vi i detta slutbetänkande använder uttrycket *elektronisk form*, kan någon annan skyldighet inte utläsas av 2 kap. 16 § andra meningen TF än att information, mot en fastställd avgift, ska tillhandahållas i ”annan form än utskrift”. Detta ger myndigheter ett förhållandevis stort manöverutrymme i praktiken, i vart fall sett till vad de är skyldiga att göra enligt offentlighetsprincipen. I praxis, och i förarbeten där det har övervägts att införa ett mer generellt krav på elektronisk form, har det inte ansetts realistiskt att kräva att myndigheter ska tillhandahålla information inte bara i elektronisk form utan också i ett visst format. Detta kan avse både sättet som informationen distribueras (t.ex. via e-post eller på ett USB-minne) och det logiska formatet.

Ett önskemål om ett visst logiskt format kan exempelvis utgöras av en begäran att få uppgifterna som en fil i ett specifikt ordbehandlingsprogram (jfr SOU 2001:3, s. 226, SOU 2010:4, s. 311 och SOU 1997:146, s. 127). Det kan, som vi redogjort för ovan (avsnitt 4.3.3), även vara fråga om att sökanden vill att myndigheten skannar in pappershandlingar och tillhandahåller dem i elektronisk form. På samma sätt är en myndighet inte skyldig att tillhandahålla en kopia i analog form på exempelvis en viss dyrare papperstyp eller i A3-format. Det är svårt att komma till någon annan slutsats vad gäller formatet vid tillhandahållande i elektronisk form, med hänsyn till att en myndighets ställningstagande beträffande frågan om sättet för tillhandahållande inte anses gå sökanden emot, så länge denne inte helt förtas sin rätt att alls ta del av en allmän handling (jfr RÅ 2008 not 72 och HFD 2019 not 21). Ett motsatt synsätt skulle enligt vår mening också vara svårt att förena med likställighetsprincipen, som innebär att allmänheten inte har rätt att med stöd av offentlighetsprincipen ta del av annan information än den som myndigheten har tillgång till; myndigheten har alltså rätt att, enligt offentlighetsprincipen, på begäran neka till att utföra särskilt arbete (SOU 2001:3, s. 137).

De åtgärder som en myndighet vidtar för att bearbeta information som finns i digitalt format så att den får ett visst logiskt format eller distribueras på ett visst sätt utgör därmed, enligt vår mening, åtgärder som går utöver vad som följer av 2 kap. 16 § andra meningen TF, och därmed också kraven enligt offentlighetsprincipen. Det är då fråga om ett informationsuttag i övrigt. Att det i lag kan finnas ett mer långtgående krav på format förändrar inte denna bedömning. Givetvis bör myndigheter också, utan ett särskilt krav i lag, sträva efter att inom ramen för serviceskyldigheten enligt 6 § förvaltningslagen tillmötesgå ett önskemål om ett visst format eller distributionsätt.¹²

Bestämmelserna i 4 kap. öppna data-lagen innehåller krav på att tillhandahålla information i befintliga format och i format som är öppna, maskinläsbara, tillgängliga och sökbara om det är möjligt och lämpligt ur verksamhetssynpunkt. Särskilda värdefulla datamängder och dynamiska data ska tillhandahållas via lämpliga gränssnitt och,

¹² Grunddatabasutredningen anförde i betänkandet *Grunddata – i samhällets tjänst* att i den mån myndigheten faktiskt *kan* tillmötesgå en enskilds önskemål om ett visst fysiskt eller logiskt format *ska* den också göra det (SOU 1997:146, s. 127).

om det är ändamålsenligt, för bulknedladdning. Mot bakgrund av ovan förda resonemang kan vi inte komma till någon annan slutsats än att dessa bestämmelser innehåller mer långtgående skyldigheter vad gäller såväl logiskt format ("befintliga" och "öppna, maskinläsbara, tillgängliga och sökbara") som distributionssätt ("via lämpliga gränssnitt" och "för bulknedladdning") än vad som följer av 2 kap. 16 § andra meningen TF. När det gäller kravet på befintliga format vill vi erinra om att vi i huvudbetänkandet har gjort bedömningen att detta inte bara avser digitalt respektive analogt format, utan kan avse ett särskilt filformat, dvs. logiskt format. Om informationen innehas av myndigheten som t.ex. ett pdf-dokument ska den enligt öppna data-lagen också tillhandahållas i det formatet (huvudbetänkandet, s. 203).

Offentlighetsprincipen kräver således inte att en myndighet tillhandahåller information i de format och på de sätt som följer av 4 kap. 1–4 §§ öppna data-lagen. Detta innebär dock naturligtvis inte att myndigheten inte behöver följa kraven i sistnämnda lag. Även om ett tillhandahållande i ett befintligt format, i detta sammanhang, strikt sett kan anses utgöra en åtgärd som går utöver kravet på elektronisk form enligt 2 kap. 16 § andra meningen TF bör det i praktiken inte vålla några tillämpningsproblem. Det kan inte heller antas leda till att avgifter tas ut med ett högre belopp. Vi har svårt att se att det skulle krävas något arbete som kan hänföras till att bearbeta informationen i dessa fall. Gränsdragningen har däremot betydelse i de fall då uppgifter som finns i information i digitalt format behöver maskas och detta inte kan göras på ett sätt som bevarar det befintliga formatet (se avsnitt 4.3.4).

Det kan i detta sammanhang erinras att en myndighets beslut att avslå en begäran om vidareutnyttjande enligt öppna data-lagen med ett krav på att information ska tillhandahållas i ett visst digitalt format kan överklagas enligt den lagen.

Det finns enligt vår mening anledning för myndigheterna att se över och utveckla rutiner för i vilka format som tillhandahållande i elektronisk form kan och bör göras, bl.a. mot bakgrund av vad som är lämpligast utifrån den verksamhet som myndigheten bedriver, hur myndighetens informationsverksamhet i övrigt ser ut, men också med hänsyn till de utökade krav på format som föreslås i öppna data-lagen (jfr SOU 2001:3, s. 234). Hur detta arbete bör bedrivas ligger dock utanför vårt uppdrag att analysera.

När det gäller hur information i digitalt format distribueras kan det av svar i vår enkätundersökning utläsas att det helt dominerande sättet är via e-post. Det har inte kommit fram någon omständighet som tyder på att distribution i elektronisk form normalt sett utgör några problem. Av de myndigheter som svarat angav 94 procent att e-post var det vanligaste sättet. Detta är naturligt då e-post får antas vara den kommunikationsväg som numera vanligtvis används för att ställa en begäran om utlämnande; i enkätundersökningen uppgav en övervägande majoritet av deltagande myndigheter att digitala kontaktvägar används i över 90 procent av fallen. Att tillhandahålla information via e-post eller andra vägar för direkt överföring bör vara det enklaste, snabbaste och billigaste sättet både för myndigheter och den som begärt att få del av informationen. Av svar från de domstolar som deltagit i den riktade enkätundersökning som skickades ut till dem framgår att den absoluta merparten beräknar arbetstiden för att tillhandahålla information via e-post till endast någon, eller några, minuter.

Det kan dock av praktiska skäl, exempelvis för att informationen kräver stort lagringsutrymme, vara nödvändigt att distribuera den på ett fysiskt medium, t.ex. ett USB-minne. Som anförts ovan innehåller öppna data-lagen vissa krav som tar sikte på distributionssättet (4 kap. 3 och 4 §§). Att distribuera information via ett av sökanden efterfrågat gränssnitt eller för bulknedladdning utgör dock en åtgärd som går utöver myndigheterna skyldigheter enligt offentlighetsprincipen.

4.5 Publicering av information utan en begäran

Vår bedömning: När en myndighet tillhandahåller information utan en begäran utgör de åtgärder som vidtas inte i någon del en skyldighet som har sin grund i offentlighetsprincipen.

Ett viktigt komplement till den möjlighet till insyn och kontroll som följer av offentlighetsprincipen är en ökad informationsspridning genom att myndigheter på eget initiativ publicerar information som en användare enkelt kan ta del av, exempelvis genom att ladda ner den från myndighetens webbplats. Myndigheter väljer att publicera information på detta sätt av flera skäl. Vissa myndigheter har infor-

mationsförsörjning som en central del av sina angivna uppdrag. De är dock relativt få. Som exempel kan nämnas Lantmäteriet och Naturvårdsverket. För dessa myndigheter finns författningsstöd som tydliggör uppdraget.¹³ Vidare kan myndigheten se det som en viktig uppgift att på ett enkelt sätt sprida grundläggande information till alla som efterfrågar den. Att tillhandahålla information på internet är också ett sätt att nå ut och informera om myndighetens verksamhet (SOU 2010:4, s. 259). I syfte att uppmuntra ett ökat arbete med att publicera information utan en föregående begäran föreslår vi i huvudbetänkandet att en särskild bestämmelse ska införas i öppna data-lagen (se avsnitt 11.3.2).¹⁴

Även om tillhandahållande av information utan en föregående begäran i vissa fall kan följa av en författningsreglerad skyldighet står det klart att de åtgärder som myndigheten vidtar för att tillhandahålla informationen i elektronisk form inte följer av en skyldighet som är hänförlig till offentlighetsprincipen (jfr SOU 2001:3 s. 91 och SOU 2010:4, s. 259). Detta följer enligt vår uppfattning redan av att rätten att ta del av allmänna handlingar, om än på stället, enligt 2 kap. 15 § TF tillkommer ”den som *begär* ut en allmän handling”. Omvänt kan en myndighet inte anses ha uppfyllt de skyldigheter som följer av 2 kap. 16 § TF genom att informationen finns åtkomlig för en sökande via myndighetens webbplats (jfr SOU 2001:3, s. 226 och RÅ 1993 ref. 3).

När en myndighet publicerar information utan en föregående begäran är samtliga de åtgärder som vidtas för att tillgängliggöra och tillhandahålla den således att betrakta som åtgärder som ligger utanför 2 kap. TF, dvs. ett informationsuttag i övrigt.

¹³ Se t.ex. 1 § lagen (2000:224) om fastighetsregister jämförd med 2 § förordningen (2000:308) om fastighetsregister och 3 § förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket.

¹⁴ Av 2 kap. 1 § öppna data-lagen framgår att en myndighet eller ett offentligt företag bör på eget initiativ göra information tillgänglig, om det inte är olämpligt med hänsyn till skyddet av personuppgifter eller kritisk infrastruktur eller med hänsyn till Sveriges säkerhet eller informationssäkerhet i övrigt.

5 Avgifter för att tillhandahålla information i elektronisk form

5.1 Inledning

I kapitel 4 har vi redogjort för när de åtgärder som en myndighet behöver vidta för att möta en begäran om att information ska tillhandahållas i elektronisk form, utgör ett offentlighetsuttag respektive ett informationsuttag i övrigt. Det saknas i dag en enhetlig reglering av statliga myndigheters avgiftsuttag vid tillhandahållande i elektronisk form. En anledning är att ett sådant tillhandahållande inte följer av en skyldighet enligt 2 kap. TF. Vid ett offentlighetsuttag ska en kopia eller avskrift av informationen däremot tillhandahållas mot en fastställd avgift. Det saknas då ett sådant bedömningsutrymme som finns vid ett tillhandahållande i elektronisk form, bl.a. genom att åtgärder som kan hänföras till tillgängliggörandet, dvs. att ta fram och pröva om det finns hinder mot att lämna ut informationen, inte kan beaktas. Genom förslagen om krav på format i 4 kap. öppna data-lagen kommer gränsen för när ett visst tillhandahållande i elektronisk form utgör ett offentlighetsuttag att förflyttas och tydliggöras. Möjligheten att då ta ut avgifter kommer därför också rättsligt att förändras, jämfört med den ordning som gäller i dag.

I avsnitt 5.2 ger vi en kort översikt av avgiftsförordningens (1992:191) uppbyggnad. Avsnitt 5.3 behandlar därefter vilket befintligt stöd som finns för, i första hand, statliga myndigheter att ta ut avgifter för att tillhandahålla information. Vi avser därefter att i avsnitt 5.4 närmare analysera hur det befintliga rättsliga regelverket påverkas när tillhandahållande i elektronisk form i större utsträckning än vad som gäller i dag utgör en skyldighet. Slutligen berör vi vissa kostnader som inte kan kopplas till en enskild begäran samt förhållandet till öppna data-lagens bestämmelser om avgiftsnivåer (avsnitt 5.5 och 5.6).

5.2 Allmänt om avgiftsförordningen

Bestämmelser om avgifter som tas ut av statliga myndigheter finns i avgiftsförordningen. Förordningen gäller för statliga myndigheter under regeringen och ska, enligt 2 §, tillämpas om inte något annat följer av annan förordning eller av särskilt beslut av regeringen. Avvikande bestämmelser kan givetvis också finnas i lag, exempelvis de avgiftsprinciper i 6 kap. öppna data-lagen som vi redogjort för i kapitel 14 i huvudbetänkandet. Sistnämnda bestämmelser utgör dock endast ett tak för vilka kostnadsposter som får ligga till grund för avgifterna i ett visst fall. Den rättsliga grunden för ett avgiftsuttag finns alltid i annan författning eller annan del av rättsordningen.

En myndighet får ta ut avgifter för varor och tjänster bara om det följer av lag eller förordning eller särskilt beslut av regeringen (3 §). Detsamma gäller för en myndighets befogenhet att besluta om avgiftsnivå (6 §). Enligt 31 § får Ekonomistyrningsverket meddela de föreskrifter som behövs för tillämpningen av förordningen.

Som huvudregel gäller enligt 15 § ett avgiftstvång i fråga om kopior, bevis och registerutdrag m.m. I bestämmelsen sägs bl.a. att avgift ska tas ut för kopior eller avskrift av allmän handling, för utskrift av upptagning för automatisk databehandling samt för kopia av video- eller ljudbandsupptagning eller utskrift av ljudbandsupptagning. Samtidigt som myndigheten tar ut en avgift ska den också ta ut ersättning för portokostnad samt för eventuell postförskottsavgift eller annan särskild kostnad för att med post, bud eller liknande förmedling sända den begärda handlingen eller kopian till mottagaren.

Vilka avgifter som ska tas ut när det gäller kopior av allmänna handlingar och avskrifter och utskrifter av ljudbandsupptagning m.m. framgår av 16 och 17 §§. Enligt 16 § första stycket ska en avgift tas ut för kopior av allmänna handlingar och utskrifter av information i digitalt format om beställningen omfattar mer än nio sidor. Enligt andra stycket är avgiften för tio sidor 50 kronor. För varje sida därutöver tillkommer två kronor. Myndigheten får besluta om undantag från dessa avgifter om det finns särskilda skäl (tredje stycket). I 17 § anges särskilda avgiftsbelopp som gäller för ljud- och videobandsupptagningar.

5.3 Rättsligt stöd för att ta ut avgifter för att tillhandahålla information i elektronisk form

I huvudbetänkandet (avsnitt 14.3) ger vi en översikt av det rättsliga stödet för myndigheter och offentliga företag att ta ut avgifter när information tillhandahålls i elektronisk form. Vi avser inte att i detta sammanhang lämna en mer djupgående analys av gällande rätt i dessa delar. Utifrån de avgränsningar vad gäller vårt uppdrag som vi gjort i avsnitt 2.2 i detta slutbetänkande kommer vi här inte att redogöra i mer detalj för vad som gäller för kommunala myndigheter och offentliga företag. En kort översikt ges dock i avsnitt 5.3.5. Gällande rätt i de fall statliga myndigheter vill ta ut en avgift för information som tillhandahålls i elektronisk form bör däremot analyseras närmare.

5.3.1 Allmänt om avgiftsuttag för att tillhandahålla information

Offentlighetsprincipen förutsätter att den som så önskar ska kunna få del av allmänna handlingar på stället utan någon som helst kostnad (2 kap. 15 § TF). När sökanden vill ta med sig en kopia eller avskrift av handlingen ska en myndighet däremot ta ut en avgift. Någon rätt att få kopior utan fastställd avgift föreligger inte enligt tryckfrihetsförordningens bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet (Kammarrätten i Stockholms avgörande i mål nr 2656-09, som avsåg en begäran att utan avgift få del av viss information som antingen pdf- eller Word-dokument). I ett mål från Kammarrätten i Jönköping (mål nr 368-16) var det fråga om en begäran att utan avgift få del av viss information via e-post. Sökanden erbjöds av länsstyrelsen att ta del av handlingarna på plats utan avgift, men fick betala en avgift för att få dem tillhandahållna via e-post. Avgiften baserades på tidsåtgången för att ta fram alla uppgifter i diarietätssystemet, vilket uppgick till 60 minuter. Vi återkommer i avsnitt 5.4 till om en sådan avgift är förenlig med vad som gäller avseende vilka avgifter som kan tas ut för att tillgängliggöra en allmän handling.

De avgifter som tas ut för utlämnande av en papperskopia av den allmänna handlingen kan inte sättas högre än vad som motsvarar kostnaden för den hantering som tillkommer för utlämnandet. Dagens avgifter för utskick av kopior och avskrifter har därför bestämts så att de endast ska motsvara myndigheternas kostnader för papper och

visst kopieringsslitage, plus porto (*Allmänna handlingar i elektronisk form – offentlighet och integritet*, SOU 2010:4, s. 305). Av 2 kap. 16 § första stycket TF framgår att avgifterna ska vara fastställda, vilket enligt vår uppfattning inte bör tolkas som att det exakta beloppet måste vara fastställt. Däremot ska avgiftsnivåerna vara reglerade på ett sådant sätt att den enskilde har en möjlighet att med tillräcklig förutsebarhet kunna förutse avgiftsuttaget i ett enskilt fall. Ett grundkrav vid avgiftssättningen är således att reglerna måste vara utformade så att den enskilde i varje fall kan förutse vad hans begäran kommer att kosta. I annat fall kan kravet om ”fastställd avgift” inte anses uppfyllt (*Offentlighetsprincipen och den nya tekniken*, SOU 2001:3, s. 230). För allmänna handlingar som tillhandahålls som kopia eller avskrift finns sådana bestämmelser i 15–22 §§ avgiftsförordningen. Dessa avgifter är beräknade med utgångspunkt i en genomsnittlig timkostnad i statsförvaltningen och förväntad tidsåtgång för att ta fram och distribuera informationen (Ekonomistyrningsverkets handledning, *Avgift för kopia av allmän handling*, ESV 2005:27, s. 13).

Frågan kan inledningsvis ställas i vilken mån ett avgiftsuttag, när information tillhandahålls i elektronisk form, kan hanteras inom ramen för den nuvarande regleringen i 15 § och de bestämmelser som den hänvisar till.

5.3.2 Bestämmelsen i 15 § 1 avgiftsförordningen

Vår bedömning: Bestämmelsen i 15 § 1 avgiftsförordningen avser endast kopior i pappersform. Det är inte möjligt för en myndighet att med stöd av denna bestämmelse ta ut en avgift när myndigheten tillhandahåller information i elektronisk form.

I 15 § anges grunderna för avgiftsuttag när det gäller kopior m.m. samt bevis och registerutdrag. Där sägs bl.a. att avgift ska tas ut för kopior eller avskrift av allmän handling (första stycket 1), utskrift av ADB-upptagning (2) eller kopia av video- eller ljudbandsupptagning eller utskrift av ljudbandsupptagning (3).

Den bestämmelse som är av intresse i det nu aktuella sammanhanget är första punkten, som anger att en myndighet, när den efter särskild begäran lämnar ut kopia eller avskrift av allmän handling, ska ta ut en avgift enligt bestämmelserna i 16–22 §§. Vi kan av orda-

lydelsen av 15 § konstatera att om tillhandahållande av information i elektronisk form efter en begäran skulle omfattas av denna bestämmelse skulle det finnas en skyldighet för myndigheter att ta ut avgifter i enlighet med de närmare föreskrifterna kring antalet sidor m.m. som anges i dessa bestämmelser (SOU 2010:4, s. 351). Skyldigheten att ta betalt för allmänna handlingar som tillhandahålls i elektronisk form skulle myndigheten därmed endast kunna bortse från om det i ett visst fall finns ”särskilda skäl” (16 § tredje stycket). En sådan tolkning skulle harmoniera mindre väl med de avgiftsprinciper som vi föreslår i öppna data-lagen, i vart fall vad gäller avgiftsfrihet för särskilda värdefulla datamängder och forskningsdata. Vi återkommer dock till dessa frågeställningar i avsnitt 7.3.2.

Det står klart att 15 § 1 endast tar sikte på kopior i analog form, i första hand papperskopior (jfr HFD 2013 ref. 21 och Kammarrätten i Stockholms avgörande i mål nr 4805-14). I sistnämnda mål, som gällde tillhandahållande av ett förundersökningsprotokoll på 2 400 sidor på en CD-skiva, anförde kammarrätten bl.a. att redan ordvalet ”utskrift” i 15 § avgiftsförordningen tyder på att det bara är kopior i pappersform som avses att omfattas av bestämmelsen. Samma uppfattning gav Offentlighets- och sekretesskommittén uttryck för (SOU 2001:3, s. 199). E-offentlighetskommittén tryckte å sin sida på att det främsta skälet till att regleringen sannolikt endast avser papperskopior är att det på flertalet ställen (se t.ex. 16 §) talas om ”sidor” och ”sidantal” (SOU 2010:4, s. 347).

Det saknas således utrymme för att tolka gällande rätt på så vis att myndigheter har en rätt, eller till och med en skyldighet, att ta ut en avgift med stöd av 15 § första stycket 1 avgiftsförordningen, eller de bestämmelser som hänvisas till där, när information tillhandahålls i elektronisk form.

5.3.3 Bestämmelsen i 4 § 8 avgiftsförordningen

Mot bakgrund av föregående avsnitt kan vi konstatera att det saknas enhetliga bestämmelser i avgiftsförordningen för avgifter när information tillhandahålls i elektronisk form, på det sätt som finns för papperskopior (SOU 2010:4, s. 345). Av praxis och förarbetsuttalanden står det emellertid klart att statliga myndigheter i 4 § 8 avgiftsförordningen ges ett generellt bemyndigande att ta ut avgifter

för sådant tillhandahållande (jfr t.ex. HFD 2013 ref.21 och SOU 2010:4, s. 172). Bestämmelsen är inte beroende av på vilken rättslig grund informationen tillhandahålls.

I vår enkätundersökning uppgav 79 procent av de myndigheter som svarade att om avgifter tas ut för att tillhandahålla information i elektronisk form görs det med stöd av 4 § 8 avgiftsförordningen. I några fall angavs att det görs med stöd av ett särskilt bemyndigande.

Även om bestämmelsen naturligen tar sikte på att information tillhandahålls efter en begäran kan vi inte se att ordalydelsen i sig utesluter att den kan tillämpas även i situationer då en myndighet tillhandahåller information i elektronisk form på eget initiativ, exempelvis genom att den publiceras på myndighetens webbplats (seHandledning från Ekonomistyrningsverket, *Att ta betalt med 4 § avgiftsförordningen*, ESV 2015:45, s. 24). Något som talar mot denna slutsats har vi inte kunnat finna. Tvärtom talas det t.ex. i förordningsmotiven till avgiftsförordningen om att bestämmelsen avser situationer som ligger ”utöver skyldigheterna i tryckfrihetsförordningen” (motiven, 1992:3, s. 7). Att utan en föregående begäran tillhandahålla information för nedladdning utgör inte en skyldighet enligt 2 kap. TF (se avsnitt 4.5).

Bestämmelsen innehåller däremot andra begränsningar. Dels ska tillhandahållandet vara förenligt med myndighetens uppgift enligt lag, instruktion eller annan förordning, dels ska det enligt 4 § andra stycket vara av tillfällig natur eller av mindre omfattning. Verksamhet av mindre omfattning ska enligt förordningsmotiven till avgiftsförordningen sättas i relation till varje enskild myndighets totala verksamhet (motiven, 1992:3, s. 7).

Det ligger i sakens natur att utlämnande av allmänna handlingar, dvs. när ett tillhandahållande görs efter en begäran i ett enskilt fall, knappast någonsin kan vara huvuduppgift eller kärnverksamhet för en myndighet. Det är därmed av tillfällig natur i den mening som avses i bestämmelsen. Det bör samtidigt anses vara förenligt med en myndighets verksamhet (SOU 2010:4, s. 345 och 350). Det följer dessutom av förordningen (2003:234) om tiden för tillhandahållande av domar och beslut, m.m. att myndigheter får lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form om det är lämpligt. Även när det gäller publicering av information på myndigheters webbplats – exempelvis i form av statistik och prognoser, nyhetsbrev, styrdokument och remissyttranden – anser vi att det är sådan verksamhet som avses i

4 § andra stycket avgiftsförordningen. Om en myndighet däremot regelmässigt eller i större omfattning på eget initiativ tillhandahåller information i elektronisk form, krävs enligt vår uppfattning ett särskilt bemyndigande för att en avgift ska kunna tas ut enligt gällande rätt. Ett sådant bemyndigande kan exempelvis följa av en myndighetsinstruktion.¹ Då gäller inte det generella bemyndigandet i 4 § 8 avgiftsförordningen (SOU 2010:4, s. 177 och 346 ff.).

Myndigheten får enligt 5 § själv, upp till full kostnadstäckning besluta om storleken på de avgifter som tas ut med stöd av 4 § 8, om inte regeringen har föreskrivit något annat. Kostnader som har samband med tidigare led kan inte täckas utan ett särskilt bemyndigande (se t.ex. *Grunddata – i samhällets tjänst*, SOU 1997:146, s. 129). Det är således kostnader för att tillgängliggöra och tillhandahålla informationen i ett visst fall som kan täckas, dvs. marginalkostnaderna. Med ”upp till full kostnadstäckning” avses att myndigheten får beräkna avgiften till allt från noll till full kostnadstäckning.

5.3.4 Riksdagens prissättningsprincip

Det är inte preciserat i avgiftsförordningen vilka kostnader som får ingå i avgiftsunderlaget för avgifter som tas ut med stöd av 4 § 8 avgiftsförordningen. I princip kan alla kostnader i verksamheten täckas. Regeringen har emellertid anfört att avgiftsunderlaget i dessa fall ska grundas på kostnaden för att ta fram och distribuera informationen, dvs. det som motsvaras av marginalkostnaden (*Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, prop. 2009/10:175, s. 165). För att förbättra tillgängligheten till myndigheters information i elektronisk form ska en enhetlig princip gälla för myndigheternas uttag av avgifter för att i elektronisk form tillhandahålla begärda uppgifter (prop. 1997/98:136, bet. 1997/98:KU31). E-offentlighetskommittén uttalade i samband med att den övervägde hur avgifter för att tillhandahålla information i elektronisk form bör regleras att det bör vara en utgångspunkt för myndigheterna att de vid denna avgiftssättning följer de principer som har angetts av regering och riksdag för avgifter vid tillhandahållande av elektronisk information (SOU 2010:4, s. 356). Ekonomistyrningsverket har i en

¹ Se t.ex. 13 § förordningen (2007:1110) med instruktion för Bolagsverket och 30 § förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet.

rapport uttalat att även om principens status och tillämpning i statsförvaltningen inte är helt klarlagd utgör den en vägledning och riktlinje för hur statsmakterna vill att avgifterna ska sättas (*Avgiftsförordningen och PSI-lagen*, ESV 2015:63, s. 18).

När principen tillämpas på avgifter som tas ut med stöd av 4 § 8 avgiftsförordningen bör den tolkas som ett tak. Myndigheten får i avgifterna inte medräkna kostnader som överstiger kostnaderna för att ta fram och distribuera informationen. I dessa kostnader ingår samtliga kostnader för att hantera beställningen, dvs. materialkostnader, kostnader för programmering, bearbetning m.m. (SOU 2010:4, s. 186). Kostnader för tid som går åt för att utföra beställningen får ingå, i form av personalkostnader med ett pålägg för att täcka en skälig andel av gemensamma kostnader för till exempel ledning, det vill säga OH-kostnader, för respektive myndighet (jfr ESV 2015:63, s. 21).

5.3.5 Rättsligt stöd för kommunala myndigheter, offentliga företag och de statliga affärsverken

Vår bedömning: Det finns, mot bakgrund av de överväganden vi gör i slutbetänkandet, anledning för kommuner och regioner att se över gällande avgiftstaxor i de delar som avser avgifter för att tillhandahålla information i elektronisk form. Detsamma gäller för offentliga företag i den mån det är reglerat i bolagsordning, genom ägardirektiv eller liknande.

Kommunala myndigheter

Kommuner och regioner får enligt 2 kap. 5 § kommunallagen (2017:725) ta ut avgifter för tjänster och nyttigheter som de tillhandahåller. För tjänster eller nyttigheter som de är skyldiga att tillhandahålla får dock avgifter endast tas ut om det följer av lag eller annan författning. För avgifter som kommunala myndigheter tar ut för att tillhandahålla information, oavsett den rättsliga grunden, saknas en särskild reglering motsvarande avgiftsförordningen. Varje kommun får därför själv fastställa de avgifter som ska tas ut för kopior av allmänna handlingar m.m.

JO har uttalat att det inte är tillräckligt att hänvisa till avgiftsförordningen eftersom den inte innehåller någon fastställd avgift för att lämna ut kopior i elektronisk form, utan det är myndigheten själv som får fatta beslut om grunderna för sådana avgifter (jfr JO:s beslut, dnr 3452-2000 och dnr 1149-2015). Vi kan inte utläsa att det finns ett hinder mot en sådan hänvisning i de delar som avgiftsförordningen innehåller en fastställd avgift, på det sätt som följer för exempelvis papperskopior. Det kan därför ifrågasättas om dessa uttalanden har fortsatt bäring i de fall det i lag finns en skyldighet för myndigheter att tillhandahålla information i elektronisk form, på det sätt som vi redovisat i avsnitt 4.4.5. Som vi återkommer till i avsnitt 5.4.1 och 5.4.2 bör sådant tillhandahållande regleras på samma sätt som gäller för analoga avskrifter och kopior, dvs. mot en fastställd avgift. Under alla omständigheter kan det, utifrån våra överväganden, finnas anledning för kommunerna att se över de avgiftstaxor som tillämpas, i vart fall i de delar som avser avgifter för att tillhandahålla information i elektronisk form. Detta gäller särskilt vad vi anför i avsnitt 5.4.1 om när kostnader som har samband med tillgänglighetsgörandet får räknas in i avgiftsunderlaget.

En genomgång som vi har gjort av ett urval av kommunala avgiftstaxor som finns tillgängliga på internet visar tydligt att de ofta bygger på avgiftsförordningen, särskilt genom att avgifter för tillhandahållande av information i elektronisk form i många fall beräknas utifrån vad som gäller för papperskopior, dvs. en viss avgift per sida. Den företrädare från Sveriges kommuner och regioner som ingått som expert i utredningen har bekräftat att så är fallet.

Om en kommun eller region beslutar att ta ut en avgift får denna enligt allmänna kommunalrättsliga principer inte sättas högre än vad som motsvarar självkostnaden. Av 2 kap. 6 § kommunallagen framgår att detta motsvarar kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som kommunen tillhandahåller. Begreppet definieras av Ekonomistyrningsverket som summan av samtliga kostnader för att framställa och leverera en viss produkt. Detta förutsätter att samtliga kostnader, såväl direkta som indirekta, på ett rättvisande sätt har fördelats till den verksamhet där produkten framställs (ESV:s handledning, *Sätt rätt pris!*, 2014:52, s. 80).

Avgifter för kopior måste också vara enhetliga, dvs. samtliga kopior måste avgiftsbeläggas (se RÅ 1979 Ab 221). Vidare har det i praxis uttalats att vid fastställandet av avgifter för allmänna handlingar får,

i likhet med vad som gäller för statliga myndigheter, hänsyn inte tas till kostnaden för handlingens framtagande eller återställande (RÅ 1985 2:9). Inte heller kostnaden för sekretessprövning får ingå i underlaget. Samma principer för beräkning av avgiftsnivåerna för det individuella uttaget gäller alltså för kommunerna som för de statliga myndigheterna.

Offentliga företag

Med *offentliga företag* avses i detta slutbetänkande den krets av aktörer som omfattas av definitionen i 1 kap. 5 § öppna data-lagen. Uttrycket behandlas i huvudbetänkandet, avsnitt 9.1.1. Vi avser inte här att redogöra närmare för dessa aktörer, utan konstaterar att för offentliga företag saknas, i likhet med vad som sagts om kommuner, bestämmelser av avgiftsuttag som motsvarar avgiftsförordningens regler. Principerna för att ta ut avgifter kan i stället exempelvis slås fast i bolagsordning, genom ägardirektiv eller liknande. Det krävs inte någon särskild lagreglering för att offentliga företag ska ha en möjlighet att ta ut avgifter. Priset är som utgångspunkt en avtalsfråga mellan parterna.

I vilken utsträckning avgiftsförordningen, och ändringar i denna, får genomslag för dessa aktörer är därför mycket svårt att uppskatta (jfr *Nytt regelverk om upphandling*, prop. 2015/16:195, s. 699). I likhet med vad vi anfört ovan om kommunala avgiftstaxor anser vi att det kan finnas skäl för offentliga företag som omfattas av offentlighetsprincipen att se över de avgifter som tas ut för att tillhandahålla information i elektronisk form.

De statliga affärsverken

Syftet med de statliga affärsverken (Luftfartsverket, Sjöfartsverket och Svenska kraftnät) är att de, som hörs på namnet, ska drivas på affärsmässiga grunder. Det innebär att de med egna intäkter i form av avgifter ska täcka sina kostnader och därutöver lämna avkastning på det statskapital som de disponerar. I affärsverkens regleringsbrev uttrycks detta i termer av avkastningskrav. För andra myndigheter gäller i stället att de ska beräkna avgiftsnivån så att den långsiktiga självkostnaden täcks.

Affärsverken har enligt 1 a § avgiftsförordningen inte möjlighet att ta ut avgifter för att tillhandahålla information i elektronisk form med stöd av det generella bemyndigandet i 4 § 8. Det krävs således i nuläget ett särskilt bemyndigande för att de ska kunna ta ut en avgift för sådana åtgärder.² I förordningsmotiven till avgiftsförordningen anförs att affärsverken i många sammanhang är undantagna från regler som gäller andra statliga myndigheter och att de i de flesta fall är bemyndigade att själva, inom ramen för de mål som riksdagen har angett, fatta beslut som rör den affärsdrivande verksamheten. Det ansågs därför inte finnas anledning att låta dem omfattas av bl.a. 4 § avgiftsförordningen (motiven till förordningen, 1992:3, s. 4). Vi kan i detta sammanhang notera att av svaren i vår enkätundersökning framgår att varken Luftfartsverket eller Sjöfartsverket tar ut några avgifter för att, efter en begäran att ta del av allmänna handlingar, tillhandahålla information i elektronisk form. De uppger samtidigt att de tar emot färre än 100 förfrågningar per år. Mot denna bakgrund bör en ändring i 4 § 8 avgiftsförordningen inte påverka de statliga affärsverken i negativ riktning.

När det gäller avgifter för kopior och avskrifter m.m. av allmänna handlingar ska affärsverken tillämpa bestämmelserna i 15–22 §§ på samma sätt som övriga statliga myndigheter som omfattas av dessa föreskrifter. I nämnda förordningsmotiv anförs att de bör gälla inom hela statsförvaltningen, således även för affärsverken. Som vi har redogjort för i avsnitt 5.3.2 innehåller 15 § en skyldighet att ta ut en avgift i de fall som räknas upp i bestämmelsen. Vi återkommer i avsnitt 7.3 till frågan om en motsvarande skyldighet bör gälla när information tillhandahålls i elektronisk form, och i avsnitt 8.2.1 till om det finns skäl för att i vissa delar undanta de statliga affärsverken från ett krav på att ta ut avgifter i sådana fall.

Om det finns ett särskilt bemyndigande för något av affärsverken som föreskriver att avgifter ska tas ut i en annan ordning gäller detta, enligt 2 § avgiftsförordningen.

² Av exempelvis 22 § förordningen (2007:1161) med instruktion för Sjöfartsverket framgår att myndigheten i affärsverksamheten får ta ut avgifter, besluta om avgifternas storlek och disponera inkomsterna.

5.4 Kostnader som kan beaktas när information tillhandahålls i elektronisk form

Vi har i kapitel 4 redogjort för när olika åtgärder som en myndighet kan behöva vidta för att handlägga och besvara en begäran om att få del av information som myndigheten innehar utgör en skyldighet enligt 2 kap. TF (offentlighetsuttag) respektive när det är att betrakta som ett informationsuttag i övrigt. De bedömningar vi då gjort kommer att ligga till grund för våra fortsatta överväganden kring vilka faktiska kostnader som kan ligga till grund för ett avgiftsuttag när information tillhandahålls i elektronisk form. I likhet med den ordning som vi använt i kapitel 4 utgår vi från en uppdelning i tillgängliggörande och tillhandahållande.

5.4.1 Kostnader hänförliga till tillgängliggörandet

Vår bedömning: Kostnader för arbete med att ta fram och pröva om den information som efterfrågas omfattas av sekretess ska endast medräknas till den del åtgärderna går utöver myndighetens skyldigheter enligt offentlighetsprincipen.

Vi vill inledningsvis tydliggöra att de utökade krav på myndigheter att tillhandahålla information i elektronisk form som vi föreslår i öppna data-lagen inte påverkar tillgängliggörandet av information utan endast formerna för hur informationen ska tillhandahållas. Det är viktigt att hålla isär dessa moment. Med detta sagt gör vi följande överväganden.

Utgångspunkten bör alltid vara att en förfrågan om att få del av information, oavsett formen, ska uppfattas som en begäran med stöd av offentlighetsprincipen, som den kommer till uttryck i 2 kap. TF (SOU 2010:4, s. 317). Som vi beskrivit i avsnitt 4.3 innefattar ett tillgängliggörande att myndigheten behöver identifiera och ta fram informationen. En prövning av om informationen omfattas av sekretess behöver därefter vanligtvis göras, något som i sin tur kan medföra att myndigheten nekar tillgång till informationen eller att uppgifter behöver maskas.

Om den enskilde tar del av en allmän handling på stället, vilket i regel sker i myndighetens lokaler, finns det inte någon rätt för myn-

digheten att ta ut avgifter för tillhandahållandet (2 kap. 15 § TF). Det är bara när sökanden på något sätt vill ta med sig en kopia eller avskrift av en viss handling som myndigheten får, och ska, ta ut en avgift. Redan med hänsyn till ordalydelsen av dessa bestämmelser är det enligt vår mening tydligt att det inte finns någon möjlighet för en myndighet att ta ut en avgift för att täcka de kostnader som är hänförliga till att tillgängliggöra informationen, under förutsättning att det är fråga om ett offentlighetsuttag. Att myndigheter i dessa fall inte får ta betalt för att ta fram och sekretesspröva informationen framgår också av praxis, förarbeten och doktrin (jfr RÅ 85 2:9, SOU 2010:4, s. 272 och Bohlin, *Offentlighetsprincipen*, 2007, s. 147 f). I Ekonomistyrningsverkets handledning, *Avgift för kopia av allmän handling* (ESV 2005:27, s. 13) görs samma bedömning. Endast kostnader för kopiering, material och expediering av en kopia får täckas.

Med dessa utgångspunkter är det enligt vår mening något oklart om riksdagens prissättningsprincip – när det gäller kostnader för att ta fram viss information – lämpligen bör ligga till grund för beräkningen av avgiftsunderlaget när en myndighet tar ut en avgift för att tillhandahålla information i elektronisk form. Principen blandar enligt vår mening ihop frågan om tillgängliggörande och tillhandahållande på ett sätt som bidrar till oklarheter i tillämpningen. I första hand saknar vi något konkret stöd för att begreppet ”ta fram” skulle avse något annat än tillgängliggörandet. En möjlighet är att se det som att det som avses är framställningen av en kopia. Grunddatabasutredningen använde exempelvis begreppen *framställa* och *uttagskostnad*, vilket antyder att de kostnader som avses är de som är hänförliga till att framställa ett ytterligare exemplar av den berörda informationen och distribuera denna (SOU 1997:146, s. 121 ff.). I sin rapport *Avgiftsförordningen och PSI-lagen* anför Ekonomistyrningsverket emellertid att ”ta fram” kan jämföras med sådana sammanställningar som myndigheten är skyldig att göra vid en begäran om utlämnande av allmän handling, det vill säga vad som anses som rutinbetonade åtgärder enligt 2 kap. TF (ESV 2015:63, s. 19). Detta uttalande tar tydligt sikte på tillgängliggörandet, inte till framställningen och distributionen av en kopia.

Vi har svårt att förena detta sistnämnda synsätt med det som anförts i praxis m.m. kring att myndigheter inte får ta betalt för att ta fram information när det görs med stöd av offentlighetsprincipen. Att tillhandahållandet i ett enskilt fall går utöver de skyldigheter som

följer av 2 kap. TF, t.ex. på grund av att det i dag saknas en skyldighet i lag att tillhandahålla en allmän handling i digitalt format i annan form än utskrift, innebär enligt vår bedömning inte att det föregående tillgänglighetsgröndet ”smittas”. Detta följer redan av att sökanden alltid har en rätt att utan avgift få del av informationen på stället. Åtgärderna som myndigheten behöver vidta för att göra informationen tillgänglig är oberoende av hur och i vilken form den därefter tillhandahålls.

Oavsett vad som i praktiken avses med begreppet ”ta fram” är det enligt vår uppfattning viktigt att en tydlig gränsdragning görs i dessa delar. Det finns annars en risk för att myndigheter felaktigt tar ut avgifter så att de täcker även sådana åtgärder som myndigheten är skyldig att vidta vid en begäran med stöd av offentlighetsprincipen. Exempelvis kan arbete med att sammanställa uppgifter och som utgör rutinbetonade åtgärder uppgå till i vart fyra timmar (jfr HFD 2015 ref. 25). Den kostnad som är förknippad med arbete av sådan omfattning är det enligt vår uppfattning inte osannolikt att en myndighet tar ut en avgift för, trots att det är åtgärder som myndigheten är skyldig att vidta enligt offentlighetsprincipen. Svar från de domstolar som deltagit i den riktade enkätundersökning som vi har skickat ut under utredningens gång visar på att det på myndigheterna finns oklarheter i dessa delar och att momenten lätt blandas samman. Detta är enligt vår mening inte tillfredställande.

I de fall tillgänglighetsgröndet utgör ett informationsuttag i övrigt, exempelvis när en sökande på förhand efterfrågar information som inte finns vid tidpunkten för begäran, kan däremot kostnader för att både ta fram och sekretesspröva informationen beaktas vid avgiftsuttaget. Även kostnader för att maska uppgifter kan räknas med i dessa fall.

Sammantaget är vår bedömning således att kostnader för att tillgängliggöra viss information, dvs. att ta fram den och pröva om den omfattas av sekretess, endast får ingå i avgiftsunderlaget till den del åtgärderna går utöver myndighetens skyldigheter enligt offentlighetsprincipen. När det gäller sammanställning av uppgifter innebär detta enligt vår mening att endast sådant arbete som går utöver vad som utgör rutinbetonade åtgärder får beaktas. Om det i ett visst fall beräknas ta åtta timmar att göra sammanställningen är det, enligt gällande praxis, troligtvis inte fråga om ett offentlighetsuttag. Vi anser emellertid att det i ett sådant fall inte är rimligt att myndig-

heten får beakta all nedlagd tid vid beräkningen av avgiftsunderlaget utan endast ”överskjutande del”. Var denna gräns kommer att gå i ett enskilt fall är inte möjligt att närmare bestämma på förhand utan kommer att bli en fråga för rättstillämpningen.

5.4.2 Kostnader hänförliga till tillhandahållandet

Vår bedömning: Kostnader för att bearbeta information så att den tillhandahålls i ett visst logiskt format ska räknas med i avgiftsunderlaget. Även kostnader för distribution, däribland kostnader för ett fysiskt lagringsmedium som är nödvändigt för att distribuera informationen eller som särskilt har efterfrågats av sökanden, kan täckas av en avgift.

Det är först när sökanden vill ta del av tillgängliggjord information på annat sätt än på stället – i analogt eller digitalt format – som det uppstår kostnader som kan hänföras till tillhandahållandet. Av 2 kap. 16 § TF framgår att det, när det är ett offentlighetsuttag, ska ske mot en fastställd avgift. Detta gäller enligt vår bedömning oavsett om det i ett enskilt fall är fråga om en avskrift eller kopia i analog form enligt första meningen, eller om tillhandahållandet görs i elektronisk form på grund av att det följer av lag (andra meningen).

Logiskt format (filformat)

För sådana avskrifter och kopior som avses i 2 kap. 16 § första meningen TF regleras avgiftsunderlaget av bestämmelserna i 15–22 §§ avgiftsförordningen. Dessa är som vi konstaterat i avsnitt 5.3.2 emellertid inte tillämpliga för tillhandahållande i elektronisk form. I stället beräknas avgifterna i dessa fall utifrån det generella bemyndigandet i 4 § 8 och 5 § avgiftsförordningen, med riksdagens prissättningsprincip som ett tak (avsnitt 5.3.4). Detta innebär att offentlighetsprincipen, och därmed de fastställda avgifter som anges i 15–22 §§ avgiftsförordningen, enligt gällande rätt inte utgör en begränsning av vilka kostnader hänförliga till tillhandahållandet som kan räknas med, på det sätt som vi redogjort för i föregående avsnitt vad gäller tillgängliggörandedelen. Ett exempel på en begränsning som gäller

för analoga kopior vid ett offentlighetsuttag är att de avgifter som en myndighet då tar ut endast ska motsvara myndigheternas kostnader för papper och visst kopieringsslitage, plus porto (SOU 2010:4, s. 186 och 305). Bestämmelserna ska tolkas som att endast maskin- och papperskostnader avses; i avgiften för kopior ska inte kostnaden för arbete som myndigheten lägger ned i denna del räknas med (JO 2002/03 s. 501)³. Ett ytterligare exempel på en begränsning som gäller analoga kopior är att för utskrifter av information som finns i digitalt format får myndigheter inte ta ut särskild ersättning för arbete med programmering, bearbetning m.m. Samma begränsning finns inte för ett tillhandahållande i elektronisk form utan sådana kostnader kan ingå i avgiftsunderlaget enligt riksdagens prissättningsprincip (SOU 2010:4, s. 186). Som vi har anförts i avsnitt 5.3.4 får underlaget inkludera en rättvisande andel av OH-kostnader (ESV 2015:63, s. 21).

Med detta sagt sätter offentlighetsprincipen enligt vår uppfattning ändå vissa ramar för vilka kostnader som kan räknas med när information tillhandahålls i elektronisk form, i vart fall för de kostnader som har samband med bearbetning av det logiska formatet. I denna del bör samma princip gälla som för utskrifter av information som finns i digitalt format, dvs. att kostnader för arbete med programmering och bearbetning inte får beaktas när tillhandahållandet utgör ett offentlighetsuttag. Om myndigheten däremot i ett visst fall bearbetar informationen, t.ex. till ett maskinläsbart format som efterfrågats med stöd av öppna data-lagen, kommer tillhandahållandet att utgöra ett informationsuttag i övrigt. Detta eftersom myndighetens skyldigheter enligt 2 kap. 16 § andra meningen TF endast sträcker sig till *elektronisk form*, inte ett visst logiskt format (se avsnitt 4.4.5). Det kan även vara fråga om att myndigheten skannar in pappershandlingar och tillhandahåller dem i elektronisk form. Sådant arbete som myndigheten lägger ner för att informationen ska tillhandahållas i ett visst logiskt format ska i dessa fall räknas med i avgiftsunderlaget.

Det kan antas att dessa gränsdragningar inte kommer att ha någon avgörande effekt för avgiftsuttaget i praktiken, av följande skäl. Om en myndighet bearbetar information på begäran utgör det

³ Beslutet avsåg ett kommunalt bolags avgiftsdebitering vid utlämnande av kopior av allmänna handlingar. Bolaget tog ut en avgift om 10 kronor per sida, med motiveringen att kostnaden för en kopia skulle åsättas sitt verkliga värde, vilket inkluderade kostnaden för arbetet.

ett informationsuttag i övrigt, i vilket fall detta arbete får räknas med som en kostnad. I de fall någon bearbetning av det logiska formatet inte görs av myndigheten är det fråga om ett offentlighetsuttag. Någon kostnad i form av nedlagt arbete kan då inte antas uppstå. Oaktat detta kan det finnas situationer som vi inte kan förutse. Vi anser därför att det är av vikt att upprätthålla en tydlig rättslig gränsdragning för vilka kostnader som får täckas med en avgift.

Distributionsätt

I likhet med vad som gäller för analoga kopior och avskrifter anser vi att kostnader för att faktiskt distribuera informationen alltid ska få räknas med i avgiftsunderlaget. Det kan för det första avse kostnader för det fysiska lagringsmedium som i ett enskilt fall är nödvändigt för att distribuera informationen eller som särskilt har efterfrågats av sökanden. Med fysiskt lagringsmedium avses t.ex. DVD-skivor och USB-minnen. Kostnaden är i detta fall kopplad till självkostnaden för att köpa in exempelvis ett USB-minne och inte till storleken på en bakomliggande arbetsinsats.

Utöver kostnader för ett fysisk lagringsmedium kan det också uppstå kostnader som är kopplade till den arbetstid det tar att faktiskt distribuera informationen. Utifrån svaren på vår enkätundersökning (se avsnitt 4.4.5) kan vi sluta oss till att det endast är i undantagsfall som det sker på annat sätt än via e-post, en distributionsmetod som är förenad med mycket begränsade kostnader för myndigheten (SOU 2010:4, s. 276). Vi anser att det som uttalats av JO i ovan nämnda beslut (JO 2002/03 s. 501) inte utgör hinder för att – när information tillhandahålls i elektronisk form – beakta kostnader för det arbete som myndigheten lägger ner för att distribuera information via e-post. Detta med hänsyn till att den begränsning som framgår av beslutet endast gäller när en avgift ska beräknas enligt 15 och 16 §§ avgiftsförordningen. Detsamma bör enligt vår bedömning gälla när informationen efter särskild begäran distribueras via ett gränssnitt eller som bulknedladdning men även genom att en informationen förs över till ett fysiskt lagringsmedium.

Sammanfattande slutsatser

Mot bakgrund av det ovan sagda kan det ifrågasättas om det, för beräkningen av avgiftsunderlaget i dessa delar, har någon avgörande betydelse om tillhandahållandet utgör ett offentlighetsuttag eller ett informationsuttag i övrigt. Enligt vår uppfattning sätter denna distinktion emellertid fingret på frågan om det är lämpligt, eller förenligt med utformningen av 2 kap. 16 § TF, att låta myndigheter själva bestämma storleken på avgiften på det sätt som 4 § 8 avgiftsförordningen tillåter, när informationen tillhandahålls som ett offentlighetsuttag. Vi anser att det är nödvändigt att införa en reglering i avgiftsförordningen som uppfyller kravet på att tillhandahållandet ska ske mot en fastställd avgift när det följer av en skyldighet enligt tryckfrihetsförordningen. Därigenom kan en mer enhetlig reglering, i likhet med vad som gäller för analoga kopior, uppnås. En sådan reglering är enligt vår uppfattning inte bara nödvändig ur lagtekniskt hänseende utan också motiverad av ett behov av ökad förutsebarhet för den enskilde; att den gällande regleringen kring uttag av avgifter när allmänna handlingar tillhandahålls i elektronisk form inte är särskilt tydlig konstaterades av E-offentlighetskommittén (SOU 2010:4, s. 350). Behovet av en översyn är som vi ser det inte mindre i dag.

5.5 Kostnader som inte kan kopplas till en begäran

5.5.1 Kostnader i tidigare led

För att kunna beakta andra kostnadsposter än de som hör samman med begäran i ett enskilt fall – i första hand kostnader för att samla in och framställa information – krävs enligt vår bedömning att det finns ett särskilt bemyndigande i annan ordning (jfr SOU 1997:146, s. 130 och ESV 2015:63, s. 12 och 31). Eftersom vi inte avser att inom ramen för detta slutbetänkande föreslå några bestämmelser som tar sikte på sådana särskilda bemyndiganden gör vi inte några närmare överväganden kring dessa kostnader.

5.5.2 Overhead-kostnader

Vår bedömning: OH-kostnader bör inte räknas med som en egen särskild kostnad för att i ett enskilt fall tillhandahålla information i elektronisk form.

OH-kostnader avser gemensamma, eller indirekta, kostnader som inte är kopplade till en enskild begäran. Det kan exempelvis vara kostnader för ledning, administrativt stöd och lokaler. Sådana kostnader har i första hand en koppling till framställning och insamling av information, inte till att ta fram och distribuera den. Principen är att de avgifter som tas ut för att tillhandahålla information ska täcka kostnaden för själva uttaget. Det är de direkta kostnader som föranletts av det individuella uttaget som ska täckas av avgifterna (jfr *Frekventa och omfattande ärenden om utlämnande av allmän handling*, Ds 2017:37, s. 25). Utgångspunkten är därför att de inte bör kunna medräknas i marginalkostnaden för ett visst tillhandahållande (jfr våra överväganden i huvudbetänkandet, avsnitt 14.6.4).

Däremot beaktas de indirekt på olika sätt, även när avgifter tas ut vid ett offentlighetsuttag. Avgiftsförordningens bestämmelser om avgifter för papperskopior bygger nämligen på en genomsnittlig kostnad i statsförvaltningen och en förväntad tidsåtgång för framställning och distribution (SOU 2010:4, s. 185). Avgifter som tas ut med stöd av det generella bemyndigandet i 4 § 8 och enligt den pris-sättningsprincip som bestämts av riksdagen tar också hänsyn till OH-kostnader, genom att kostnaden för den tid det tar att hantera en begäran om att information ska tillhandahållas i elektronisk form inkluderar såväl personalkostnader som ”en rättvisande andel av gemensamma kostnader” (ESV 2015:63, s. 21). Att på detta sätt indirekt beakta OH-kostnaderna kan däremot, enligt vår mening, inte leda till slutsatsen att de, utöver de kostnader som vi redogjort för i avsnitt 5.4.1 och 5.4.2, ska räknas med som en egen särskild kostnadspost för att i ett enskilt fall tillhandahålla information i elektronisk form. Detta gäller i synnerhet när det är fråga om ett offentlighetsuttag, eftersom vi gör bedömningen att det då ska finnas en fastställd avgift.

5.6 Förhållandet till öppna data-lagens avgiftsnivåer

Vår bedömning: Nivån på de avgifter som tillåts enligt 6 kap. 2 § öppna data-lagen kommer i många fall att överstiga de avgifter som en myndighet kan ta ut med stöd av avgiftsförordningen för att tillhandahålla information i elektronisk form.

Öppna data-lagen innehåller inga bestämmelser som ger myndigheter en rätt att ta ut avgifter när de tillhandahåller information. En sådan rätt måste härledas från bestämmelser i annan ordning, i första hand avgiftsförordningen. Lagen anger i stället till vilken högsta nivå som en avgift får beräknas för olika typer av information och olika offentliga aktörer. Principiellt tillämpas tre avgiftsnivåer i öppna data-lagen: avgiftsfrihet, täckning av marginalkostnader och full kostnadstäckning. Vi kan konstatera att avgiftsnivåerna – som kommer till uttryck i 6 kap. 2 § öppna data-lagen – omfattar kostnadsposter som kan hänföras till såväl tillgängliggörandet som till tillhandahållandet av information, men även till moment som inte har en koppling till en begäran i ett enskilt fall, genom att kostnader för att samla in och framställa information får beaktas under vissa förutsättningar.

Bestämmelserna i öppna data-lagen reglerar inte nivån på det faktiska avgiftsbeloppet utan endast vilka kostnader som får räknas med i underlaget.

Marginalkostnader enligt 6 kap. 2 § första stycket

I vilka fall en myndighet får ta ut avgifter till en nivå som täcker marginalkostnaderna framgår av 6 kap. 2 § första stycket öppna data-lagen. Det preciseras genom att det i bestämmelsen anges att avgifter får omfatta kostnader för reproduktion, tillhandahållande och spridning av information samt för avidentifiering av personuppgifter och åtgärder för att skydda konfidentiell affärsinformation. När det gäller de sistnämnda åtgärderna bör dessa enligt vår uppfattning ses som hänförliga till den sekretessprövning som myndigheten alltid måste göra, och som i de allra flesta fall görs inom ramen för att fullgöra skyldigheterna enligt offentlighetsprincipen, på det sätt vi redogjort för i avsnitt 4.3.4. I huvudbetänkandet har vi vad gäller begreppet reproducera gjort bedömningen att det är att jäm-

ställa med att ”ta fram” information enligt riksdagens prissättningsprincip (huvudbetänkandet, s. 289). Vi har ovan, i avsnitt 5.4.1, däremot anfört att detta sannolikt är att hänföra till att tillgängliggöra viss information, inte till tillhandahållandet, och att sådant arbete endast får medräknas till den del det går utöver skyldigheterna enligt 2 kap. TF.

Vi kan mot bakgrund av dessa omständigheter konstatera att i många fall tillåter marginalkostnadsprincipen, som den kommer till uttryck i 6 kap. 2 § första stycket öppna data-lagen, ett högre avgiftsuttag än avgiftsförordningen, i vart fall när information tillhandahålls som ett offentlighetsuttag. I kapitel 7 återkommer vi till frågan om det är möjligt och lämpligt att genom ändringar i avgiftsförordningen på något sätt harmoniera dessa två regelverk, på det sätt som Ekonomistyrningsverket har föreslagit (se ESV 2015:63, s. 35).

Full kostnadstäckning enligt 6 kap. 2 § andra stycket

Med full kostnadstäckning avses i 6 kap. 2 § andra stycket öppna data-lagen att en myndighet har möjlighet att utöver marginalkostnader som har ett direkt samband med tillhandahållandet av information, räkna med kostnader för att samla in, framställa och lagra informationen, dvs. indirekta kostnader. Även OH-kostnader som är kopplade till insamling och framställning av information kan tas med enligt denna bestämmelse (huvudbetänkandet, s. 293). Det bör här förtydligas att full kostnadstäckning, inom ramen för denna bestämmelse, således inte avser samma som det begrepp som används i 5 § avgiftsförordningen, som ger uttryck för ett visst ekonomiskt mål för myndigheten.

Som vi har redogjort för i avsnitt 5.5.1 krävs det ett särskilt bemyndigande enligt avgiftsförordningen för att en myndighet ska kunna ta ut en avgift för kostnader som är hänförliga till tidigare led, däribland att framställa information. Det är inte möjligt att med stöd av det generella bemyndigandet i 4 § 8 avgiftsförordningen, med riksdagens prissättningsprincip som tak, ta ut en avgift som avser kostnader för att samla in och framställa den information som tillhandahålls i elektronisk form.

Med hänsyn till att de särskilda bemyndiganden som finns för olika myndigheter, exempelvis Lantmäteriet och Bolagsverket, fram-

går av exempelvis myndighetsinstruktioner och särskilda beslut av regeringen är det svårt att få en överblick av i vilken mån dessa möjliggör ett avgiftsuttag som över- eller understiger de nivåer för avgiftsunderlaget som följer av 6 kap. 2 § andra stycket öppna data-lagen. Vi har inte heller för avsikt att föreslå någon reglering av dessa särskilda bemyndiganden i detta slutbetänkande. De förslag vi lämnar tar enbart sikte på tillgängliggörandet och tillhandahållandet av information, dvs. de moment som omfattas av marginalkostnadsprincipen i 6 kap. 2 § första stycket öppna data-lagen.

6 Beräkningsmodeller för avgiftsuttag i en digital miljö

6.1 Inledning

I kapitel 4 och 5 har vi redogjort för när vi anser att olika åtgärder som en myndighet vidtar för att möta en begäran om att i elektronisk form få del av information som myndigheten innehar, utgör ett offentlighetsuttag respektive ett informationsuttag i övrigt. Detta och nästa kapitel bygger på de överväganden vi gjort i de delarna. För att kunna föreslå en reglering i avgiftsförordningen av avgiftsuttag vid tillhandahållande i elektronisk form, oavsett om det görs efter en särskild begäran eller genom att myndigheten på eget initiativ publicerar information, är det enligt vår uppfattning nödvändigt att överväga vilka möjliga modeller som kan användas för att beräkna avgiftsunderlaget och den faktiska avgiften i olika situationer.

Den digitala miljön erbjuder här särskilda svårigheter. När det gäller kopior och avskrifter i analog form är informationsinnehållet och informationsbäraren, dvs. det fysiska formatet, mycket närmare sammanflätat än vad som är fallet med information i digitalt format. Som en följd av detta är kostnaden för att framställa kopior av information som finns i pappersform också tydligt kopplat till det fysiska format som informationen distribueras i. Papper som informationsbärare kan över tid med fog antas behålla de egenskaper som vi förknippar med ett pappersdokument. Det är därför logiskt och lämpligt att, för analoga kopior, tillämpa en schabloniserad modell som utgår från antalet sidor, på det sätt som framgår av 15 och 16 §§ avgiftsförordningen.

I sitt slutbetänkande uttalade E-offentlighetskommittén att det skulle möta svårigheter att på ett mer detaljerat sätt reglera avgiftsuttaget vid utlämnande av allmänna handlingar i elektronisk form, med hänsyn till att handlingens storlek i en digital miljö inte har

något direkt samband med eventuella kostnader för utlämnandet (*Allmänna handlingar i elektronisk form – offentlighet och integritet*, SOU 2010:4, s. 355). Frågan är om den snabba tekniska utveckling som har skett under de cirka tio år som gått sedan dessa uttalanden gör det lättare eller svårare att formulera en förutsebar modell.

Detta kapitel behandlar olika beräkningsmodeller för tillhandahållande av information – dels de som kan utläsas av olika författningar, i första hand avgiftsförordningen, dels de som vi anser bör övervägas som ett alternativ. I avsnitt 6.2 redogör vi för dessa modeller. De särskilda för- och nackdelar som vi då lyfter fram, sett tillsammans med vad vi anfört i kapitel 4 och 5, ligger till grund för våra förslag i kapitel 7 på en ny reglering i avgiftsförordningen när myndigheter tillhandahåller information i elektronisk form.

6.2 Olika beräkningsmodeller

6.2.1 Utgångspunkter

Med hänsyn till att information i digitalt format är i fokus i detta slutbetänkande framstår det som naturligt att se lagringsstorleken som en möjlig modell när avgiftsbeloppet ska bestämmas (*Grunddata – i samhällets tjänst*, SOU 1997:146, s. 132). I *Frekventa och omfattande ärenden om utlämnande av allmän handling*, Ds 2017:37, gjordes en undersökning som visade på att olika modeller för avgiftsuttag för tillhandahållande av information i digitalt format tillämpas. Indelningen gjordes i följande modeller: antalet sidor, antalet filer och tidsåtgången för att behandla begäran.

I vår enkätundersökning ingick en fråga om vilken av dessa modeller som myndigheter vanligtvis tillämpar, om de tar ut en avgift för att tillhandahålla information i elektronisk form. Av svaren framgår att 20 procent utgick från antalet sidor, 24 procent från antalet filer och drygt 11 procent från nedlagd arbetstid. Inga myndigheter uppgav att de utgick från lagringsstorleken. Det bör dock noteras att detta inte fanns med som ett särskilt svarsalternativ utan att det i så fall fick anges som ett fritextsvar. Av svaren framgår också att 27 procent av myndigheterna inte tar ut någon avgift.

I de följande avsnitten ger vi en översikt av dessa olika modeller.

6.2.2 Lagringsstorlek

Den enhet som används för att kvantifiera information som finns lagrad i digitalt format är byte. Storleken på en fil anges exempelvis i kilobyte (KB), megabyte (MB) eller gigabyte (GB). Prissättningen av olika IT-tjänster – exempelvis molnlagring eller datatrafik för ett mobiltelefonabonnemang – utgår därför ofta från denna modell, dvs. att användaren får betala efter hur stor datamängd som denne vill ha tillgång till i olika sammanhang. En möjlig modell är därför att basera en avgift för att tillhandahålla information i elektronisk form på hur mycket lagringsutrymme viss information tar upp. Exempelvis kan ett visst belopp i kronor eller ören sättas per KB. Detta multipliceras sedan med storleken på den fil som distribueras till användaren. En sådan modell har tydliga fördelar genom att den är förutsebar och relativt lätt att förstå för användaren, men framför allt genom att den borde vara enkel för myndigheterna att tillämpa.

En annan fördel är att modellen inte är begränsad av att information behöver kunna delas upp i sidor eller någon annan enhet som är bättre lämpad för en analog miljö.

Sambandet mellan avgiften och myndighetens kostnader

En modell baserad på lagringsstorlek har enligt vår mening vissa likheter med den modell som tillämpas i 16 § avgiftsförordningen för papperskopior, där avgiften baseras på antalet sidor. Detta genom att avgiftens storlek är kopplad till informationsmängden. Ju fler sidor, desto större informationsmängd och därmed större avgift. Vi kan samtidigt konstatera att avgifter för kopior i pappersform bygger på att en avgift tas ut för kostnader som är hänförliga till det fysiska formatet, dvs. distributionssättet (papper), inte det logiska formatet. En modell för information i elektronisk form som kopplas till lagringsstorlek bygger däremot på motsatta förhållanden, genom att avgiften då är kopplad till det logiska formatet. Ju större filstorlek, desto större avgift. Kostnaden för en myndighet att tillhandahålla en större mängd information i elektronisk form är således inte kopplad till distributionssättet. Kostnaden för ett tillhandahållande i elektronisk form är ofta mycket låg och en övervägande andel myndigheter lämnar redan i dag ut information i sådan form. De bör därmed ha tillgång till både den tekniska utrustningen och personal med rätt

utbildning (SOU 2010:4, s. 275 f.). När det gäller e-post kan det enligt vår mening svårligen hävdas att det finns några materialkostnader eller att det innebär att utrustning slits på det sätt som är fallet när en kopia ska framställas på papper. Till detta kommer att kostnaden för att skicka en fil med e-post för en myndighet inte blir större för att filstorleken ökar. Om det är fråga om stora informationsmängder kan det dock tänkas att det kan tillkomma arbetstid för att dela upp informationen så att den går att skicka via e-post. Vi återkommer i avsnitt 7.3.4 till frågan om arbetstid för att skicka information med e-post.

Det kan i detta sammanhang erinras om att de kostnader som kan beaktas är marginalkostnaderna. För myndigheter i allmänhet utgör ett register eller en databas en del av IT-stödet för att myndigheten ska kunna fullgöra sina åtaganden. Kostnaden för att bygga upp och uppdatera databasen är då en kostnad inom myndighetens basverksamhet. Huvudsyftet med myndigheternas verksamhet är endast undantagsvis att tillgodose en efterfrågan på uttag av information ur deras databaser. Ett informationsuttag vid en myndighet utgör därför i normalfallet ett slags ”biprodukt” i verksamheten i förhållande till myndighetens huvuduppgift (SOU 1997:146, s. 129). Sådana OH-kostnader ska inte direkt täckas med avgifter för att tillhandahålla information i ett enskilt fall (jfr avsnitt 5.5.2).

Det är de direkta kostnader som föranletts av det individuella uttaget som ska täckas av avgifterna (SOU 2010:4, s. 180). Med en modell som bygger på att avgiften ökar på grund av hur stort lagringsutrymme informationen tar upp saknas ett konkret samband mellan avgiftens storlek och myndighetens kostnader för att tillhandahålla informationen. Ett sådant bristande samband talar mot att bygga våra förslag på en sådan modell. Detta med hänsyn till att en grundläggande princip i statsförvaltningen är att myndigheter inte ska ta ut avgifter för en tjänst eller en vara som inte innebär en kostnad för myndigheten (*Avgifter*, SOU 2007:96, s. 29). Avgiften ska utgöra ett rimligt vederlag för en frivilligt ianspråktagen tjänst (*Regeringens proposition om följdlagstiftning med anledning av den nya regeringsformens bestämmelser om normgivning*, prop. 1975:8, s. 46). Avgiften ska inte sättas i relation till det ekonomiska värde för den enskilde som motprestationen från det allmänna har. Enbart den omständigheten att ”mer” information, som därmed tar upp ett

större lagringsutrymme, kan ha ett större värde för en användare bör därför inte reservationslöst motivera ett större avgiftsuttag.

Att använda lagringsstorlek som modell för avgiftsberäkningen innebär, med hänsyn till att den är tydligt schabloniserad, också en risk för att avgiften kommer att täcka även sådana moment som en myndighet inte får ta ut avgifter för vid ett offentlighetsuttag (se avsnitt 5.4.1). Denna problematik följer av att avgiftens storlek knyts helt och hållet till informationsmängden utan någon relation till faktiska kostnader eller tidsåtgången för de åtgärder som vidtas i det enskilda fallet.

Samma information kan belastas av olika stora avgifter

En nackdel med att utgå från lagringsstorlek som modell är att det kan leda till att samma informationsinnehåll kommer att belastas av olika avgifter beroende på det logiska formatet. Med hänsyn till att myndigheten – även när det är fråga om ett offentlighetsuttag – förfogar över det logiska formatet är det sannolikt att det kan variera mellan olika myndigheter, utifrån hur myndigheten normalt lagrar information. I detta bör beaktas att det saknas en enhetlig standard inom den statliga förvaltningen för hur information ska lagras (SOU 1997:146, s. 132). Skillnader i logiskt format behöver således inte bero på att myndigheten gör ett aktivt ställningstagande i samband med en viss begäran. Ett exempel kan åskådliggöra detta. Ett Excel-dokument som tar upp 80 KB lagringsutrymme kommer, om det i stället sparas som en s.k. CSV-fil (kommaseparerad) att ta upp cirka 194 KB, dvs. mer än det dubbla. Informationsinnehållet är precis detsamma och det kan med lätthet konverteras mellan dessa olika logiska format utan att förlora i värde. Samma informationsinnehåll kan därmed komma att belastas av helt olika avgifter, beroende på hur en viss myndighet väljer att skapa och lagra viss information. Det är inte heller osannolikt att storleken kan variera utifrån vilket program som informationen är skapad i – exempelvis Microsoft Word eller Apple Pages. Olika komprimeringsstandarder kan också påverka storleken på det logiska formatet.

En närliggande frågeställning är den vi pekat på i avsnitt 4.3.4, som rör maskning av uppgifter som finns i information i digitalt format. Vissa myndigheter saknar möjlighet eller vilja att digitalt

maska uppgifter, utan gör detta på papper. För att uppfylla ett krav på att tillhandahålla informationen i elektronisk form i ett visst fall behöver pappersdokumentet därefter skannas in av myndigheten. Det pdf-dokument som då skapas kommer normalt sett att kräva betydligt större lagringsutrymme än en motsvarande fil som skapats genom att text exporteras i Word, på det sätt som t.ex. sker när ett avgörande expedieras i domstolarnas ärendehanteringssystem. Vi anser att dessa omständigheter bidrar till en godtycklighet som talar mot att utgå från lagringsstorlek som modell. Det får dock förutsättas att myndigheter inte verkar för att onödigtvis fördyra tillgången till information genom att använda lämpliga filformat.

Frageställningar hänförliga till enhetspriset

Den omständighet som enligt vår mening – tillsammans med vad som ovan sagts om att det saknas ett konkret samband mellan avgiftens storlek och myndighetens kostnader – talar starkast mot att utgå från en modell baserad på lagringsutrymme är att avgiften, för att uppnå någon form av förutsebarhet, måste baseras på att den kvantifierbara enheten – byte – tillskrivs ett visst belopp. Detta kan enligt vår mening att leda till ett betydande under- eller överuttag i det enskilda fallet. För användaren är det i första hand det som informationen förmedlar som har ett värde. Detta kan inte jämföras med lagringsstorleken. Även om en bild säger mer än tusen ord är frågan om detta är relevant i en digital miljö.

Ett exempel kan illustrera dessa svårigheter. Låt säga att en modell används där enhetspriset utgår från textinformation, vilket kan antas vara den vanligast förekommande typen av information som tillhandahålls. Ett Word-dokument på 25 sidor tar upp cirka 70 KB. Med en hypotetisk avgift på 1 krona per KB skulle denna fil medföra en avgift om 70 kronor. Detta kan framstå som en lämplig utgångspunkt, eftersom en utskrift av motsvarande dokument skulle medföra en avgift om 80 kronor enligt 15 och 16 §§ avgiftsförordningen (50 kr + (15 × 2 kr)). Ett fotografi i JPG-format från en normal mobiltelefonkamera tar som jämförelse upp mellan 3 och 6 MB i lagringsutrymme. Med utgångspunkt i ett enhetsbelopp per KB om 1 krona skulle kostnaden för en sådan bild i elektronisk form uppgå till mellan 3 000 och 6 000 kronor.

Det ovanstående illustrerar inte i första hand att en bildfil kan bli orimligt dyr, utan att det motsatta också kan gälla beroende på vad enhetspriset per kilobyte utgår från. Vår bedömning är att dessa problem inte kommer att lösas på ett tillfredsställande även om priset skulle beräknas med utgångspunkt i en genomsnittlig kostnad i statsförvaltningen på det sätt som gäller för analoga kopior. Skälet till detta är att det är de tekniska förutsättningarna i sig som medför skillnaderna i avgifter. Vi anser vidare att det inte är lämpligt att i praktiken balansera dessa skillnader genom en sådan möjlighet till undantag som framgår av 16 § tredje stycket avgiftsförordningen, som ger myndigheter en möjlighet att frångå fastställda avgifter om det finns särskilda skäl.

Som ett exempel på sådana särskilda skäl nämns i motiven till avgiftsförordningen beställningar av mer omfattande datautskrifter, där en strikt tillämpning av andra stycket skulle leda till ett kraftigt överuttag av avgifter (förordningsmotiven, 1992:3, s. 17). Det är enligt vår uppfattning inte lämpligt att ett sådant undantag mer regelmässigt tillämpas av myndigheter. I sådana fall bör avgifterna i stället regleras i större detalj genom särskilda bemyndiganden och föreskrifter, på det sätt som t.ex. följer av Lantmäteriets föreskrifter om avgifter för grundläggande geografisk information och fastighetsinformation, inklusive geodetisk information och pantbrevsinformation (LMFS 2017:3). Att sätta olika belopp för olika logiska format framstår inte heller som en möjlig väg, med hänsyn till att det inte med någon rimlig avgränsning går att förutse vilka format som kan vara aktuella. Om olika kategorier – exempelvis en uppdelning i text- respektive bildinformation – skulle införas i avgiftsförordningen skulle det lätt kunna leda till besvärliga gränsdragningsfrågor för information som i en digital miljö inte naturligt går att hänföra till någon sådan kategori, t.ex. en ljudfil. Det skulle också kunna leda till en reglering som snabbt förlorar sin aktualitet på grund av den tekniska utvecklingen.

Slutligen kan följande frågeställning lyftas i detta sammanhang. Även om offentlighetsprincipen endast ställer krav på myndigheter att – om det följer av lag – tillhandahålla information i elektronisk form, inte i ett visst logiskt format, innehåller öppna data-lagen sådana föreskrifter. För att myndigheten ska efterleva kraven i lagen kan informationen behöva bearbetas i vissa fall. Detta kan innebära att arbetstid måste läggas ned. Samtidigt kan bearbetningen innebära

att informationen i ett visst fall kräver mindre lagringsutrymme. Det kan exempelvis vara fråga om att myndigheten formaterar viss information i form av rådata till ett maskinläsbart format som är mer effektivt ur lagringshänseende. Myndighetens möjlighet att ta ut en avgift skulle då – trots ökade kostnader i form av nerlagd arbetstid – minska. Detta framstår som en orimlig ordning.

Sammanfattning

Inledningsvis i detta avsnitt konstaterade vi att inga myndigheter i vår enkätundersökning angav att de använder lagringsstorlek som modell för att beräkna avgifter. Mot bakgrund av de omständigheter som vi pekat på ovan framstår detta inte som helt förvånande. Varken i avgiftsförordningen eller i annan ordning finns det några lämpliga föreskrifter som kan tjäna som vägledning för vilket faktiskt enhetspris som en viss lagringsmängd ska åsättas, på det sätt som följer av 16 § avgiftsförordningen för vad en kopia av en sida kostar.

Även om lagringsstorlek kan framstå som en enkel och förutsebar modell att beräkna avgiftsbeloppet utifrån anser vi sammantaget att den inte bör förordas. Huvudskälen för detta är att den inte går att koppla till några konkreta kostnader för myndigheten och att det är förenat med mycket stora svårigheter att bestämma ett enhetspris per byte som inte medför stora över- eller underuttag som i många fall framstår som svårförklarliga för användaren.

6.2.3 Antal sidor

Under utredningens gång har expertgruppen varit samstämmig i att en modell som utgår från antalet sidor inte är lämplig att använda för att beräkna avgifter vid tillhandahållande i elektronisk form. Av en undersökning som genomfördes av Ekonomistyrningsverket år 2009 framgår emellertid att drygt 60 procent av myndigheterna tog ut samma avgift som för motsvarande uttag av papperskopior (ESV 2009:31, s. 11). Av vår enkätundersökning framgår att 20 procent av myndigheterna utgår från antalet sidor vid sådant tillhandahållande. Vad denna minskning beror på har vi inte något direkt svar på. Ett flertal av de kommunala taxor som vi har undersökt utgår också från antalet sidor.

En modell som bygger på att avgiften beräknas utifrån antalet sidor saknar, i likhet med vad som sagts ovan, en koppling till en konkret kostnad för myndigheten. Det är inte möjligt att hävda att det tillkommer någon kostnad för myndigheten att via e-post tillhandahålla en Word-fil som innehåller 100 sidor, jämfört med en som innehåller 20 sidor. E-offentlighetskommittén uttalade att det finns skäl som talar för att tillhandahållande av information i digitalt format allmänt sett inte bör beläggas med avgifter som motsvarar vad som i dag ska tas ut för motsvarande utskrifter på papper (SOU 2010:4, s. 305 och 343). En anledning till detta kan enligt vår mening antas vara just bristen på samband mellan avgiften och en reell kostnad för myndigheten i form av materialkostnader och slitage.

Dessutom kan vi konstatera att det i en digital miljö många gånger inte är möjligt att på något naturligt, logiskt eller förutsebart sätt dela upp en informationsmängd i antal sidor. Vi har exempelvis svårt att se hur en bild- eller ljudfil eller ett Excel-dokument kan delas upp i sidor. Även med utgångspunkten att myndigheter förväntas agera på ett serviceinriktat sätt ges den enskilda myndigheten ett betydande och oberäkneligt bedömningsutrymme i sådana fall. Det kan även ifrågasättas om en modell där avgiften beräknas utifrån hur myndigheten, i samband med att informationen tillhandahålls, delar upp den i sidor uppfyller kravet på att tillhandahållande i form av ett offentlighetsuttag ska göras mot en fastställd avgift. I vart fall brister det enligt vår uppfattning i förutsebarhet på ett sätt som inte är tillfredsställande. En uppdelning i antalet sidor skulle i många fall utgöra endast en fiktiv uppdelning, i vart fall om myndigheten ska efterleva kravet på befintligt format i öppna data-lagen. Enligt vår bedömning skulle en sådan fiktiv uppdelning medföra uppenbara problem ur transparens-hänseende för sökanden.

Visserligen kan det med fog antas att en stor andel av den information som tillhandahålls på begäran från myndigheter med stöd av offentlighetsprincipen är lagrad på ett sätt som till sin natur är uppdelad i sidor, t.ex. domar, beslut och protokoll. En modell som kan övervägas är därför att på liknande sätt som görs i 16 § avgifts-förordningen, särskilja dessa fall. En fördel med en sådan modell är att en mer enhetlig reglering skulle kunna uppnås, som är oberoende av om tillhandahållandet görs som en papperskopia eller i elektronisk form (jfr SOU 2010:4, s. 352). Vi förordar emellertid inte en sådan uppdelning, eftersom grundproblemet kvarstår för alla typer av

information som inte låter sig uppdelas i sidor. En mer generell utformning som inte är beroende av det logiska formatet i ett enskilt fall bör enligt vår uppfattning eftersträvas. Det framstår även som olämpligt att medvetet knyta de bestämmelser vi föreslår i kapitel 7 till en modell som utgår från analoga dokument, inte minst med hänsyn till att vi i huvudbetänkandet föreslår att öppna data-lagen bör frikopplas från handlingsbegreppet i 2 kap. 3 § TF.

6.2.4 Antal filer

Enligt vår enkätundersökning utgår 24 procent av de statliga myndigheterna från antalet filer när avgifter tas ut för information som tillhandahålls i elektronisk form. Vi har endast kunna hitta enstaka exempel på att modellen används av kommuner.

Fördelar med en modell baserad på antalet filer

Vi kan konstatera att en modell som bygger på att avgiften bestäms utifrån antalet filer som tillhandahålls till sökanden har en klar fördel genom att den framstår som förutsebar för allmänheten och lätt att tillämpa för myndigheten. Vissa av de problemställningar som vi lyft i avsnitt 6.2.2 om lagringsstorlek faller som vi ser det bort. Framför allt frågan om att storleken på filen i fråga kan öka om analog maskning utförs – vilket med en modell som bygger på lagringsstorlek därmed påverkar storleken på den avgift som kan komma att tas ut – bör enligt vår bedömning inte aktualiseras. Myndigheten bör också på förhand på ett enkelt sätt kunna ge besked om vilken avgift som kan komma att tas ut i ett enskilt fall. Till skillnad från vad vi redogjort för ovan kräver den nu aktuella modellen inte heller att myndigheten, vid tidpunkten för tillhandahållandet, gör en fiktiv uppdelning av sådan information som inte naturligen går att dela upp i sidor för att kunna bestämma avgiftens storlek. Avgiften skulle inte heller påverkas av om informationen bearbetas så att det logiska formatet ändras, på det sätt som vi redogjort för i avsnittet om lagringsstorlek.

Omständigheter som talar mot att utgå från antalet filer

I likhet med vad som sagts i avsnitt 6.2.2 har en modell som är knuten till antalet filer den nackdelen att beräkningen av avgiften knyts till vilket logiskt format som informationen tillhandahålls i, inte som för papperskopior till kostnader hänförliga till distributionssättet. Detta medför i viss mån ett bristande samband mellan kostnaden för myndigheten och den avgift som tas ut. Visserligen tar en modell som bygger på antalet filer bättre i beaktande att det normalt sett innebär samma kostnad för myndigheten att distribuera information med en filstorlek om 20 MB som en på 10 MB. Det problem som vi pekat på ovan vad gäller att bestämma ett lämpligt enhetspris kan då tyckas få minskad betydelse. Vi anser emellertid att problematiken delvis kvarstår, av följande skäl.

Även om avgiftsunderlaget utgår från antalet filer behöver förutsebarheten skull ett enhetspris fastställas, vilket enligt vår bedömning inte är helt enkelt. När informationsmängden i ett visst fall reduceras till en större, sammanhängande enhet – en fil – måste ett högre enhetspris troligtvis sättas än vad som gäller när det baseras på mindre delmängder, exempelvis antalet sidor. För att det ska vara samhällsekonomiskt effektivt att ta ut en avgift som baseras på antal filer måste enhetspriset därför antagligen bestämmas till en förhållandevis hög nivå som korresponderar med någon form av genomsnittstorlek för alla informationsmängder. I annat fall kommer i många fall myndighetens administrationskostnader att överstiga avgiften. Av Ekonomistyrningsverkets rapport, *Allmänna handlingar i elektronisk form*, framgår att när en myndighet på begäran lämnar ut enstaka allmänna handlingar som finns lagrade i digitalt format med e-post är i regel kostnaden för att hantera ett avgiftsuttag betydligt högre än kostnaden för att hantera själva beställningen. I dessa fall väljer myndigheter därför ofta att inte ta ut någon avgift alls (ESV 2009:31, s. 19, jfr även SOU 1997:146, s. 134). Mot denna bakgrund finns det en risk att tillhandahållande av även enstaka handlingar belastas med en orimligt hög avgift. Sådana effekter skulle emellertid kunna motverkas genom att ett visst antal filer ska tillhandahållas avgiftsfritt vid offentlighetsuttag, i likhet med vad som gäller för papperskopior, där en avgift inte tas ut för de första nio sidorna (se 16 § avgiftsförordningen). I motsats till vad som gäller för papperskopior skulle mängden information som i praktiken görs avgiftsfri

dock antagligen öka betydligt om utgångspunkten är antal filer. Detta eftersom det saknas ett sådant linjärt samband mellan avgiftens storlek och informationsmängden som råder för papperskopior. Att mer information görs avgiftsfri bör dock inte per automatik ses som något negativt.

Det bör också beaktas att en beräkningsmodell som utgår från antalet filer i viss mån är beroende av hur myndigheten organiserar och lagrar information i digitalt format. Detta gör sig dock även gällande för analoga kopior och vi förutsätter att myndigheter inte lagrar information på ett sätt som, utan att det beror på godtagbara praktiska eller tekniska skäl, leder till att högre avgifter kommer att tas ut vid ett tillhandahållande.

6.2.5 Arbetstid

Omständigheter som talar för att utgå från arbetstid

Vi har inledningsvis i avsnitt 6.1 konstaterat att informationens storlek i en digital miljö inte har något direkt samband med eventuella kostnader för tillhandahållandet, utan det som i realiteten ska pris-sättas är det arbete som måste läggas ner vid mer omfattande beställningar (SOU 2010:4, s. 355). Om modellen för att beräkna avgiftsunderlaget frikopplas från arbetskostnaden, vilket är fallet med de modeller som vi har redogjort för i avsnitt 6.2.2 och 6.2.4, leder det till ett bristande samband mellan avgiften och den reella kostnaden för myndigheten. En sådan ordning bör undvikas. Redan med hänsyn till detta anser vi att en modell som utgår från arbetstiden har fördelar jämfört med de övriga som vi redovisat ovan.

En sådan modell bör enligt vår bedömning också bäst kunna upprätthålla skiljelinjen mellan de åtgärder som hör till frågan om tillgängliggörande och de som hör till tillhandahållandet. Detta är enligt vår bedömning av stor vikt vid avgiftsberäkningen eftersom det står klart att en myndighet, enligt tryckfrihetsförordningen, inte får ta ut en avgift för arbete med att ta fram och sekretesspröva en handling som har begärts ut med stöd av offentlighetsprincipen, dvs. för åtgärder som hör till tillgängliggörandet (se avsnitt 5.4.1). Med hänsyn till att tillhandahållande i elektronisk form – när detta görs gällande med stöd av formkraven i bl.a. öppna data-lagen – kommer att övergå till att i stor utsträckning vara ett offentlighetsuttag gör

sig gränsdragningen än mer gällande. Det är också viktigt för att kunna klart skilja mellan å ena sidan avgifter för kopior av allmänna handlingar och å andra sidan avgifter för prestationer (Bohlin, *Offentlighetsprincipen*, 8u, s. 151).

En annan fördel med att utgå från nerlagd arbetstid är att denna modell är direkt knuten till de olika handläggningsåtgärder som en myndighet vidtar som svar på en begäran, på samma sätt som avgiftsnivåerna i öppna data-lagen. Det bör därmed vara enklare att härleda en avgift som har tagits ut i ett enskilt fall till de olika moment som anges i 6 kap. 2 § öppna data-lagen, vilket kan bidra till en transparentare tillämpning, till gagn för både myndigheten och användaren.

Med en modell som utgår från nerlagd arbetstid bör de problem med att fastställa ett rättvisande och rimligt enhetspris som vi pekat på i föregående avsnitt kunna motverkas. I vart fall bör betydande över- eller underuttag kunna undvikas eftersom avgiften inte är direkt kopplad till lagringsstorlek eller logiskt format i övrigt, två faktorer som kan variera betydligt. Det är i detta sammanhang värt att notera att de i avgiftsförordningen fastställda avgifterna för papperskopior är beräknade med utgångspunkt i en genomsnittlig timkostnad i statsförvaltningen och en förväntad tidsåtgång för att tillhandahålla en kopia av informationen. Arbetstiden ligger således redan i dag indirekt till grund för beräkningen av avgiftsunderlaget. I syfte att förenkla och skapa en förutsebar tillämpning har kostnaderna för arbetet sedan överförts till ett schabloniserat enhetspris per sida, på det sätt som framgår av 16 § avgiftsförordningen. I en digital miljö kan en motsvarande abstraktion inte göras med samma enkelhet, vilket vi har pekat på i avsnitt 6.2.2 och 6.2.4. Det finns därför, enligt vår bedömning, anledning att i stället överväga att använda arbetstiden i sig som beräkningsmodell för avgiftsunderlaget. Denna modell tillämpas också i dag när en myndighet tillhandahåller en avskrift av allmän handling eller framställer bestyrkta avskrifter eller kopior av handlingar som getts in till myndigheten. En avgift om 125 kronor per påbörjad fjärdedels arbetstimme ska då tas (17 och 18 §§ avgiftsförordningen). Något principiellt hinder mot att utgå från nerlagd arbetstid, även i de fall det är fråga om en fastställd avgift enligt 2 kap. 15 § TF, synes därmed inte finnas. Det kan i detta sammanhang noteras att flertalet kommunala avgiftstaxor som vi har gått igenom utgår från arbetstid, och då i många fall ett ”enhetspris”,

dvs. timkostnad, om 125 kronor per påbörjad kvart med avgiftsförordningen som modell.

Omständigheter som talar mot att utgå från arbetstid

Något som måste beaktas är att med en modell som helt bygger på nerlagd arbetstid uppstår en risk för att den användare som först begär att få del av viss information får stå för hela kostnaden för eventuell bearbetning och att efterföljande endast betalar för den tid som tillhandahållandet i övrigt innebär, vilket ofta är mycket litet (ESV 2015:63, s. 23). Detta problem bör dock inte överskattas enligt vår bedömning och är inte unikt för information som tillhandahålls i elektronisk form. Exempelvis kan motsvarande situation tänkas uppstå för sådana avskrifter som anges i 17 § avgiftsförordningen.

Av större principiell betydelse är att den arbetstid som går åt för att tillhandahålla en normalstor mängd information i elektronisk form via e-post – exempelvis några enstaka domar eller beslut från ett ärendehanteringssystem – i många fall är synnerligen begränsad (se avsnitt 5.4.2). Även den tid som går att bearbeta information kan antas vara relativt begränsad eftersom möjligheter att konvertera och formatera information i digitalt format ofta är inbyggt i de program som en myndighet har tillgång till. Dessa omständigheter medför att det måste noga övervägas hur enhetspriset ska bestämmas, för att en rimlig avgift ska tas i olika fall. Vi återkommer till detta i kapitel 7.

En omständighet som särskilt bör lyftas fram är att även om ett enhetspris i form av en timkostnad tillämpas kan det inte jämföras med ett schablonbelopp på det sätt som tillämpas för papperskopior, eller som skulle kunna gälla om avgiftsunderlaget beräknas utifrån lagringsstorlek eller antal filer. I detta avseende finns det uppenbara brister i förutsebarhet, vilket talar mot den nu aktuella modellen. Vi anser dock att detta skulle kunna motverkas genom en väl definierad trappstegsmodell där endast arbetstid över en viss gräns leder till ett avgiftsuttag, och då enligt vissa schabloner. En sådan ordning skulle även motverka att myndigheter i mer detalj behöver räkna ut eller redovisa nerlagd arbetstid i ett visst fall.

6.2.6 Avgiftsfrihet som modell

Vår bedömning: En generell avgiftsfrihet bör inte tillämpas. På motsvarande sätt som för papperskopior bör dock avgiftsfrihet kunna tillämpas för tillhandahållanden av mindre omfattning när det är fråga om offentlighetsuttag.

Fördelar med en mer generell avgiftsfrihet

En beräkningsmodell som effektivt skulle motverka flera av de problem som vi pekat på i avsnitt 6.2.2–6.2.5, och som väl uppfyller det grundläggande kravet på att avgifter ska vara förutsebara (SOU 2001:3, s. 230), är att inte ta ut några avgifter alls när information tillhandahålls i elektronisk form. Med hänsyn till att utgångspunkten är att allmänheten har rätt att, åtminstone på stället, *utan avgift* ta del av offentliga handlingar (2 kap. 15 § TF) anser vi att det är naturligt att överväga en modell som bygger på avgiftsfrihet.

En utökad avgiftsfrihet skulle enligt vår bedömning bidra till såväl en stärkt offentlighetsinsyn som ett ökat vidareutnyttjande av information, särskilt i form av öppna data, vilket ligger i linje med regeringens digitaliseringsstrategi och syftet med öppna data-lagen. För en mer utförlig analys kring potentiella samhällsekonomiska vinster med minskade avgifter i dessa delar hänvisar vi till avsnitt 14.6 i huvudbetänkandet.

En uppenbar fördel som vi kan se med avgiftsfrihet är att det leder till minskad administration för myndigheterna vad gäller avgiftsuttaget, genom att de inte behöver redovisa nerlagd tid, beräkna avgiften i ett visst fall eller fakturera användaren. Allt tyder på att det ofta är samhällsekonomiskt kontraproduktivt att ta betalt för enstaka, normalstora uttag av allmänna handlingar i elektronisk form. Många myndigheter vittnar om att kostnaden för att lämna ut enstaka handlingar i elektronisk form är så låg att ett sådant tillhandahållande innebär att myndigheten gör en besparing jämfört med att skicka ut kopiorna på papper (ESV 2009:31, s. 20). Det är inte osannolikt att avgiftsfrihet kan leda till en kostnadsneutralitet (SOU 2010:4, s. 276 och 355). Att myndigheter i hög utsträckning, trots att det i dag inte är en skyldighet enligt offentlighetsprincipen, inte tar ut avgifter för att tillhandahålla information i elektronisk form ger enligt vår

mening ett visst stöd för en sådan bedömning. Av tidigare undersökningar framgår tydligt att endast en liten andel av de myndigheter som efter en begäran tillhandahåller information i elektronisk form tar ut en avgift (jfr SOU 2010:4, s. 255 och Ds 2007:37, s. 61). I vår enkätundersökning angav endast 16 procent av myndigheterna att de tar ut en avgift i mer än 25 procent av fallen. Vi kan dock notera att anledningen i en majoritet av fallen angavs vara att gränsen vad gäller antal sidor eller nerlagd arbetstid för när avgifter tas ut inte nåddes.

För avgiftsfrihet som modell talar också att många offentlighetsuttag till stor del inte medför några sådana kostnader för myndigheten som får medräknas. Den stora kostnaden för myndigheterna är i många fall det arbete som krävs för att ta fram och, inte minst, sekretesspröva den information som efterfrågas (SOU 2010:4, s. 272 f.). Att sedan skicka den efterfrågade informationen, t.ex. ett beslut i form av ett pdf-dokument, tar inte mycket faktisk arbetstid i anspråk. Ett otydligt samband med reella kostnader för tillhandahållandet talar därför, i vart fall när det är fråga om offentlighetsuttag, för en mer generell avgiftsfrihet.

Avgiftsfrihet skulle också innebära att avgiftsuttaget inte torde kunna hamna i konflikt med avgiftsprinciperna i öppna data-lagen, med mindre administration och mindre risk för att ärenden behöver överprövas i domstol som effekt.

Våra överväganden

Oaktat de fördelar som vi redogjort för ovan föreslår vi inte att en modell som innebär att information som tillhandahålls i elektronisk form alltid ska vara avgiftsfri. Ett starkt skäl är att en sådan ordning skulle hindra myndigheter att ta betalt för åtgärder som de utför som en service, med konsekvensen att de sannolikt helt avstår från att vidta sådana åtgärder. En sådan effekt skulle motverka det övergripande syftet att öka tillgången till information för vidareutnyttjande som framgår av öppna data-lagen. De skulle samtidigt i vissa fall ha en skyldighet att bearbeta information för att efterleva krav på format i exempelvis öppna data-lagen, utan en rätt att ta ut någon avgift för de kostnader som är förknippade med detta arbete.

Ett annat skäl är att en rätt för allmänheten att få stora mängder information tillhandahållen i elektronisk form utan någon avgift skulle kunna innebära stora konsekvenser för myndigheternas möjlighet att bedriva sin kärnverksamhet. Antalet förfrågningar kan antas öka, med ökade arbetsinsatser för myndigheterna som följd. Även om arbetet med att tillhandahålla enskilda handlingar i elektronisk form normalt sett inte kan antas vara annat än av obetydlig omfattning anser vi att det bör kunna beaktas i viss mån, i synnerhet när det rör sig om omfattande beställningar. Vi vill här erinra om att även om offentlighetsprincipen ger en rätt att få del av offentliga handlingar utan avgift när de tillhandahålls på stället, är utgångspunkten den motsatta när någon vill ha med sig en kopia av en handling. Detta framgår tydligt av att 2 kap. 16 § TF anger att det ska ske mot en fastställd avgift.

Sammantaget är vår bedömning att en generell avgiftsfrihet inte bör tillämpas för tillhandahållande i elektronisk form. I stället bör en strävan mot ökad avgiftsfrihet komma till uttryck genom att en avgift inte ska tas ut för mindre mängder information vid ett offentlighetsuttag, i likhet med vad som gäller för papperskopior enligt 16 § avgiftsförordningen.

7 En ny reglering av avgifter för information i elektronisk form

7.1 Inledning

Vi har i avsnitt 3.2 konstaterat att det finns ett behov av att se över gällande reglering i avgiftsförordningen (1992:191) när statliga myndigheter tillhandahåller information i elektronisk form. Av den undersökning vi genomfört framgår att endast en mindre del av myndigheterna regelmässigt tar ut en avgift för detta. Samma bild framgår av promemorian *Frekventa och omfattande ärenden om utlämnande av allmän handling* (Ds 2017:37). Det konstateras även att vissa myndigheter regelmässigt avgiftsbelägger uttagen och att avgiftsnivåerna skiljer sig åt mellan myndigheterna. Att detta inte är tillfredsställande anförs i våra kommittédirektiv. Det finns därför enligt direktiven behov av att klargöra på vilka grunder som avgifternas storlek för information i elektronisk form bör beräknas. I syfte att uppnå en mer enhetlig reglering i dessa avseenden föreslår vi i detta kapitel att nya bestämmelser införs i avgiftsförordningen. De bestämmelser vi föreslår är inte avsedda att reglera tillhandahållande av information som i dag omfattas av särskilda bemyndiganden i annan ordning, utan syftar till att uppnå en tydlig och förutsebar reglering av den stora merparten av ärenden om tillhandahållande som regelbundet handläggs av myndigheter. Våra förslag i detta kapitel bygger på de överväganden som vi har gjort i kapitel 4, 5 och 6.

I avsnitt 7.2 behandlar vi frågan om det generella bemyndigandet i 4 § 8 avgiftsförordningen bör upphävas. Därefter redovisar vi våra förslag på nya bestämmelser i avgiftsförordningen i avsnitt 7.3. I avsnitt 7.4 ger vi några konkreta exempel på hur avgifter kan komma att beräknas enligt dessa bestämmelser.

7.2 Nuvarande reglering

Vårt förslag: I syfte att uppnå en mer enhetlig reglering av uttag av avgifter för information som tillhandahålls i elektronisk form ska bestämmelsen i 4 § 8 avgiftsförordningen upphöra att gälla och nya bestämmelser införas.

Krav på förutsebarhet och fastställda avgifter

Ett grundläggande krav vid avgiftssättningen är att reglerna måste vara utformade så att den enskilde kan förutse vad en begäran kommer att kosta (*Offentlighetsprincipen och den nya tekniken*, SOU 2001:3, s. 230). Frågan kan ställas om det generella bemyndigandet i 4 § 8 avgiftsförordningen att ta ut avgifter för att tillhandahålla information i elektronisk form kan anses uppfylla detta krav, i vart fall läst tillsammans med bestämmelsen i 5 § tredje stycket.¹

Att myndigheter ges en möjlighet att själv bestämma om de vill ta ut en avgift i ett enskilt fall, genom att det i 4 § första stycket framgår att en myndighet "får" ta ut en avgift, innebär enligt vår bedömning inte i sig att kravet på förutsebarhet inte kan anses vara uppfyllt. Däremot medför utformningen av 5 § tredje stycket en osäkerhet för den som vill få del av information i elektronisk form genom att myndigheten som utgångspunkt själv, upp till full kostnadstäckning, får besluta om storleken på avgifterna. Som vi har konstaterat i bl.a. avsnitt 3.2 tar myndigheter, inom ramen för det generella bemyndigandet, ut vitt skilda avgifter för samma typ av digitala information. Olika beräkningsmodeller som utgår från arbetstid eller antalet sidor eller filer används av olika myndigheter. Detta är inte en lämplig ordning, men innebär enligt vår uppfattning inte att det i ett enskilt fall saknas en möjlighet för sökanden att på förhand få en uppfattning om hur avgiften kommer att beräknas. Vi har inte funnit något stöd för att det grundläggande kravet på förutsebarhet ska tolkas som att det faktiska avgiftsbeloppet i sig måste gå att förutse innan en begäran ställs, utan det bör vara tillräckligt att myndigheten kan ge sökanden besked om hur avgiften kommer att

¹ I 5 § tredje stycket avgiftsförordningen anges att för avgifter som tas ut enligt 4 § första stycket 1–9 får myndigheten själv, upp till full kostnadstäckning, besluta om storleken på avgifterna om inte regeringen har föreskrivit något annat.

beräknas innan informationen faktiskt tillhandahålls. Detta kan exempelvis framgå av en fastställd avgiftstaxa eller genom att en beräkning görs i det enskilda fallet.

Mot denna bakgrund anser vi att det övergripande kravet på förutsebarhet inte ensamt talar mot en fortsatt tillämpning av nuvarande reglering. Vad som emellertid också talar mot en sådan tillämpning är att bestämmelsen synes tillåta att avgifter tas ut även för åtgärder som en myndighet, enligt offentlighetsprincipen, är skyldig att vidta utan avgift. Vi har redogjort för detta i avsnitt 5.4.1 gällande åtgärder för att ta fram information. Dessutom kommer – med hänsyn till de krav på format som vi föreslår i öppna data-lagen – tillhandahållande i elektronisk form i många fall att utgöra ett offentlighetsuttag, dvs. i enlighet med de skyldigheter som följer av 2 kap. TF. En kopia av informationen ska då tillhandahållas ”mot en fastställd avgift” i enlighet med 2 kap. 16 § TF. Vi anser att det generella bemyndigandet i 4 § 8 avgiftsförordningen inte uppfyller detta krav, eftersom det innebär att myndigheten dels *får* ta ut en avgift, dels ges ett skönsmässigt utrymme genom 5 § tredje stycket att bestämma storleken på en eventuell avgift. Ett förtydligande i 4 § 8 så att det framgår att den är tillämplig även på offentlighetsuttag skulle enligt vår bedömning inte leda till en annan bedömning (jfr *Allmänna handlingar i elektronisk form – offentlighet och integritet*, SOU 2010:4, s. 352). Att uttag av avgifter med stöd av det generella bemyndigandet i ett enskilt fall förutsätter att tillhandahållandet dels är förenligt med myndighetens uppdrag, dels är av tillfällig natur eller av mindre omfattning bidrar ytterligare till att det kan ifrågasättas om avgiften är fastställd på det sätt som avses i 2 kap. 16 § TF, med hänsyn till att dessa omständigheter kan antas förändras över tid.

I motsats till dessa bestämmelser anges för analoga kopior i 15–22 §§ avgiftsförordningen att en myndighet *ska* ta ut avgifter när den efter särskild begäran lämnar ut en allmän handling, och då till en viss, närmare angiven, storlek som beräknas utifrån en fastställd modell som är gemensam för de myndigheter som omfattas av avgiftsförordningen. Att myndigheterna enligt bestämmelsen i 16 § tredje stycket har möjlighet att frånga vad som föreskrivs om avgifter för papperskopior om det föreligger särskilda skäl innebär enligt vår bedömning inte att avgifterna inte ska betraktas som fastställda (jfr motiven till avgiftsförordningen, 1992:3, s. 17).

Bestämmelsen i 4 § 8 ska upphävas

Vi anser mot bakgrund av det ovanstående att det inte är möjligt eller lämpligt att låta bestämmelserna i 4 § 8 och 5 § avgiftsförordningen reglera avgiftsuttaget när tillhandahållandet i elektronisk form utgör ett offentlighetsuttag. Ett alternativ som skulle kunna övervägas är att införa särskilda föreskrifter för dessa situationer som ett komplement till vad som gäller i dag; kravet enligt 2 kap. 16 § TF på att en avgift som tas ut ska vara fastställd gäller inte på samma sätt när tillhandahållandet görs på ett sätt som går utöver vad som följer av offentlighetsprincipen. En sådan ordning skulle dock, enligt vår mening, inte på ett effektivt sätt motverka den grundläggande invändningen mot nuvarande reglering, nämligen att myndigheter inom ramen för det generella bemyndigandet tar ut olika stora avgifter för samma typ av information, beräknade utifrån vitt skilda modeller. Uppenbara brister i förutsebarhet skulle därmed i praktiken kvarstå för den som vill ta del av information i elektronisk form.

Vi anser vidare att en mer enhetlig reglering bör eftersträvas, för att motverka tillämpningsproblem. En komponent i detta är en ökad harmonisering med avgiftsnivåerna enligt öppna data-lagen. Genom att begreppet *full kostnadstäckning* används med olika betydelse i 5 § avgiftsförordningen respektive 6 kap. 2 § andra stycket öppna data-lagen kan tillämpningssvårigheter komma att uppstå. I förstnämnda bestämmelse avses ett ekonomiskt mål för verksamheten medan den nämnda bestämmelsen i öppna data-lagen ger uttryck för att avgifter i vissa fall får omfatta även kostnader för att skapa och samla in information. Utformningen av dessa bestämmelser kan tillsammans ge sken av att 4 § 8 och 5 § avgiftsförordningen tillåter att avgifter tas ut även för sådana kostnader, vilket inte är fallet enligt det tak som riksdagens prissättningsprincip utgör. Ekonomistyrningsverket har i en rapport pekat på motsvarande otydligheter i förhållande till avgiftsbestämmelserna i lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen (*Avgiftsförordningen och PSI-lagen*, ESV 2015:63, s. 24). Vi kan i detta sammanhang även konstatera att en tydligare reglering, med en skyldighet att ta ut avgifter till fastställda nivåer, skulle kunna bidra till att myndigheter lättare kan efterleva det krav på att ange grunden för hur en avgift kommer

att beräknas som följer av 6 kap. 7 § öppna data-lagen², i de fall denna bestämmelse görs gällande.

Utöver det ovanstående kan vi notera följande. En myndighet kan med stöd av 4 § 8 avgiftsförordningen ta ut en avgift när den tillhandahåller information i elektronisk form på eget initiativ, t.ex. genom att informationen publiceras på myndighetens webbplats (se avsnitt 5.3.3). Möjligheten att, enligt gällande rätt, ta ut en avgift utan ett särskilt bemyndigande i dessa fall skulle därmed falla bort om bestämmelsen upphör. Vi anser emellertid att detta inte ensamt utgör ett starkt skäl mot att upphäva bestämmelsen. I praktiken tas avgifter ut endast i mycket få fall; i vår enkätundersökning uppgav endast cirka fyra procent av myndigheterna att de tar ut en avgift i dessa fall. Detta kan enligt vår bedömning antas följa direkt av att ett avgiftsuttag dels förutsätter är att det rör sig om åtgärder av mindre omfattning eller tillfällig natur, dels att det normalt är upp till myndigheten att avgöra om den vill publicera information utan en begäran. Vi återkommer i avsnitt 8.2.4 till frågan om möjligheten att ta ut avgifter för information som tillhandahålls utan en begäran.

Vi anser sammantaget att övervägande skäl talar för att reglera avgiftsuttaget för information i elektronisk form i annan ordning än vad som följer av 4 § 8 avgiftsförordningen. Framför allt kravet på att tillhandahållandet ska göras mot en fastställd avgift och ett behov av en mer enhetlig och förutsebar avgiftssättning talar för en sådan bedömning. Vi anser att det inte har kommit fram några vägande skäl som talar mot vår bedömning. Den flexibilitet i avgiftsuttaget som kan vara nödvändig för vissa myndigheter och vissa särskilda informationstyper kan enligt vår bedömning bibehållas genom de särskilda bemyndiganden som finns och kan komma att utfärdas av regeringen. Dessa gäller framför de bestämmelser som vi nu föreslår ska införas (2 § avgiftsförordningen).

Vi anser således att bestämmelsen i 4 § 8 avgiftsförordningen ska upphävas och att nya bestämmelser införs som reglerar avgiftsuttag när myndigheter tillhandahåller information i elektronisk form. Som en följd av att 4 § 8 upphävs behöver lydelsen av 5 § också justeras.

² Av 6 kap. 7 § öppna data-lagen framgår att en myndighet eller ett offentligt företag ska kunna ange grunden för hur en avgift kommer att beräknas. På begäran ska en myndighet eller ett offentligt företag ange hur en avgift har beräknats i ett enskilt fall.

7.3 En enhetlig och förutsebar reglering

Med utgångspunkten att nuvarande bemyndigande att ta ut avgifter med stöd av 4 § 8 avgiftsförordningen upphör måste detta regleras i annan ordning i avgiftsförordningen. De överväganden som vi gjort i kapitel 6 kring olika möjliga modeller för att beräkna avgiften i ett visst fall kommer att ligga till grund för de förslag som vi redovisar i detta avsnitt.

7.3.1 Utgångspunkter

Vid utformningen av de förslag som vi redovisar nedan har vi i första hand strävat efter att uppnå en enhetlig och förutsebar reglering och har särskilt beaktat möjligheten att i viss utsträckning tillämpa schablonavgifter. En utgångspunkt bör enligt vår mening vara att så långt möjligt – i vart fall när ett tillhandahållande i elektronisk form utgör ett offentlighetsuttag – fastställa schabloniserade avgifter i likhet med den modell som tillämpas i 15 och 16 §§ avgiftsförordningen. En schablonisering får enligt vår uppfattning dock inte drivas så långt att en rimlig fördelning mellan beställare av stora informationsmängder och den som endast gör ett litet uttag inte kan göras (SOU 2001:3, s. 230).

E-offentlighetskommittén uttalade i sitt slutbetänkande år 2010 att det torde ”möta svårigheter att på ett mer detaljerat sätt reglera avgiftsuttaget vid utlämnande av allmänna handlingar i elektronisk form” (SOU 2010:4, s. 355). Vi delar denna bedömning. Den genomgång som vi gjort i avsnitt 6.2 av olika tänkbara modeller visar tydligt att svårigheterna inte har minskat sedan år 2010. Snarare kan den tekniska utvecklingen sägas ha lett i motsatt riktning, genom att floran av filformat och informationstyper har utökats betydligt. Svårigheterna ligger framför allt i att på ett rimligt sätt kvantifiera en genomsnittlig kostnad i statsförvaltningen på det sätt som gjorts för papperskopior i 16 § avgiftsförordningen. Detta på grund av att kostnaden för att distribuera information i en digital miljö är mycket begränsad och att kostnaden inte ökar nämnvärt när informationsmängden ökar, på det sätt som naturligen följer för papperskopior där maskinellt slitage och materialkostnader ökar ju fler sidor som faktiskt tillhandahålls.

Ett sätt att möta dessa utmaningar är att myndigheterna i större utsträckning arbetar med att göra information som ofta efterfrågas

tillgänglig på eget initiativ. Detta har man pekat på i tidigare utredningar (jfr SOU 2001:3, s. 210 och SOU 2010:4, s. 233). Vi vill dock erinra om att en sökande alltid har rätt att ställa en begäran med stöd av offentlighetsprincipen avseende ”samma” information som exempelvis tillhandahålls på myndighetens webbplats (jfr RÅ 1993 ref. 3). Merparten av myndigheterna har inte heller något uttryckligt uppdrag att arbeta med att proaktivt tillhandahålla information, eller en möjlighet att ur verksamhetssynpunkt arbeta med det i någon större omfattning. Det kan därför, enligt vår bedömning, förutsättas att frågorna kring hur avgiften ska beräknas efter en begäran kvarstår i stor utsträckning även fortsättningsvis.

De nya bestämmelserna och normgivningsmakten

De bestämmelser vi föreslår i detta kapitel avser förändringar i en förordning. De avgifter vi föreslår är enligt vår bedömning inte i sig av sådan karaktär att det förutsätts att bestämmelserna meddelas i lag eller efter riksdagens bemyndigande (8 kap. 2 § första stycket 2 och 3 regeringsformen), se avsnitt 10.2.2. Utgångspunkten är därför att bestämmelserna faller inom regeringens restkompetens enligt 8 kap. 13 § första stycket 2 regeringsformen (jfr *Avgifter*, SOU 2007:96, s. 27 och 58).

Vi kan emellertid notera att den prissättningsprincip som ligger till grund för uttaget av avgifter för information i elektronisk form enligt gällande rätt underställdes riksdagens prövning (*Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*, prop. 1997/98:136, s. 63 ff.). De bestämmelser vi redovisar i detta kapitel kan antas påverka tillgången till information som innehåses av myndigheter i praktiken och därmed i förlängningen hur offentlighetsprincipen kan utnyttjas i ett enskilt fall. Bestämmelserna är också utformade som en skyldighet, till skillnad från vad som gäller enligt det generella bemyndigandet i 4 § 8 avgiftsförordningen. Enligt vår mening är det fråga om förhållanden av så principiell natur att det bör övervägas att de bestämmelser som vi föreslår blir föremål för riksdagens bedömning. Detta är emellertid en fråga som slutligen måste tas ställning till inom ramen för ärendets fortsatta beredning.

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

Vårt förslag: En myndighet ska ta ut en avgift när den efter en begäran tillhandahåller information i elektronisk form.

En skyldighet främjar förutsebarhet och enhetlighet

En första fråga är om myndigheter ska vara skyldiga att ta ut avgifter när de efter en begäran tillhandahåller information i elektronisk form eller om det i stället bör överlåtas till den enskilda myndigheten att avgöra detta, genom att det i avgiftsförordningen anges att en avgift *får* tas ut. Det är enligt vår mening naturligt att det senare tillämpas enligt nu gällande rätt eftersom sådana åtgärder i nuläget – förutom i vissa specialfall – går utöver vad myndigheten är skyldig att vidta enligt offentlighetsprincipen. Med hänsyn till svårigheterna att i en digital miljö föreskriva en enhetlig reglering av avgiftsuttagen innebär en sådan ordning också en viss flexibilitet.

När tillhandahållande av information i elektronisk form i större utsträckning utgör ett offentlighetsuttag saknas, som vi anmärkt i avsnitt 7.2, utrymme för att överlåta till myndigheterna att sköns- mässigt bestämma om och till vilken storlek en avgift ska tas ut. För att det ska vara fråga om en fastställd avgift i den mening som avses i 2 kap. 16 § TF anser vi att det, på samma sätt som för kopior i analog form, ska framgå av tillämpliga bestämmelser i avgiftsförordningen att en avgift *ska* tas ut i dessa fall. Vi anser med hänsyn till detta att när ett tillhandahållande i elektronisk form utgör ett offentlighetsuttag ska det framgå att myndigheten är skyldig att ta ut en avgift. Vi kan inte se något vägande skäl för att i dessa fall ha en annan ordning än vad som gäller för kopior i analog form. Frågan är om detsamma bör gälla för arbete som går utöver skyldigheterna enligt offentlighetsprincipen (informationsuttag i övrigt).

Det står klart att en avgift ska *kunna* tas ut för åtgärder som går utöver myndighetens skyldigheter enligt offentlighetsprincipen. Även för kopior i analog form kan en avgift i dessa fall tas ut, då med stöd av 4 § 2 avgiftsförordningen (Ekonomistyrningsverket, *Avgift för kopia av allmän handling*, ESV 2005:27, s. 12). En enhetlig reglering saknas för tillhandahållande i såväl analog som elektronisk form. Vi anser

emellertid att det är särskilt angeläget att avgiftsuttaget för information i elektronisk form regleras på ett enhetligt sätt. Detta kan enligt vår uppfattning bäst uppnås genom att myndigheter, till skillnad från nuvarande ordning, är skyldiga att ta ut en avgift även för kostnader som är hänförliga till ett informationsuttag i övrigt, dvs. annat än ett offentlighetsuttag. Härigenom får myndigheterna inte längre underlåta att ta ut en avgift i ett enskilt fall på grund av administrativa eller praktiska skäl. Till detta kommer att de åtgärder som ofta kan tänkas vara aktuella är arbete med att bearbeta information för att uppfylla formatkraven i 4 kap. öppna data-lagen. I den meningen utgör arbetet en skyldighet och det är därför lämpligt att myndigheten också ska ta ut en avgift för sådant arbete, i linje med vad som gäller när allmänna handlingar lämnas ut i analog form (se dock avsnitt 7.3.5). Vi avser inte heller att införa en begränsning för avgiftsuttaget på det sätt som framgår av 4 § 8 avgiftsförordningen genom att arbetet ska vara av tillfällig art eller mindre omfattning. Det kan således bli fråga om relativt omfattande arbetsinsatser, som myndigheter rimligtvis inte ska tillhandahålla allmänheten helt utan avgift. En situation där samma information är avgiftsbelagd hos endast vissa myndigheter är inte tillfredsställande och skulle kunna leda till att vissa myndigheter belastas av ett stort antal beställningar.

Ett krav på att ta ut avgifter även för åtgärder som går utöver skyldigheterna enligt 2 kap. TF bidrar enligt vår mening till en klart ökad förutsebarhet för allmänheten. Detta har framhållits i tidigare utredningar som en omständighet som talar för en tydlig reglering av avgiftsuttaget för information i elektronisk form (SOU 2010:4, s. 354 f.). Genom en tydlig reglering och ett krav på att ta ut avgifter kan den administrativa bördan för myndigheterna också antas minska, eftersom de då inte i samma utsträckning som i dag behöver utarbeta egna riktlinjer för avgiftsuttag eller samordna avgiftsuttaget med andra myndigheter som kan inneha liknande, eller samma, typ av information. Risken för att myndigheter väljer att inte ta ut avgifter i syfte att leva upp till en tänkt allmän serviceskyldighet eller ett informationsförsörjningsuppdrag, torde även kunna motverkas.

Kostnadseffektivitet bör eftersträvas

Det finns administrativa nackdelar med en ordning där myndigheten som huvudregel är skyldig att ta ut en avgift, eftersom det ofta är samhällsekonomiskt kontraproduktivt att ta betalt för enstaka, normalstora informationsuttag i elektronisk form, vilket bl.a. E-offentlighetskommittén har pekat på. Detta kan leda till att myndigheter i realiteten inte bryr sig om att ta betalt för de kopior av allmänna handlingar som man lämnar ut, utan att myndigheterna kan åberopa att det finns särskilda skäl att tillämpa den undantagsmöjlighet som följer av 16 § tredje stycket avgiftsförordningen (SOU 2010:4, s. 353 ff.). En utökad skyldighet – jämfört med vad som gäller enligt det generella bemyndigandet i 4 § 8 avgiftsförordningen – att ta ut avgifter skulle tänkas kunna leda till att myndigheter, av praktiska eller andra skäl, i än större utsträckning tillhandahåller information i strid med ett sådant krav.

Vi anser att dessa problem inte bör överskattas i praktiken. De bör också kunna motverkas av en ökad enhetlighet i regleringen, i första hand genom en sådan schablonisering som vi redovisar i avsnitt 7.3.4 och 7.3.5, men också genom att regleringen i övrigt utformas på ett sätt som innebär att en avgift endast ska tas ut när den är kostnadseffektiv, sett mot kostnaderna för att administrera avgiftsuttaget.

En utökad avgiftsfrihet har enligt vår uppfattning positiva effekter vad gäller allmänhetens insyn och möjligheten att vidareutnyttja information på det sätt som öppna data-lagen syftar till att främja. En möjlighet att göra undantag, på det sätt vi som föreslår i avsnitt 8.2.2, kan också motverka att myndigheter väljer att inte ta ut en avgift i ett visst enskilt fall trots att de som utgångspunkt har en sådan skyldighet.

Potentiella konflikter med föreskrifter i annan ordning

En skyldighet att ta ut avgifter kan, till skillnad från vad som gäller enligt det generella bemyndigandet i 4 § 8 avgiftsförordningen, hamna i konflikt med avgiftsföreskrifter i annan ordning. I sådana fall ska den särskilda regleringen gälla. När det gäller bestämmelser i förordning eller som följer av ett särskilt beslut av regeringen framgår detta förhållande direkt av 2 § avgiftsförordningen. Det kan exempelvis framgå av myndighetens instruktion eller i ett reglerings-

brev vad som gäller för den avgiftsbelagda verksamhet som myndigheten bedriver. Om en myndighet eller ett affärsverk bemyndigats att själv bestämma vilka avgifter som ska tas ut för viss information och sådana har beslutats, innebär bestämmelsen i 2 § att de avgifterna har företräde (förordningsmotiven, 1992:3, s. 4).³ I många fall är den typen av bemyndiganden kopplade till ett särskilt uppdrag för myndigheten att tillhandahålla information av viss typ, exempelvis geodata.⁴

När det gäller föreskrifter som följer av lag eller annan författning av en högre dignitet, däribland EU-rättsakter, gäller givetvis att sådana föreskrifter har företräde om en konflikt uppstår. I första hand kan de avgiftsnivåer som anges i 6 kap. öppna data-lagen nämnas. Även om sistnämnda bestämmelser i många fall tillåter högre avgifter än vad myndigheten har möjlighet att ta ut enligt nuvarande regler (se avsnitt 5.6) kan kravet på att tillhandahålla forskningsdata utan avgift lätt hamna i konflikt med en sådan skyldighet att ta ut en avgift för information i elektronisk form som vi föreslår.

Även om normkonflikter kan komma att uppstå anser vi att det inte bör leda till några tillämpningsproblem i praktiken, i vart fall inte på ett sådant sätt att de väger tyngre än den enhetlighet och förutsebarhet som en utökad skyldighet att ta ut avgifter kan bidra till. Dessa konflikter finns också i viss utsträckning redan i dag, låt vara att de inte alltid ställs på sin spets på samma sätt eftersom 4 § 8 avgiftsförordningen överlåter till myndigheten att avgöra om en avgift ska tas ut och storleken på den. En skyldighet att ta ut avgifter för information i elektronisk form i avgiftsförordningen kan dock utgöra ett skäl för att se över de särskilda bemyndiganden att ta ut avgifter som finns i annan ordning, särskilt med hänsyn till att sådana tillhandahållanden, i betydligt större utsträckning än i dag, kommer att utgöra offentlighetsuttag; det kan vara så att bemyndigandet för en viss myndighet endast avser tillhandahållande av information inom det som utgör myndighetens uppdragsverksamhet, eller i annan form än elektronisk (SOU 2010:4, s. 355).

³ Ett exempel på ett sådant bemyndigande är 11 § förordningen (2001:589) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

⁴ Se 3 och 30 §§ förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet.

Sammanfattande bedömning

Vid en sammantagen bedömning anser vi att övervägande skäl talar för en skyldighet att ta ut en avgift när myndigheter tillhandahåller information i elektronisk form. Skyldigheten ska anges i en särskild bestämmelse i avgiftsförordningen. Av bestämmelsen ska framgå att den endast gäller när tillhandahållandet sker efter en begäran, i likhet med vad som anges i 15 § avgiftsförordningen. I syfte att tydliggöra skillnaden mellan offentlighetsuttag och informationsuttag i övrigt ska det i ett andra stycke anges att avgiften ska beräknas enligt den bestämmelse vi redovisar i avsnitt 7.3.4 i förstnämnda situationer och enligt avsnitt 7.3.5 i andra fall.

7.3.3 En kombinerad modell

Vår bedömning: Avgiftsuttaget bör baseras på en schablonavgift kopplad till antalet filer som tillhandahålls, i kombination med en modell som utgår från nerlagd arbetstid. I vissa fall ska en avgift även tas ut för ett fysiskt lagringsmedium.

I avsnitt 6.2 har vi belyst ett flertal olika modeller för att beräkna avgiftsunderlaget när information tillhandahålls i elektronisk form. Vår uppfattning är att det inte är möjligt att möta de särskilda svårigheter som följer av den digitala miljön och det behov av ökad förutsebarhet och enhetlighet som finns genom att tillämpa en enda modell. Vi föreslår därför följande.

När tillhandahållandet av information i elektronisk form utgör ett offentlighetsuttag ska en schablonmässigt utformad avgift tas ut. Schablonen utgår från antalet filer som tillhandahålls och en avgift ska tas ut när antalet överstiger en viss nedre gräns (avsnitt 7.3.4).

En liknande schablonmetod ska tillämpas även när det är fråga om ett informationsuttag i övrigt, dvs. när en myndighet vidtar åtgärder som går utöver vad som följer av en skyldighet enligt offentlighetsprincipen. Någon nedre gräns för när en avgift ska tas ut ska däremot inte tillämpas utan en avgift utgår från den första filen. I syfte att myndigheterna inte ska förtas en möjlighet att ta ut en avgift som återspeglar faktiskt nerlagd arbetstid – framför allt när det är fråga om ett fåtal filer men dessa kräver mycket arbete med exempelvis

formatering av det logiska formatet – får en avgift även tas ut för nerlagd arbetstid. I syfte att så långt som möjligt främja en enhetlig och förutsebar beräkning ska en schabloniserad tidsåtgång användas i stället för den faktiska, när åtgärderna avser inskanning av handlingar. Utifrån den beräknade arbetstiden ska en avgift tas ut enligt vissa tidsintervall och med ett belopp som utgår från en genomsnittlig timkostnad i statsförvaltningen, till den del arbetstiden överstiger en viss minsta omfattning. Dessa avgiftsuttag behandlas närmare i avsnitt 7.3.5.

Utöver ovanstående ska en avgift i vissa fall tas ut för ett fysiskt lagringsmedium, t.ex. ett USB-minne eller en DVD-skiva, som krävs för att tillhandahålla informationen i elektronisk form i ett visst fall eller som särskilt efterfrågats av sökanden (avsnitt 7.3.6).

I de följande avsnitten redogör vi närmare för de överväganden som har lett fram till våra förslag. Vi anser att modellen, som bygger på en kombination av antalet filer och arbetstid, möjliggör att arbete som myndigheten lägger ner på att tillhandahålla information i elektronisk form beaktas på ett rättvisande, förutsebart och förhållandevis enkelt sätt. Den håller också i möjligaste mån isär åtgärder som går utöver vad myndigheten är skyldig att vidta enligt offentlighetsprincipen, vilket vi redogjort för i kapitel 4 och 5. En mer uppenbar fördel är att i de fall det är fråga om ett offentlighetsuttag kommer en helt schabloniserad avgift, som har tydliga likheter med befintliga föreskrifter för tillhandahållande i analog form, att kunna tillämpas. Detta eftersom avgiften endast kommer att vara beroende av antalet filer som tillhandahålls. Avgifterna kommer därmed, enligt vår bedömning, att vara förutsebara på det sätt som förutsätts av rättssäkerhetsskäl. Det är enligt vår bedömning sannolikt att offentlighetsuttag kommer att utgöra merparten av de förfrågningar som kommer in till statliga myndigheter. Genom våra förslag bör regelverket för att ta ut avgifter när information tillhandahålls i elektronisk form kunna förenklas, något som efterfrågats i tidigare undersökningar (jfr Ds 2017:37, s. 61, med där hänvisade enkätsvar). Den modell vi föreslår uppfyller dessutom kravet i 2 kap. 16 § TF på att en avgift som tas ut för en kopia av information i elektronisk form ska vara fastställd.

7.3.4 En schabloniserad avgift för offentlighetsuttag

Vårt förslag: En avgift ska tas ut med 125 kronor för den tionde filen och med 5 kronor per fil därutöver.

Distributionssättet ska inte påverka hur antalet filer beräknas.

Utgångspunkter

Under vårt arbete har frågan lyfts om det är möjligt att tillämpa en schablonavgift för information som tillhandahålls i elektronisk form. Vi har i avsnitt 6.2 redogjort för vilka svårigheter som en schablon som bygger på antingen lagringsstorlek eller antalet sidor medför. I en digital miljö är det i stället det arbete som myndigheten lägger ner på att bearbeta och tillhandahålla information som normalt innebär en direkt kostnad. Vi kan konstatera att den arbetstid som det i första hand blir fråga om att ta ut avgifter för omfattar sådana åtgärder som går utöver myndighetens skyldigheter enligt offentlighetsprincipen (se avsnitt 7.3.5). Arbete med att tillgängliggöra, dvs. att ta fram och sekretesspröva en handling, får normalt inte medräknas. När tillhandahållande i elektronisk form i större omfattning övergår till att utgöra en skyldighet kommer andelen offentlighetsuttag att öka jämfört med nuvarande förhållanden. Så länge ingen särskild bearbetning utförs, exempelvis genom att information tillhandahålls i ett särskilt logiskt format, är det arbete som kan medräknas därmed i många fall endast åtgärder för att faktiskt distribuera en kopia av informationen. Sådan arbetstid bör enligt vår mening kunna beräknas på ett mer schabloniserat och enhetligt sätt än arbetstid som läggs ned på att bearbeta information i ett enskilt fall. Omfattningen kan i det senare fallet antas variera betydligt utifrån bl.a. typen av information och det logiska format som efterfrågas av användaren.

Även om arbete med att skapa ett nytt e-postmeddelande, bifoga en fil som har tagits fram ur systemet eller på annat sätt tillgängliggjorts och skicka meddelandet normalt kan antas ta endast någon minut i anspråk (se avsnitt 6.2.4), anser vi att de kostnader som detta arbete medför ska kunna kompenseras genom att en avgift tas ut, särskilt i de fall det är fråga om att myndigheten ska tillhandahålla en stor mängd information som kan vara uppdelad på många små filer.

Detsamma ska gälla när information distribueras på annat sätt, exempelvis på en DVD-skiva eller ett USB-minne.

I likhet med vad som gäller för papperskopior är det enligt vår mening lämpligt att utgå från en genomsnittlig kostnad i statsförvaltningen, inte från den faktiska kostnaden i ett visst fall. Det bör erinras om att det endast är kostnader som direkt eller indirekt är hänförliga till ett visst tillhandahållande som ska täckas. I detta ingår en rättvisande andel av gemensamma kostnader, det vill säga overhead-kostnader. Det som i första hand bör eftersträvas är en avgift som återspeglar de genomsnittliga kostnaderna över tid. Att detta kan leda till ett visst över- eller underuttag i ett enskilt fall väger enligt vår bedömning inte tungt. Detta kan korrigeras genom en möjlighet för myndigheter att frånga avgiftsberäkningen om det finns särskilda skäl, i likhet med vad som följer av 15 § tredje stycket avgiftsförordningen (se avsnitt 8.2.2). Av förordningsmotiven till sistnämnda bestämmelse framgår att den är tänkt att tillämpas just för att motverka kraftiga över- eller underuttag i ett enskilt fall (motiven, 1992:3, s. 17).

En avgift ska tas ut per fil som tillhandahålls

Frågan är hur de genomsnittliga kostnaderna för att distribuera information i elektronisk form kan kvantifieras på ett lämpligt och schabloniserat sätt. För papperskopior ska en avgift tas ut per sida, enligt 16 § avgiftsförordningen. Enhetspriset är beräknat utifrån en genomsnittlig timkostnad i statsförvaltningen och förväntad tidsåtgång för att tillhandahålla kopior i pappersform (SOU 2010:4, s. 185).

Att i den bestämmelse vi nu föreslår utgå från antalet sidor är inte lämpligt, vilket vi har redogjort för i avsnitt 6.2.3. Av de skäl som vi närmare redogjort för i avsnitt 6.2.2 är det inte heller lämpligt att utgå från hur mycket lagringsutrymme som informationen tar upp. Enligt vår bedömning kan en schablonisering och förutsebarhet i stället bäst uppnås genom att avgiften – i den del den avser genomsnittliga kostnader för att distribuera information – beräknas utifrån det antal filer som tillhandahålls i elektronisk form i ett enskilt fall. Vi har vid denna bedömning beaktat de omständigheter som vi redogjort för i avsnitt 6.2.4. Det saknar betydelse om informationen i ett

visst fall distribueras via e-post, på ett fysiskt lagringsmedium, via ett gränssnitt (API) eller som en bulknedladdning.

För att ett avgiftsunderlag ska kunna bestämmas i ett enskilt fall måste ett lämpligt ”enhetspris” fastställas per fil. Ett naturligt alternativ är enligt vår mening att, i likhet med vad som gäller för papperskopior enligt 16 § avgiftsförordningen, ange ett belopp i kronor. För papperskopior har enhetspriset bestämts till två kronor per sida. Beloppet har, som i pekat på ovan, bestämts med utgångspunkt i en genomsnittlig timkostnad i statsförvaltningen och förväntad tidsåtgång för att tillhandahålla information. Vi anser att det saknas hinder mot att ha en motsvarande utgångspunkt för avgifter som avser distribution i elektronisk form. I syfte att förenkla tillämpningen av de bestämmelser vi föreslår i detta kapitel, anser vi att enhetspriset bör bestämmas till ett visst belopp per fil. I de fall det inte finns något arbete för åtgärder som går utöver vad myndigheten är skyldig att vidta enligt 2 kap. TF kommer avgiften därmed att med lätthet direkt kunna bestämmas.

Närmare om hur antalet filer bör beräknas i ett enskilt fall

Vi anser att det finns anledning att förtydliga hur en myndighet bör beräkna antalet filer som ligger till grund för avgiftsberäkningen. En naturlig utgångspunkt är enligt vår mening att knyta beräkningen till det antal filer som omfattas av en begäran i ett enskilt fall. En sådan ordning är nära knuten till frågan om hur många filer som tillgängliggörs. Detta kan i många fall vara enkelt att beräkna, under förutsättning att informationen går att identifiera utifrån begäran. Så länge ingen bearbetning görs av informationen kan antalet filer som faktiskt tillhandahålls också antas vara detsamma som det antal som tillgängliggörs och som omfattas av begäran. Med hänsyn till detta borde det inte uppstå några tillämpningsproblem när information tillhandahålls genom ett offentlighetsuttag. Det går emellertid, med hänsyn till den tekniska utvecklingen, inte att utesluta att det kan uppstå situationer då antalet filer ändras på grund av handlägningsåtgärder också vid ett offentlighetsuttag. Den schablonmetod som vi nu föreslår ska också användas vid informationsuttag i övrigt, vilket vi återkommer till i avsnitt 7.3.5. Det finns därför skäl att här göra

vissa överväganden kring hur bearbetning av informationen kan påverka antalet filer och hur detta bör beaktas vid beräkningen.

När information som finns lagrad i digitalt format bearbetas på något sätt, t.ex. genom att den tillhandahålls i ett visst filformat som är maskinläsbart, kan det antas att antalet filer normalt inte påverkas. Annat är fallet om någon efterfrågar att myndigheten skannar in information och tillhandahåller den i elektronisk form. Antalet filer som tillhandahålls kan då komma att variera beroende på hur akten delas upp i samband med att skanningen utförs. I detta fall finns inte heller någon fil som är föremål för ett tillgängliggörande utan detta moment tar helt sikte på den fysiska akten. Något enhetligt sätt att motverka en viss godtycklighet i dessa fall kan vi inte se, förutom att det får antas att myndigheten – som ett led i sin allmänna service-skyldighet – inte delar upp materialet på ett sätt som inte är påkallat av godtagbara praktiska eller tekniska skäl. Exempelvis kan det krävas att fler men mindre filer skapas för att de storleksmässigt ska kunna distribueras via e-post.

Det är vanligt att ett större antal filer paketeras i ett zip-arkiv⁵ för att de enklare ska kunna distribueras. En sådan åtgärd är hänförlig till det sista ledet i ett tillhandahållande, distributionssättet, och kan uppkomma oavsett om det är fråga om ett offentlighetsuttag eller ett informationsuttag i övrigt. Vi anser att antalet filer som ligger till grund för avgiftsberäkningen inte bör påverkas av hur information av rent praktiska skäl faktiskt distribueras. Det ska således inte vara möjligt för användaren att undgå en avgift genom att särskilt efterfråga att informationen tillhandahålls i ett zip-arkiv eller annan teknik som syftar till att minska antalet filer som distribueras. Vi anser att detta är motiverat av att arbetet med att tillhandahålla filerna i praktiken inte är mindre för att de distribueras som en enda fil. Snarare kan ett visst arbete tillkomma.

Mot denna bakgrund anser vi att antalet filer som ligger till grund för avgiftsberäkningen i normalfallet bör utgå från det antal filer som faktiskt tillhandahålls, dvs. resultatet av att informationen har tillgängliggjorts och den bearbetning av det logiska formatet som eventuellt har gjorts. Det kan emellertid inte uteslutas att en annan beräkning kan behöva tillämpas i ett enskilt fall. För att undvika en kraftig snedvridning i avgiftsuttaget kan det finnas särskilda skäl att frångå

⁵ Zip är ett filformat för komprimerade arkivfiler. Det används för att samla en eller flera filer och komprimera dem så att de tar mindre plats.

de avgifter som vi redovisar i detta avsnitt och avsnitt 7.3.5 (se avsnitt 8.2.2 om särskilda skäl).

Beloppsnivåer och avgiftsfrihet för mindre offentlighetsuttag

Det står klart att myndigheternas kostnader för att administrera små uttag av allmänna handlingar ofta överstiger den avgift som kan tas ut, i vart fall när det är fråga om information som redan är lagrad i ett digitalt format och det inte görs någon bearbetning av formatet (SOU 2010:4, s. 275 f.). Detta är enligt vår bedömning ett bidragande skäl bakom utformningen av 16 § avgiftsförordningen. Av bestämmelsen framgår att endast om en beställning omfattar tio sidor eller mer ska en avgift tas ut. Enligt 16 § andra stycket ska en avgift om 50 kronor utgå för den tionde sidan och därefter två kronor per sida. Att ett visst antal kopior är avgiftsfria bidrar till en stärkt offentlighetsprincip. Syftet med att en avgift ska tas ut med 50 kronor för den tionde kopian är däremot inte endast att uppnå en kostnadseffektivitet. Sistnämnda avgiftsbelopp kan uppfattas som att det utgör en generell administrativ grundavgift för utlämnande av kopior av allmänna handlingar men som endast ska tas ut när antalet sidor överstiger ett visst antal, för att inte ekonomiska skäl ska inskränka allmänhetens rätt till insyn i myndigheternas verksamhet.

Vi anser att dessa utgångspunkter även bör gälla när information tillhandahålls i elektronisk form och det följer av en skyldighet enligt 2 kap. TF. Höga avgifter bör i dessa fall alltid motverkas, så att det i praktiken inte blir en ekonomisk fråga om sökanden kan utnyttja sin rätt enligt offentlighetsprincipen eller inte (jfr SOU 2010:4, s. 305). När det gäller frågan om kostnadseffektivitet kan vi konstatera att många myndigheter vittnar om att kostnaderna för att tillhandahålla enstaka handlingar i elektronisk form är så låga att ett sådant tillhandahållande innebär att man gör en besparing jämfört med att skicka kopior på papper (Ekonomistyrningsverkets rapport, *Allmänna handlingar i elektronisk form*, ESV 2009:31, s. 17 och 19). E-offentlighetskommittén anförde i sitt slutbetänkande att allt tyder på att det är kontraproduktivt att ta en avgift för enstaka, normalstora uttag i elektronisk form (SOU 2010:4, s. 355).

Mot denna bakgrund anser vi att en avgift enligt den bestämmelse som vi föreslår nedan endast ska tas ut när antalet filer överstiger ett

visst minsta antal, i likhet med vad som gäller för sidor av papperskopior enligt 16 § avgiftsförordningen. Avgiftsuttaget kommer därmed att tillämpas endast när det i normalfallet är kostnadseffektivt. Till detta kommer att en viss avgiftsfrihet kan antas bidra till en stärkt offentlighetsprincip och att problemet med att enstaka handlingar kan komma att belastas med en orimligt hög avgift i dessa fall kan motverkas. Samtidigt ges myndigheterna en möjlighet att få kompensation för mer omfattande arbete som kan behöva läggas ner för att distribuera information som är uppdelad i ett större antal filer.

Gränsen för när en avgift ska börja tas ut

Beroende på hur gränsen för när en avgift ska tas ut sätts kan en effekt bli att en större mängd information görs avgiftsfri, jämfört med om samma handling hade tillhandahållits som en papperskopia. Vi anser att detta inte är negativt i sig, sett mot att elektronisk form enligt vår mening är att betrakta som ”det nya normala” och att den digitala miljön till sin natur tillåter att information lagras och distribueras mer effektivt än en analog sådan. För de allra flesta myndigheter skulle det inte vara förenat med några betydande kostnader i form av anskaffning av IT-stöd eller utbildning av personal om de blev skyldiga att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form (SOU 2010:4, s. 275). Flera undersökningar visar också att myndigheterna har en välvillig inställning till att tillhandahålla information i elektronisk form, varför vi inte förväntar oss att den nu föreslagna ordningen kommer att upplevas som betungande för myndigheterna (se t.ex. Ekonomistyrningsverkets (ESV) rapport, *Allmänna handlingar i elektronisk form*, 2009:31, s. 5 och Statskontorets slutrapport, *Den offentliga förvaltningens arbete med att tillgängliggöra offentlig information*, 2018:2). Av enkätsvaren i vår undersökning kan vi notera att cirka 62 procent svarade nej på frågan om en skyldighet att utan avgift tillhandahålla information i elektronisk form skulle vara förenat med betydande kostnader för myndigheten. Drygt 36 procent svarade dock att de var ganska eller mycket negativa till en skyldighet att utan avgift tillhandahålla information i digitalt, befintligt format. Med hänsyn till att vi inte föreslår att avgiftsfrihet ska gälla generellt kan några säkra slutsatser inte dras av dessa svar.

En fil i digitalt format innehåller regelmässigt ”mer” information än en sida i analogt format. Ett tydligt exempel är domar och beslut, som vanligtvis innehåller flera sidor men som är lagrade som en enda fil. Frågan är därmed om det är lämpligt att söka vägledning för en gräns för avgiftsfrihet i vad som anges i 16 § avgiftsförordningen om att de nio första sidorna är avgiftsfria. Enligt vår mening bör det hållas i minnet att avgiften inte ska kompensera värdet för användaren, vilket innebär att det inte är av avgörande betydelse om mängden information som i praktiken görs avgiftsfri ökar vid tillhandahållande i elektronisk form. Under vårt arbete har en riktad enkätundersökning skickats ut till olika domstolar, där en av frågorna var hur lång tid det i genomsnitt tar att distribuera en fil med e-post.⁶ Av svaren framgår genomgående att tidsåtgången ligger på cirka en minut i genomsnitt. Med detta som utgångspunkt anser vi att det inte framstår som orimligt att gränsen för avgiftsfria offentlighetsuttag sätts vid nio filer, i linje med det antal sidor som gäller för papperskopior. För att närmare fastställa gränsen kan det emellertid krävas ytterligare avvägningar av statsfinansiell natur, vilket vi inte har utrymme att göra inom den givna tidsramen för det nu aktuella uppdraget.

Beloppsnivåer

Ett enhetspris per fil måste fastställas för att en schablonmodell ska kunna tillämpas, på samma sätt som för sidor enligt 16 § avgiftsförordningen. Med utgångspunkt i den tidsåtgång som angetts i enkätundersökningen enligt ovan och den timkostnad om 500 kronor som tillämpas i 17 och 18 §§ avgiftsförordningen, skulle en genomsnittlig kostnad kunna beräknas till cirka 8 kronor per fil ($500 \text{ kr} / 60 \text{ min} = \text{cirka } 8 \text{ kr per minut}$). I likhet med vad som gäller för papperskopior anser vi att en högre grundavgift för den tionde filen ska tillämpas, i syfte att uppnå en kostnadseffektivitet när en avgift väl ska tas ut. Den genomsnittliga kostnaden för efterföljande filer kan dock antas minska ju fler filer som distribueras. Ett något lägre belopp än 8 kronor per fil bör därför tillämpas. Vi anser mot denna bakgrund att en avgiftsnivå om 125 kronor för den tionde filen och 5 kronor för varje fil därutöver framstår som rimlig. Vi vill

⁶ Vi valde domstolar som målgrupp eftersom de utgör cirka 25 procent av alla statliga myndigheter och regelmässigt är föremål för förfrågningar om utlämnande av allmänna handlingar. Utredningens tidsram medgav inte någon mer omfattande undersökning i denna del.

dock understryka att dessa belopp inte grundar sig på några djupare statsfinansiella beräkningar utan att det i första hand är fråga om exempel på avgiftsnivåer.

En särskild bestämmelse ska införas i avgiftsförordningen

Mot bakgrund av dessa överväganden anser vi att det ska anges i en särskild bestämmelse i avgiftsförordningen att en avgift ska tas ut med 125 kronor för den tionde filen och med 5 kronor per fil därutöver. Bestämmelsen ska endast tillämpas när tillhandahållandet utgör ett offentlighetsuttag.

7.3.5 Avgifter för annat tillhandahållande än offentlighetsuttag

Vårt förslag: En avgift ska tas ut med 125 kronor för den första filen och med 5 kronor per fil därutöver.

Utöver vad som följer av första stycket får en avgift tas ut med 125 kronor per påbörjad kvart för den arbetstid som anges i tredje stycket, till den del arbetstiden överstiger 15 minuter.

För åtgärder som föranleds av en begäran i ett enskilt fall och som går utöver vad myndigheten är skyldig att vidta enligt 2 kap. TF ska den faktiska arbetstiden medräknas. För arbete med att skanna in dokument ska, i stället för faktisk arbetstid, sex minuter per tio sidor medräknas.

En avgift ska tas ut enligt en schablon per fil

Vi anser att en myndighet som utgångspunkt ska ta ut en avgift för att täcka kostnader för åtgärder som vidtas som ett led i att fullgöra en enskild begäran och som går utöver vad myndigheten är skyldig att vidta enligt 2 kap. TF. Detta särskilt som åtgärderna kan ha sin grund i en skyldighet enligt annan författning, bl.a. kraven på digitala format enligt 4 kap. öppna data-lagen. Det kan t.ex. vara fråga om att bearbeta information så att den får ett visst logiskt format. Det kan även vara fråga om att myndigheten, inom ramen för att information tillgängliggörs, gör en sammanställning av uppgifter som går utöver rutinbetonade åtgärder eller att den p.g.a. en på förhand gjord

beställning (prenumeration) tillhandahåller information efterhand som den framställs. Frågan är enligt vilken modell avgiften för sådana åtgärder bör beräknas.

Vi har i föregående avsnitt och avsnitt 6.2 redogjort för att varken lagringsutrymme eller antal sidor är en lämplig modell. Med hänsyn till de särskilda utmaningar som den digitala miljön medför kan det vara förenat med svårigheter för myndigheten att i ett enskilt fall, på förhand, ange hur mycket tid som behöver läggas ner på de åtgärder som efterfrågas, och då även vilken avgift som kommer att tas ut. Omfattningen av det arbete som läggs ner kan antas variera betydligt från fall till fall utifrån bl.a. typen av information och det logiska format som efterfrågas av användaren. Det kan därför övervägas om man borde utgå från den arbetstid som myndigheten lägger ner i ett visst fall när avgiften ska beräknas, i stället för en schablon. I detta sammanhang vill vi erinra om att en grundläggande princip är att myndigheter inte ska ta ut avgifter för en tjänst eller en vara som inte innebär en kostnad för myndigheten och att avgiften ska utgöra ett rimligt vederlag för en frivilligt ianspråktagen tjänst (jfr *Avgifter*, SOU 2007:96, s. 29 och *Regeringens proposition om följdlagstiftning med anledning av den nya regeringsformens bestämmelser om normgivning*, prop. 1975:8, s. 46 samt avsnitt 6.2.2). En modell för avgiftsberäkningen vid informationsuttag i övrigt som utgår från den arbetstid som lagts ner kan enligt vår mening anses återspegla de reella kostnaderna på ett sätt som står i överensstämmelse med dessa principer.

Att enbart utgå från arbetstid kan dock i vissa fall leda till orimliga utfall. I synnerhet i situationer då tillhandahållandet i sig omfattar ett stort antal filer som var för sig endast tar en marginell tid att bearbeta, eller i fall då tillgängliggörandet går utöver vad offentlighetsprincipen kräver men någon bearbetning av formatet eller andra åtgärder inte aktualiseras. Ett exempel som kan illustrera det sistnämnda fallet är den form av ”prenumeration” på framtida domar och beslut från domstolar och andra myndigheter som inte är helt ovanlig att nyhetstjänster använder sig av. Det arbete som läggs ner kommer då i all väsentlighet att utgöras av åtgärder för att ta fram och distribuera informationen. I praktiken utförs samma arbete som vid ett offentlighetsuttag och det är i första hand den rättsliga etiketten som ändras. En beräkning utifrån endast arbetstid skulle i dessa fall kunna leda till en betydligt lägre avgift än om samma infor-

mation hade tillhandahållits som ett offentlighetsuttag och avgiften beräknas enligt den schablonmetod vi redovisar i avsnitt 7.3.4. Detta framstår inte som tillfredsställande och utgör, enligt vår bedömning, ett starkt skäl för att överväga att tillämpa en liknande schablonavgift som för offentlighetsuttag.

Vi har inledningsvis (se avsnitt 7.3.1) anfört att vår utgångspunkt vid utformningen av de bestämmelser vi föreslår är att främja en ökad enhetlighet och förutsebarhet. En schabloniserad avgift bidrar enligt vår mening tydligt till att dessa mål bättre kan uppnås. Vi anser därför att detta ska gälla som grundprincip även när myndigheter tillhandahåller information på ett sätt som går utöver skyldigheterna enligt offentlighetsprincipen. En sådan modell kan bidra till en minskad administrativ börda för myndigheterna, genom att de inte behöver lägga ner tid på att beräkna och redovisa den faktiska tidsåtgången, i vart fall när det är uppenbart att den inte är av sådan omfattning att en avgift även kan tas ut enligt den metod vi redovisar nedan.

Mot denna bakgrund anser vi att en avgift även för andra tillhandahållanden än offentlighetsuttag ska tas ut enligt en schablon som utgår från antalet filer som tillhandahålls, enligt den modell som vi redovisat i avsnitt 7.3.4. Genom en sådan schablon säkerställs att myndigheten får täckning för de genomsnittliga kostnader för att distribuera information som aktualiseras, oavsett om informationen tillhandahålls som ett offentlighetsuttag eller ett informationsuttag i övrigt. Antalet filer bör beräknas i enlighet med de överväganden som vi redogjort för avsnitt 7.3.4. Vi återkommer nedan till frågan om en eventuell nedre gräns för avgiftsuttag och vilka belopp som bör tillämpas.

En avgift får även tas ut för arbetstid för vissa åtgärder

En schabloniserad avgift som utgår från antalet filer som tillhandahålls kan i många fall antas medföra ett rättvisande uttag i förhållande till det arbete som lagts ner. Genom detta avgiftsuttag täcks de genomsnittliga kostnader som kan hänföras till arbete som normalt ryms inom offentlighetsprincipen. Det är samtidigt sannolikt att visst arbete med att exempelvis bearbeta information så att den får ett visst format kan ta betydande tid i anspråk. Vår uppfattning är att

myndigheterna ska kunna ta ut en avgift som täcker kostnaderna även för detta i förhållande till offentlighetsuttag ”överskjutande” arbete. Det är således inte all arbetstid som ska täckas av avgiften. Vi har i avsnitt 4.3 och 4.4 samt 5.4. redogjort närmare för var gränsen i detta avseende går för olika åtgärder som kan aktualiseras när en begäran om att få del av information handläggs. Det bör därför anges i bestämmelsen att det är arbete med åtgärder som *går utöver* vad myndigheten är skyldig att vidta enligt 2 kap. TF som ska ligga till grund för avgiften. För att tydliggöra att det endast är åtgärder som kan kopplas till att tillgängliggöra och tillhandahålla information som kan ingå, bör det särskilt anges att bestämmelsen endast avser arbete som föranleds av en begäran i ett enskilt fall. Den valda formuleringen tydliggör att det inte är fråga om kostnader för att samla in eller skapa information, vilket kräver ett särskilt bemyndigande.

Det finns mot denna bakgrund anledning att komplettera den schablonmodell som vi redovisar ovan med en beräkningsmodell som återspeglar den arbetstid som myndigheten har lagt ner på åtgärder som går utöver de skyldigheter som följer av offentlighetsprincipen.

En fråga är om det bör överlämnas till myndigheten att i det enskilda fallet avgöra om den vill ta ut en extra avgift även för sådant arbete, genom att det i den bestämmelse som vi nu överväger anges att en myndighet *får* ta ut en avgift för nerlagd arbetstid. En sådan ordning riskerar att leda till minskad förutsebarhet och enhetlighet i tillämpningen på det sätt som präglar nuvarande bestämmelser i avgiftsförordningen, vilket motverkar syftet med den reglering vi föreslår ska införas. Även om en avgift som tas ut enligt den ovan redovisade schablonmetoden i många fall kan ge ett rättvisande resultat, kan en fakultativ bestämmelse som tillåter att myndigheten avgör om den vill ta betalt även för mer omfattande arbete framstå som inte helt tillfredställande. Detta kan bli särskilt tydligt i situationer när en beställning omfattar ett fåtal filer men dessa kräver en omfattande bearbetning. En fakultativ bestämmelse i den nu aktuella delen harmonierar också mindre väl med det övergripande krav på att ta ut en avgift som vi redovisar i avsnitt 7.3.2 och de skäl som vi anfört till stöd för ett sådant krav. Det ska dock erinras om att en avgift alltid ska tas ut för de filer som tillhandahålls, enligt ovan redovisade schablonmetod, vilket enligt vår mening kan motverka att myndigheterna av praktiska eller administrativa skäl inte tar ut en avgift för nerlagt arbete i vissa fall. Det kan vidare förutsättas att en

myndighet inte regelmässigt underlåter att ta ut avgifter för mer omfattande arbetsinsatser.

Oaktat de brister i förutsebarhet som pekats på ovan anser vi att en förbättring jämfört med nuvarande ordning kan uppnås, bl.a. genom att en uttrycklig beräkningsgrund anges. Vi anser vidare att förutsebarheten främjas genom en väl definierad trappstegsmodell för hur avgiften ska beräknas, enligt fastställda tidsintervall.

Något som talar mot en skyldighet att ta ut en avgift är att det skulle leda till att myndigheterna alltid måste hålla reda på hur mycket arbetstid i ett enskilt fall som är hänförlig till de åtgärder som får medräknas. Detta kan upplevas som betungande och kan medföra en administrativ börda som i möjligaste mån bör undvikas. För det fall myndigheten avser att ta ut en avgift för nerlagt arbete ska den naturligtvis kunna redovisa hur avgiften kommer att beräknas. Detta följer enligt vår mening redan av den allmänna serviceskyldigheten i 6 § förvaltningslagen (2017:900), men den informationskyldighet som anges i 6 kap. 7 § öppna data-lagen kan också aktualiseras.

Vid en sammantagen bedömning anser vi att övervägande skäl talar för att det av den bestämmelse som vi nu föreslår ska framgå att en myndighet *får* ta ut en avgift även för arbetstid. Som huvudregel är det den faktiska arbetstiden som ska medräknas i dessa fall (med viss avräkning i enlighet med våra överväganden nedan). För arbete med att skanna in handlingar ska emellertid en schabloniserad arbetstid användas.

Särskilt om arbete med att skanna in handlingar

Arbete med att skanna in pappersdokument och tillhandahålla dem i elektronisk form utgör enligt vår bedömning en bearbetning av det logiska formatet (se avsnitt 4.4.5). Den arbetstid som myndigheten lägger ner på sådana åtgärder bör räknas med när avgiften bestäms enligt den bestämmelse vi föreslår i detta avsnitt. När det gäller inskanning av dokument som är ett resultat av att myndigheten analogt maskar uppgifter i viss information bör även sådant arbete medräknas under förutsättning att det anses gå utöver skyldigheterna enligt 2 kap. TF. Som vi anfört i avsnitt 4.3.4 är det svårt att dra några säkra slutsatser i dessa avseenden, utan det är upp till varje myndighet att göra denna bedömning i det enskilda fallet.

Oaktat att arbete med att skanna in handlingar torde ta ungefär lika mycket tid inom hela förvaltningen är det inte osannolikt att olika myndigheter kan komma att beräkna den faktiska tiden för att skanna in handlingar på olika sätt, vilket påverkar förutsebarheten för den som kan behöva erlagga en avgift negativt. Detta talar mot att överlåta till myndigheterna att i det enskilda fallet beräkna tidsåtgången. Även om riktvärden för en genomsnittlig tidsåtgång för arbete med att skanna in handlingar kan växa fram i praxis eller förtydligas i allmänna råd och riktlinjer anser vi att en schablon bör tillämpas, som utgår från en viss genomsnittlig tidsåtgång per sida som skannas in. På detta sätt möjliggörs en enhetlig beräkning av avgiftsunderlaget enligt ovan föreslagen modell. Denna lösning är enligt vår bedömning eftersträvansvärd, eftersom det arbete som inskanning innebär på många sätt liknar arbete med att kopiera pappershandlingar. En fastställd schablon skulle bidra till en ökad förutsebarhet i avgiftsuttaget. Det skulle även avlasta myndigheterna administrativt eftersom de inte behöver hålla reda på hur mycket faktisk tid som går åt för arbete med inskanning i ett visst fall.

Med hänsyn till att inskanning har stora likheter med kopiering av pappershandlingar anser vi att ledning vad gäller hur arbetstiden bör bestämmas kan sökas i den avgift om två kr per sida som ska tas ut enligt 16 § avgiftsförordningen, jämfört med den timkostnad om 500 kronor som tillämpas i 17 och 18 §§⁷. En omräkning ger att 250 sidor kan kopieras per timme enligt denna timkostnad, dvs. cirka fyra sidor per minut. Vi anser att det inte kommit fram några skäl som talar mot att i vart fall utgå från en sådan tidsmässig schablon. Det bör dock hållas i minnet att avgiften om två kronor per sida avser att täcka även andra kostnader än den faktiska arbetstid som går åt att kopiera en sida. Vi anser därför att en tidsåtgång om fyra sidor per minut framstår som något hög. Samtidigt måste schablonen bestämmas så att den i praktiken ger myndigheter en möjlighet att på ett rättvisande sätt få ersättning för det arbete som läggs ner.

Vid en sammanvägd bedömning anser vi att en schablon om sex sidor per minut inte framstår som orimlig. Vi vill dock erinra om att det kan vara nödvändigt att justera detta efter vidare överväganden, där såväl statsfinansiella omständigheter som myndigheternas gene-

⁷ Av 17 § avgiftsförordningen framgår att avgiften för avskrift av allmän handling enligt 15 § 1 eller för utskrift av ljudbandsupptagning enligt 15 § 3 är 125 kronor per påbörjad fjärdedels arbetstimme. Detta ger en timkostnad om 500 kronor.

rella tekniska förutsättningar kan behöva vägas in. Detta bedömer vi emellertid inte är möjligt att genomföra inom vårt aktuella uppdrag.

Avgiftsfrihet och avgiftsbelopp

Till skillnad från vad vi anført i avsnitt 7.3.4 gör sig rätten till insyn inte på samma sätt gällande som ett argument för att föreskriva en viss avgiftsfrihet för sådana åtgärder som en myndighet vidtar för att tillhandahålla information men som inte följer av en skyldighet enligt offentlighetsprincipen. Det är enligt vår mening rimligt att utgå från att om en myndighet utför sådant arbete ska den också kunna ta ut en avgift för *allt* det arbete som läggs ner; i allmänhet bör, som vi ser det, myndigheterna inte utan avgift utföra arbete åt allmänheten med att ta fram, sammanställa och distribuera information som är mer av "servicekaraktär". Att sådana åtgärder kan följa av skyldighet i lag, exempelvis öppna data-lagen, innebär enligt vår bedömning inte att någon avgift inte ska kunna tas ut bara för att åtgärderna är av mindre omfattning. Vi kan i detta sammanhang notera att 4 § 8 avgiftsförordningen inte ställer upp någon gräns för när en avgift får tas ut. Tvärtom tar bestämmelsen just sikte på verksamhet som är av mindre omfattning, oaktat att detta ska ses mot myndighetens verksamhet som helhet och inte nödvändigtvis innebär att det enskilda uttaget av information måste vara av mindre omfattning. Inte heller 17 § innehåller en nedre gräns för när en avgift ska tas ut för avskrift av en allmän handling utan en avgift ska enligt den bestämmelsen tas ut med 125 kronor per påbörjad kvart.

Mot denna bakgrund anser vi att det saknas anledning att tillämpa en nedre gräns för när en avgift ska tas ut för ett informationsuttag som inte är ett offentlighetsuttag, i vart fall för avgifter som tas ut enligt schablonmetoden, dvs. per fil. Vid beräkningen enligt denna metod anser vi att det saknas skäl för att tillämpa ett annat enhetspris per fil eller en annan grundavgift än vad vi redogjort för i avsnitt 7.3.4. Den administrativa börda och bristande kostnadseffektivitet som ett krav på att ta ut avgifter även för tillhandahållande av obetydlig omfattning, måste däremot beaktas när storleken på den avgift som tas ut enligt schablonmetoden bestäms. Grundavgiften om 125 kronor bör därför tas ut för den första filen. Därutöver ska en avgift om fem

kronor per fil tas ut. Skillnaden mot offentlighetsuttag är då att de första nio filerna inte är gratis.

Vi anser att samma utgångspunkt vad gäller avgiftsfrihet ska gälla även till den del avgiften är hänförlig till arbetstid för åtgärder som går utöver offentlighetsprincipen. Med hänsyn till att en avgift om 125 kronor alltid ska tas ut från den första filen anser vi dock att det framstår som rimligt att tillämpa en viss nedre gräns för när en extra avgift för arbetstid tas ut. I annat fall hade även mycket små uttag avseende en enstaka fil där bearbetningen uppgår till ett fåtal minuter, kunnat belastas med en orimligt hög avgift. Med hänsyn till detta anser vi att en extra avgift för arbetstid endast ska tas ut när arbetstiden överstiger 15 minuter.

En timkostnad måste också fastställas. I syfte att förenkla för myndigheterna i handläggningen och samtidigt främja en förutsebarhet för allmänheten anser vi att ett minsta tidsintervall ska tillämpas. Vi anser att det saknas anledning att, utan ytterligare statsfinansiella analyser, utgå från en annan nivå än den som tillämpas enligt 17 och 18 §§ avgiftsförordningen, dvs. 125 kronor per påbörjad kvart. Av de många kommunala avgiftstaxor vi har tittat på framgår att samma timkostnad och tidsintervall används i de fall avgiftsuttaget för att tillhandahålla information i elektronisk form bygger på nerlagd arbetstid. De angivna avgiftsbeloppen framstår enligt vår uppfattning inte som orimliga och vi bedömer att de i vart fall kan tjäna som en utgångspunkt i slutbetänkandet. För att närmare fastställa lämpliga belopp kan det dock krävas ytterligare avvägningar av statsfinansiell natur, vilket vi inte har utrymme att göra inom den givna tidsramen för detta uppdrag.

7.3.6 En avgift ska i vissa fall tas ut för ett fysiskt lagringsmedium

Vårt förslag: När en avgift tas ut enligt någon av de bestämmelser vi redovisar i avsnitt 7.3.4 och 7.3.5 ska myndigheten även ta ut en avgift för ett fysiskt lagringsmedium som krävs för att distribuera informationen, eller som efterfrågats av sökanden. Avgiften ska motsvara självkostnadspriset.

En kopia av viss information tillhandahålls normalt genom att den förmedlas på ett fysiskt lagringsmedium av något slag. För analoga kopior utgörs lagringsmediet vanligtvis av ett papper. När en avgift tas ut ska myndigheten samtidigt ta ut ersättning för kostnaden för att sända den begärda handlingen eller kopian till mottagaren (15 § tredje stycket avgiftsförordningen). Med detta avses främst porto.

För information i digitalt format kan lagringsmediet i stället vara en DVD-skiva eller ett USB-minne. Kostnaden för dessa utgör enligt vår mening en distributionskostnad på samma sätt som avses i sistnämnda bestämmelse i avgiftsförordningen. Kostnaden för ett fysiskt lagringsmedium bör därför kunna ingå i den avgift som en myndighet tar ut för att tillhandahålla information i elektronisk form. En förutsättning är dock att det antingen krävs för att informationen ska kunna tillhandahållas i ett enskilt fall – t.ex. på grund av att den tar upp så stort utrymme att det inte är praktiskt möjligt att skicka den via e-post – eller att det särskilt har efterfrågats av sökanden. Myndighetens rätt att välja distributionssätt är således i viss mån inskränkt genom att en avgift inte i alla fall ska tas ut för att täcka kostnaden för ett fysiskt lagringsmedium. Vi kan emellertid inte se att detta skulle utgöra något problem i praktiken.

Vi vill tydliggöra att e-post inte är ett fysiskt lagringsmedium.

En fråga är om även denna bestämmelse ska utgöra en skyldighet eller om det är lämpligt att överlämna till myndigheten att avgöra om en avgift tas ut, genom att det anges att en avgift *får* tas ut. Något som talar mot en skyldighet att ta ut en avgift för ett fysiskt lagringsmedium är att kostnaden i normalfallet är mycket liten; ett USB-minne eller en DVD-skiva kan med fog antas medföra endast en mindre kostnad om de köps in centralt av myndigheterna. Om en avgift inte tas ut för tillhandahållandet i övrigt är det normalt inte kostnadseffektivt att kräva att en avgift tas ut för ett fysiskt lagringsmedium. I dessa fall kan det vara lämpligt att låta myndigheten välja om den vill ta ut en avgift. I praktiken kan det dock antas att en avgift endast skulle komma att tas ut när en avgift tas ut av andra skäl. Redan med hänsyn till detta kan det ifrågasättas om det i praktiken är av någon avgörande betydelse om den aktuella bestämmelsen ska utformas som att en myndighet *får* eller *ska* ta ut en avgift. Till detta kommer att e-post är det helt dominerande distributionssättet (se avsnitt 4.4.5), vilket ytterligare talar mot att några problem uppstår i praktiken.

Ett alternativ är att en skyldighet införs, men att den knyts till att en avgift tas ut enligt någon av de bestämmelser som vi redovisar i avsnitt 7.3.4 och 7.3.5, på liknande sätt som framgår av 15 § tredje stycket avgiftsförordningen. Något som talar för en sådan ordning är att när en avgift tas ut för tillhandahållandet i övrigt är det också mer sannolikt att det är av sådan omfattning att det kan vara aktuellt att distribuera informationen på ett sätt som förutsätter ett fysiskt lagringsmedium. En koppling kan på det sättet uppnås mellan de olika avgifterna, även om det inte finns ett sådant direkt samband som mellan distribution av kopior i pappersform och en avgift för porto. En annan omständighet som talar för en skyldighet att ta ut en avgift är att i de fall tillhandahållandet utgör ett offentlighetsuttag ska, som vi redogjort för i avsnitt 7.3.2, en avgift som eventuellt tas ut i ett enskilt fall vara fastställd. En bestämmelse som anger att myndigheter *får* ta ut en avgift för ett fysiskt lagringsmedium skulle kunna anses stå i strid med detta krav. Under alla omständigheter anser vi att en skyldighet att ta ut en avgift kan bidra till ökad enhetlighet och förutsebarhet i avgiftsuttagen, vilket är det övergripande syftet med den reglering vi föreslår.

Vid en sammantagen bedömning anser vi att det ska anges i en särskild bestämmelse i avgiftsförordningen att när en avgift tas ut enligt någon av de bestämmelser som vi redovisar i avsnitt 7.3.4 och 7.3.5 ska myndigheten även ta ut en avgift för ett fysiskt lagringsmedium som krävs för att distribuera informationen, eller som efterfrågats av sökanden. Avgiften ska motsvara självkostnadspriset, avrundat till hela kronor.

7.4 Några exempelsituationer

För att illustrera de överväganden som vi redogjort för ovan och de bestämmelser som vi föreslår ska införas i avgiftsförordningen kan några korta exempel vara av värde.

Exempel 1: En person vill att en myndighet tillhandahåller tre beslut via e-post. Myndigheten upplyser om att de finns i pdf-dokument, vilket beställaren är nöjd med. Tillhandahållandet kommer i detta fall att utgöra ett offentlighetsuttag. Eftersom antalet filer understiger tio ska ingen avgift tas ut enligt bestämmelsen i avsnitt 7.3.4.

Exempel 2: En person vill att en myndighet tillhandahåller tolv upprättade promemorior via e-post. Det anges inte något särskilt format men det får i dessa fall anses finnas en begäran om att få dem i befintligt format (se författningskommentaren till 4 kap. 1 § i huvudbetänkandet). Det krävs inte någon bearbetning utan tillhandahållandet kommer i detta fall att utgöra ett offentlighetsuttag. Avgiften ska då beräknas enligt bestämmelsen i avsnitt 7.3.4. Avgiften blir $125 + (2 \times 5) = 135$ kronor.

Exempel 3: En person vill att en domstol tillhandahåller 20 domar, som finns lagrade som pdf-dokument, som Word-dokument. Det tar myndigheten sammanlagt 30 minuter att tillhandahålla filerna via e-post. Av denna tid utgör tio minuter tid för att tillgängliggöra, dvs. ta fram och sekretesspröva, dem och resten utgörs av arbete med att bearbeta formatet. Tillhandahållandet går utöver vad som krävs enligt 2 kap. TF och en avgift ska därför tas ut med stöd av bestämmelsen i avsnitt 7.3.5 (informationsuttag i övrigt). Avgiften blir $125 \text{ kr} + (19 \times 5) = 220 \text{ kr}$ enligt schablonen. Till detta kommer arbete med $30 - 10 = 20$ minuter. Avgiften i denna del ska beräknas till $125 \text{ kr} (20 - 15) = 5$ minuter (en påbörjad kvart). Den totala avgiften blir 345 kronor.

Exempel 4: Personen i exempel 3 nöjer sig med att få domarna i befintligt format, dvs. som pdf-dokument. Det tar myndigheten sammanlagt 30 minuter att tillhandahålla filerna via e-post. Av denna tid utgör tio minuter tid för att tillgängliggöra, dvs. ta fram och sekretesspröva, dem. Tillhandahållandet utgör i detta fall ett offentlighetsuttag och avgiften ska därför tas ut med stöd av bestämmelsen i avsnitt 7.3.4. Avgiften blir $125 \text{ kr} + (10 \times 5) = 175$ kronor enligt schablonen.

Exempel 5: En person vill att en myndighet sammanställer en större mängd uppgifter i sitt system och tillhandahåller dem som ett enda Excel-dokument som ska skickas via e-post. Arbetet med att sammanställa uppgifterna tar totalt en arbetsdag, vilket får anses överstiga vad som utgör rutinbetonade åtgärder. Tillhandahållandet utgör i detta fall ett informationsuttag i övrigt och avgiften ska därför beräknas enligt bestämmelsen i avsnitt 7.3.5. Först ska en schablonavgift tas ut med 125 kronor för den fil som tillhandahålls. När det gäller arbetet bedömer myndigheten att fyra timmar ska

räknas med, efter att ha beaktat vad ”rutinbetonade åtgärder” bedöms omfatta enligt praxis (se avsnitt 4.3.2 och 5.4.1). Någon tid för att sekretesspröva informationen var inte nödvändig. Avgiften för det arbete som myndigheten har lagt ner ska därmed beräknas till 1 875 kr $(240 - 15) = 225 \text{ minuter} \times 125 \text{ kr/påbörjad kvart}$. Den totala avgiften blir 2 000 kronor. Om den fil som skapades hade varit för stor för att skicka via e-post hade myndigheten också kunnat ta ut en avgift motsvarande självkostnadspriset för exempelvis ett USB-minne.

8 Undantag från avgiftsuttag m.m.

8.1 Inledning

I avsnitt 7.3.2 har vi redogjort för våra överväganden kring att det ska framgå av avgiftsförordningen (1992:191) att myndigheterna ska åläggas en övergripande skyldighet att ta ut avgifter för information som tillhandahålls i elektronisk form. Vi har i våra förslag i kapitel 7 strävat efter att främja en förutsebarhet och enhetlighet. Med hänsyn till att den digitala miljön kontinuerligt utvecklas, och då det inte är osannolikt att omständigheterna i ett enskilt fall kan medföra att de bestämmelser vi redovisat leder till ett avgiftsuttag som framstår som orimligt bör en ”ventil” av något slag finnas. Det finns också skäl för att införa mer generella undantag från de bestämmelser som vi föreslår. I avsnitt 8.2 behandlar vi dessa undantag. Frågan om hur de avgifter som tas ut får disponeras av myndigheterna behandlar vi kort i avsnitt 8.3. I avsnitt 8.4 berör vi frågan om indrivning och förskottsbetalning av avgifter.

8.2 Undantag från avgiftsuttag

8.2.1 De statliga affärsverken

Vårt förslag: Det ska framgå av 1 a § avgiftsförordningen att de statliga affärsverken inte ska tillämpa den bestämmelse vi föreslår i avsnitt 7.3.5 (avgifter för tillhandahållande i elektronisk form som går utöver offentlighetsprincipen).

Vi har berört de statliga affärsverken (Luftfartsverket, Sjöfartsverket och Svenska kraftnät) i avsnitt 5.3.5. Enligt 1 a § avgiftsförordningen gäller inte 4 § för dessa myndigheter. De har därmed inte möjlighet

att enligt gällande rätt ta ut avgifter för att tillhandahålla information i elektronisk form med stöd av det generella bemyndigandet utan det krävs ett särskilt bemyndigande för att de ska kunna ta ut en avgift för sådana åtgärder.¹ I förordningsmotiven till avgiftsförordningen anförs att affärsverken i många sammanhang är undantagna från regler som gäller andra statliga myndigheter och att de i de flesta fall är bemyndigade att själva, inom ramen för de mål som riksdagen har angett, fatta beslut som rör den affärsdrivande verksamheten. Det ansågs därför inte finnas anledning att låta dem omfattas av bl.a. 4 § avgiftsförordningen (motiven till förordningen, 1992:3, s. 4). När det gäller avgifter för kopior och avskrifter m.m. av allmänna handlingar ska affärsverken däremot tillämpa bestämmelserna i 15–25 §§ på samma sätt som övriga statliga myndigheter som omfattas av dessa föreskrifter. I nämnda förordningsmotiv anförs att dessa bestämmelser bör gälla inom hela statsförvaltningen, således även för affärsverken.

Vi anser att en motsvarande gränsdragning som anges i 1 a § vad gäller offentlighetsuttag och informationsuttag i övrigt ska gälla för de statliga affärsverken även i de fall det är fråga om att tillhandahålla information i elektronisk form. Som en följd av denna bedömning anser vi att bestämmelsen i 1 a § avgiftsförordningen ska ändras på så sätt att det framgår att de statliga affärsverken inte ska tillämpa den bestämmelse om avgifter som vi föreslår i avsnitt 7.3.5 om annat uttag av information än offentlighetsuttag. Övriga bestämmelser som vi föreslår ska således tillämpas.

8.2.2 Särskilda skäl för att frånga fastställda avgifter

Vårt förslag: Myndigheten får besluta om undantag från vad som föreskrivs i avsnitt 7.3.4 (schablonavgifter för offentlighetsuttag) och 7.3.5 (avgifter för tillhandahållande i elektronisk form som går utöver offentlighetsprincipen) om det finns särskilda skäl.

¹ Av exempelvis 22 § förordningen (2007:1161) med instruktion för Sjöfartsverket framgår att myndigheten i affärsverksamheten får ta ut avgifter, besluta om avgifternas storlek och disponera inkomsterna.

En myndighet får, om det finns särskilda skäl, besluta om undantag från de avgifter som anges i 16 § första och andra stycket, dvs. avgifter för kopior i pappersform. Om en myndighet beslutar om ett sådant undantag måste den alltid beakta principen om full kostnadstäckning (*Frekventa och omfattande ärenden om utlämnande av allmän handling*, Ds 2017:7, s. 26).

Enligt motiven till avgiftsförordningen (1992:3, s. 16 f) är ett exempel på en situation då det kan finnas anledning att frångå regeln om avgiftsfrihet att det är uppenbart att någon ständigt återkommer med ”småbeställningar”, som lämpligen hade kunnat göras i ett sammanhang, i syfte att kringgå ett avgiftsuttag. Vi anser att motsvarande möjlighet bör finnas vad gäller de avgifter som anges i avsnitt 7.3.4 och 7.3.5. Som ett ytterligare exempel på när det kan finnas anledning att ta ut en högre avgift än den föreskrivna nämns i motiven om kostnaden för framställningen av de begärda kopiorna skulle avsevärt överstiga den föreskrivna avgiften. Så kan vara fallet om ett särskilt format efterfrågas eller dyrare papper än normalt måste användas för kopian (*Avgift för kopia av allmän handling*, ESV 2005:27, s. 16). Vid tillhandahållande i elektronisk form har vi dock svårt att se att ett motsvarande undantag skulle vara aktuellt, eftersom avgiftsberäkningen får innefatta arbete med att bearbeta informationen och att en avgift dessutom i vissa fall ska tas ut för ett fysiskt lagringsmedium när en avgift tas ut på annan grund.

En strikt tillämpning av de avgiftsnivåer som vi föreslår kan under vissa omständigheter leda till ett kraftigt överuttag i förhållande till kostnaderna för att tillhandahålla informationen. Myndigheten bör i ett sådant fall sätta ner avgiften till lämplig nivå. Ett exempel på en situation då det kan finnas särskilda skäl att ge en ”mängdrabatt” kan vara om någon efterfrågar information som är organiserad och lagrad på ett sätt som innebär att informationsmängden är förhållandevis liten samtidigt som antalet filer är många, särskilt om det inte är motiverat av något konkret praktiskt eller tekniskt skäl. Det kan då framstå som orimligt att ta fullt ut en avgift för varje enskild fil.

Vi vill understryka att avsikten inte är att myndigheterna regelmässigt ska frångå de avgifter som vi nu föreslår, utan det bör enligt vår uppfattning krävas att det finns någon konkret omständighet av det slag vi redogjort för ovan för att undantaget ska kunna tillämpas. Detta framgår redan av att det ska krävas ”särskilda skäl”. En annan ordning riskerar att leda till en sådan skönsmässighet i avgiftsuttaget

som nuvarande bestämmelse i 4 § 8 avgiftsförordningen präglas av. Kravet på att en fastställd avgift ska tillämpas vid offentlighetsuttag skulle också riskera att åsidosättas i praktiken. När det gäller sådan ”mängdrabatt” som vi redogjort för ovan vill vi lyfta fram att om sättet som viss information är lagrad på hos en myndighet regelmässigt leder till ett överuttag som måste korrigeras genom att undantagsmöjligheten utnyttjas, bör detta i stället motverkas genom att myndigheten ser över hur informationen lagras och organiseras.

Mot denna bakgrund anser vi att det ska införas en bestämmelse i avgiftsförordningen som anger att myndigheterna får besluta om undantag från de avgifter som vi redovisar i avsnitt 7.3.4 (schablonavgifter för antalet filer vid ett offentlighetsuttag) och 7.3.5 (avgifter vid tillhandahållande av information på annat sätt än som ett offentlighetsuttag), om det finns särskilda skäl. Ett sådant beslut behöver inte dokumenteras på något särskilt sätt och utgör inte ett beslut som kan överklagas enligt den bestämmelse som vi redovisar i avsnitt 9.3.2.

För avgifter för ett fysiskt lagringsmedium anser vi däremot att det saknas anledning att låta den bestämmelsen omfattas av en möjlighet till undantag, eftersom den avgift som tas ut inte är beroende av omständigheterna i det enskilda fallet på det sätt som kan vara fallet när en avgift ska tas ut enligt de bestämmelser vi redovisar i avsnitt 7.3.4 och 7.3.5.

8.2.3 Undantag för statliga myndigheter m.m.

Vårt förslag: Staten ska vara fri från sådana avgifter som tas ut med stöd av bestämmelserna i avsnitt 7.3.4 (schablonavgifter för antalet filer) och 7.3.6 (avgifter för ett fysiskt lagringsmedium) när tillhandahållandet utgör ett offentlighetsuttag.

Vad som sägs i 21 § andra–femte stycket avgiftsförordningen ska gälla även när sådan information som avses där tillhandahålls i elektronisk form.

Enligt 21 § första stycket avgiftsförordningen är staten fri från de avgifter som tas ut enligt 15 §. Med *staten* menas förutom statliga myndigheter också riksdagen och dess organ. Däremot omfattas inte ett statligt bolag eller en stiftelse av avgiftsfriheten. Undantaget motiveras av praktiska skäl (motiven till avgiftsförordningen, 1992:3,

s. 20). Vi kan konstatera att undantaget endast tar sikte på de avgifter som tas ut för offentlighetsuttag, inte avgifter som tas ut med stöd av 4 §, däribland tillhandahållande i elektronisk form. Det framstår som rimligt att en generell avgiftsfrihet inte ska råda mellan myndigheter för arbete som går utöver vad myndigheten är skyldig att vidta enligt offentlighetsprincipen samtidigt som sådant arbete kan medföra ett betydande avgiftsuttag för allmänheten.

Vi anser att motsvarande ordning ska gälla för tillhandahållande i elektronisk form. En bestämmelse ska därför införas som anger att staten är fri från de avgifter som anges i avsnitt 7.3.4 (schablonavgifter för antalet filer) och 7.3.6 (avgifter för ett fysiskt lagringsmedium) när tillhandahållandet följer av en skyldighet enligt 2 kap. TF. På detta sätt tydliggörs att det endast är avgifter som en myndighet tar ut vid ett offentlighetsuttag som omfattas av undantaget.

I 21 § andra–femte stycket anges vissa undantag från avgifter som är motiverade av rättssäkerhetsskäl. Misstänkta eller deras försvarare och målsägande eller målsägandebiträden har rätt att enligt nämnda bestämmelser gratis få ett exemplar av kopia eller avskrift av protokoll eller anteckning gällande målet i fråga vid förundersökning eller annan utredning av polis- eller åklagarmyndighet på grund av brott. Vidare framgår att den som beviljats rättshjälp enligt rättshjälplagen (1996:1619) i vissa fall är befriad från avgift. Vi anser att det saknas omständigheter som talar mot att i dessa delar göra en åtskillnad mellan ett tillhandahållande i pappersform respektive i elektronisk form. Detta särskilt som vi i avsnitt 7.3.2 föreslår att en avgift *ska* tas ut för tillhandahållande i elektronisk form. De typer av handlingar som anges i bestämmelsen upprättas numera typiskt sett i digitalt format av myndigheterna och kan i många fall antas vara lämpliga att tillhandahålla i elektronisk form, både av praktiska skäl och skyndsamtetsskäl.

Mot denna bakgrund anser vi att det i den bestämmelse som vi nu föreslår ska framgå att vad som sägs i 21 § andra–femte stycket ska gälla också när sådan information som avses i sistnämnda bestämmelse tillhandahålls i elektronisk form. Vi anser att det inte bör införas någon avgränsning som anger att detta endast gäller vid offentlighetsuttag. Den information som det är fråga om kommer vanligtvis att tillhandahålls med stöd av särskilda regler i annan författning, inte enligt 2 kap. TF. Ett exempel är rätten för en misstänkt att enligt 23 kap. 18 a § rättegångsbalken (1942:740) ta del av det som har

förekommit vid förundersökningen. Det torde inte heller finnas någon beaktansvärd risk för att den bestämmelse vi nu föreslår öppnar upp för att myndigheten behöver bearbeta information utan att ta ut en avgift. Detta särskilt med hänsyn till att formatkraven i 4 kap. öppna data-lagen inte kan antas bli tillämpliga eftersom lagen, enligt 1 kap. 4 § 8, inte omfattar information som görs tillgänglig på grund av omständigheter som endast är hänförliga till den som har begärt tillgång, t.ex. partsinsyn (se avsnitt 10.5.6 i huvudbetänkandet).

8.2.4 Avgifter när information tillhandahålls utan en begäran

Vårt förslag: En avgift ska inte tas ut för information som tillhandahålls i elektronisk form utan en begäran. Detta behöver inte framgå av en särskild bestämmelse.

Information som publiceras av myndigheter utan en föregående begäran kan utgöra en (bi)produkt av den anslagsfinansierade verksamheten. Det kan exempelvis röra sig om vägledningar, skattetabeller eller liknande som är allmänna handlingar och som ofta efterfrågas. De publiceras därför i syfte att minimera behovet av att begära sådan information i ett enskilt fall. Vår uppfattning är att myndigheterna i princip aldrig tar ut en avgift för sådan information. Av den enkätundersökning som vi genomfört avseende statliga myndigheters arbete med att tillhandahålla information i elektronisk form framgår att de myndigheter som svarat mycket sällan tar ut en avgift för information som kan laddas ned från myndighetens webbplats. Information som myndigheten samlar in och framställer inom ramen för ett visst uppdrag med det uttryckliga syftet att den ska publiceras och ”säljas” beläggs däremot vanligtvis med avgifter för tillhandahållandet.

Det generella bemyndigandet i 4 § 8 avgiftsförordningen är inte begränsat till tillhandahållanden som görs efter en begäran. Däremot anser vi att en avgift i praktiken inte kan tas ut i de tidigare nämnda fallen eftersom bestämmelsen är begränsad till att avse avgifter för att ta fram och distribuera informationen. Vid ett proaktivt tillhandahållande har vi svårt att se att sådana kostnader utgör annat än en engångskostnad vid publiceringstillfället. Det skulle vidare vara synnerligen svårt att på ett rättvisande och rimligt sätt fördela en

sådan engångskostnad på ett kollektiv av hypotetiska användare. Enligt vår bedömning är det sannolikt att det skulle leda till ett överuttag av avgifter som inte har en koppling till en direkt kostnad för myndigheten, utan det skulle i stället kunna ses som ett sätt för myndigheten att indirekt täcka kostnader för att samla in och framställa informationen, vilket förutsätter ett särskilt bemyndigande. De bestämmelser vi redovisar i avsnitt 7.3.4 och 7.3.5 leder enligt vår uppfattning inte till någon annan bedömning i dessa avseenden. Det generella bemyndigandet är dessutom begränsat till att avse verksamhet av tillfällig natur eller mindre omfattning; om större mängder information framställs för att publiceras mot avgift anser vi att det svårligen kan hävdas att dessa förutsättningar är uppfyllda. Vi avser inte att någon principiell skillnad i detta avseende ska påverka avgiftsförordningen med anledning av de bestämmelser som vi redovisar i avsnitt 7.3.4 och 7.3.5.

Vi anser att ovanstående omständigheter sammantaget talar mot att avgiftsbelägga information som tillhandahålls i elektronisk form utan en föregående begäran. Det kan även beaktas att myndigheten själv väljer när information ska publiceras och därmed vilket arbete och kostnader man vill lägga ned på sådana åtgärder. I de fall publicering görs som ett led i en uppdragsverksamhet finns det vanligtvis ett särskilt bemyndigande som ger myndigheten rätt att ta ut en avgift för att täcka de åtgärder som är kostnadskrävande, i första hand insamling och framställning av information.

Vi anser således att en myndighet – utöver vad som kan följa av ett särskilt bemyndigande – inte ska få ta ut en avgift för information som tillhandahålls i elektronisk form utan en särskild begäran. Detta framgår motsatsvis av att den bestämmelse som vi redovisar i avsnitt 7.3.2 anger att en avgift ska tas ut när information tillhandahålls *efter en begäran*.

Det kan i detta sammanhang noteras att det – med hänsyn till att vi föreslår att 4 § 8 avgiftsförordningen ska upphöra att gälla – torde vara möjligt att, oaktat vårt ovan redovisade förslag, ta ut en avgift för sådan information som avses i 4 § 1 och 2 när den tillhandahålls utan en begäran. Dessa bestämmelser avser tidskrifter och andra publikationer samt informations- och kursmaterial. Med hänsyn till att 4 § 8 uttryckligen avser information i elektronisk form är det sannolikt att punkten 1 och 2 enligt nu gällande rätt endast ska omfatta tidskrifter m.m. i analog form. För det fall 4 § 8 upphör att gälla

kommer denna begränsning däremot inte att vara lika tydlig. Mot bakgrund av att myndigheter idag inte synes ta ut några avgifter när information publiceras utan en begäran, förutser vi emellertid inte att dessa frågeställningar kommer att innebära några konsekvenser i praktiken.

8.3 Rätt att disponera avgiftsinkomster

Vårt förslag: Bestämmelsen i 25 § andra stycket avgiftsförordningen ska ändras så att det framgår att myndigheten får disponera även de avgifter som tas ut för tillhandahållande i elektronisk form efter en begäran.

När det gäller frivilligt efterfrågade varor och tjänster som en myndighet tillhandahåller är det ofta svårt eller olämpligt att slå fast verksamhetsvolymen på förhand. Det är då mer lämpligt att låta myndigheten få disponera inkomsterna och dimensionera resurserna efter efterfrågan (motiven till avgiftsförordningen, 1992:3, s. 21 f.). Av denna anledning är det särskilt föreskrivet i 25 § andra stycket avgiftsförordningen att myndigheter får disponera sådana avgiftsinkomster som avses i 4 och 15 §§. Vi ser inte några skäl till att en annan ordning ska gälla för de avgiftsinkomster som tas ut med stöd av den bestämmelse som vi föreslår i avsnitt 7.3.2 med en skyldighet för myndigheter att ta ut avgifter för tillhandahållande av information i elektronisk form. Ett tillägg bör därför göras i 25 § avgiftsförordningen som förtydligar detta.

8.4 Indrivning av avgifter och förskottsbetalning

8.4.1 Indrivning av obetalda avgifter

Vårt förslag: Bestämmelsen i 30 a § avgiftsförordningen ska ändras så att det framgår av första stycket att den även omfattar avgifter som tas ut med stöd av den bestämmelse vi redovisar i avsnitt 7.3.2.

Enligt 30 a § avgiftsförordningens är statliga myndigheter skyldiga att begära indrivning för fordringar som uppgår till minst 100 kronor. Om fordran understiger 100 kronor behöver inte indrivning begäras om det inte krävs från allmän synpunkt. Skyldigheten gäller för avgifter som har tagits ut enligt 15 § avgiftsförordningen, dvs. för kopior i analog form. Förordningen innehåller inte något motsvarande krav för information som har tillhandahållits i elektronisk form. Endast ett fåtal myndigheter vidtar i praktiken några åtgärder vid bristande betalning av avgifter för kopior av allmänna handlingar. Ett skäl till detta kan vara att det i ett enskilt fall kan vara kostsamt samt tids- och resurskrävande att driva in avgiften (Ds 2017:37, s. 60 och 77).

Vi anser att det inte har kommit fram några skäl som talar mot att föreskriva en motsvarande skyldighet för myndigheter att driva in obetalda avgifter som har tagits ut med stöd av de bestämmelser vi redovisar i avsnitt 7.3. Detta särskilt som vi föreslår att en avgift ska tas ut av myndigheterna, till skillnad mot vad som gäller enligt det generella bemyndigandet i 4 § 8 avgiftsförordningen (se avsnitt 7.3.2). Att myndigheter i praktiken inte synes efterleva skyldigheten att driva in fordringar förändrar inte denna bedömning. Vi anser således att det bör anges i 30 a § första stycket att även avgifter enligt bestämmelsen i avsnitt 7.3.2 ska omfattas.

När det gäller gränsen i 30 a § andra stycket om 100 kronor kan vi inte finna några uttalanden som närmare redogör för hur denna beloppsgräns har bestämts. Syftet får antas vara att uppnå en viss administrativ effektivitet så att kostnaden för att driva in en obetald avgift i normalfallet inte understiger avgiften i sig. Med hänsyn till de avgiftsnivåer som vi föreslår i avsnitt 7.3.4 och 7.3.5 kommer den minsta avgift som kan tas ut enligt de bestämmelserna att vara 125 kronor. Med nuvarande beloppsnivå i 30 a § kommer myndigheter därför i princip att vara skyldiga att vidta indrivningsåtgärder i *samtliga* fall när en avgift tas ut enligt dessa bestämmelser. Vi anser emellertid att det inte ligger inom vårt uppdrag att föreslå en ändring av den befintliga beloppsgränsen som avser avgifter för analoga kopior. Att tillämpa olika gränser är inte heller lämpligt. Vi anser mot denna bakgrund att det kan vara lämpligt att i annan ordning göra en översyn av 30 a § andra stycket avgiftsförordningen, utifrån de förslag vi redovisar i detta slutbetänkande.

8.4.2 Förskottsbetalning av vissa avgifter

Vår bedömning: Frågan om förskottsbetalning av avgifter som tas ut för tillhandahållande i elektronisk form med stöd av den bestämmelse som vi redovisar i avsnitt 7.3.2 bör ses över i annan ordning.

Vi kan i detta sammanhang notera att det i regeringens proposition *Förskottsbetalning i vissa ärenden om utlämnande av allmän handling*, föreslås att en ny bestämmelse ska införas i 6 kap. 1 a § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, som föreskriver att en myndighet i ett enskilt fall ska få besluta att en fastställd avgift ska betalas helt eller delvis för en avskrift eller kopia av en allmän handling, innan den lämnas ut. Bestämmelsen föreslås träda i kraft den 1 januari 2021.

Beträffande bestämmelsens tillämplighet när information tillhandahålls i elektronisk form anförs i förarbetena att rätten att ta del av handlingar digitalt enligt nuvarande regelverk är begränsad och att lämplighets-skäl därför talar mot att reglera möjligheten att ta betalt i förskott för ett sådant tillhandahållande (prop. 2019/20:179, s. 11 ff.). Med hänsyn till formkraven i öppna data-lagen kommer ett tillhandahållande i elektronisk form emellertid i många fall framöver att utgöra en skyldighet enligt 2 kap. TF (se avsnitt 4.4.4). Det kan därför ifrågasättas om nämnda förarbetsuttalanden är fortsatt relevanta. Enligt vår mening talar mycket i stället för att den föreslagna 6 kap. 1 a § OSL även bör gälla för avgifter som tas ut för information i elektronisk form, i vart fall när det är fråga om ett offentlighetsuttag i den mening som avses i detta slutbetänkande. Vi kan notera att den föreslagna lydelsen av bestämmelsen i offentlighets- och sekretesslagen omfattar även sådana avgifter.

Vårt uppdrag är i första hand att föreslå ändringar i avgiftsförordningen. Med hänsyn till detta och till att varken sistnämnda bestämmelse eller förslaget till öppna data-lag har trätt i kraft, anser vi att det inte är lämpligt att i detta slutbetänkande föreslå någon ändring som tar sikte på bestämmelsen om förskottsbetalning som föreslås i ovan nämnda proposition. Bestämmelsens tillämpning vad gäller avgifter som tas ut med stöd av de bestämmelser som vi redovisar i avsnitt 7.3 bör dock vara föremål för översyn när den har trätt i kraft, så att de harmonierar på lämpligt sätt.

9 Överklagande av beslut om avgifter

9.1 Inledning

Den som har betalat en avgift för allmänna handlingar i analog form har enligt avgiftsförordningen (1992:191) möjlighet att begära att myndigheten fattar ett särskilt beslut som kan överklagas i viss ordning. Däremot saknas en motsvarande reglering kring överklagade av avgifter som en myndighet har tagit ut för information i elektronisk form med stöd av det generella bemyndigandet i 4 § 8 avgiftsförordningen. Mot bakgrund av att tillhandahållande av information i elektronisk form – genom kraven på digitalt format i öppna data-lagen – i större utsträckning kommer att utgöra en skyldighet enligt offentlighetsprincipen, finns det skäl för att överväga om en mer enhetlig reglering vad gäller frågan om överprövning av avgifter knutna till sådana tillhandahållanden bör införas i avgiftsförordningen. I detta kapitel behandlar vi denna fråga närmare. Vi återkommer i kapitel 10 till vilka ekonomiska och andra effekter som den ordning vi föreslår i detta kapitel kan innebära.

9.2 Överklagande av beslut om avgifter för tillhandahållande av information

9.2.1 Överprövning enligt avgiftsförordningen av avgifter för allmänna handlingar i analog form

En myndighet behöver inte fatta ett särskilt skriftligt beslut om att ta ut en avgift enligt avgiftsförordningen. En beställare som anser att en avgift har tagits ut med ett för högt belopp har dock möjlighet att med stöd av 23 §, inom 30 dagar efter den dag då avgiften betalades,

hos myndigheten begära ett särskilt skriftligt beslut om avgiften. Av 24 § framgår att ett särskilt beslut enligt 23 § får överklagas hos Skatteverket. Verkets beslut får inte överklagas. I förordningsmotiven till 24 § framhölls att besluten skulle prövas av en enda myndighet, för att främja en enhetlig tillämpning (motiven, 1992:3, s. 21).

Av E-offentlighetskommitténs slutbetänkande framgår att det, enligt besked från Skatteverket, vid den tidpunkten var tämligen ovanligt med överklaganden av detta slag (*Allmänna handlingar i elektronisk form – offentlighet och integritet*, SOU 2010:4, s. 173); sammanlagt 27 överklagandeärenden handlades mellan januari 2005 och januari 2010. Vid kontakt med Skatteverket den 7 december 2020 har vi fått uppgifter om att antalet ärenden som har handlagts mellan år 2010 och 2020 uppgår till totalt 82 stycken. Anledningen till att så få ärenden handläggs kan enligt vår mening sökas i att de avgifter som tas ut enligt 15 § är starkt schabloniserade. Någon reell bedömning kan normalt sett inte antas vara aktuell utan det är i första hand fråga om vad som närmast kan karaktäriseras som en kontrollräkning. Däremot kan mer komplexa frågor uppkomma kring om det saknats laga grund för att ta ut en viss avgift, eller del av sådan, i ett visst fall. Sistnämnda frågor tycks emellertid oftare bli föremål för JO:s prövning (se t.ex. JO:s beslut, dnr 6529-2017 som avsåg Riksarkivets uttag av en eftersökningsavgift för åtgärder som myndigheten var skyldig att vidta enligt tryckfrihetsförordningen).

9.2.2 Avgifter för information i elektronisk form

Ovanstående gäller för avgifter som tagits ut med stöd av 15 § avgiftsförordningen, dvs. offentlighetsuttag av analoga kopior. Det saknas en särskild reglering vad gäller möjligheten att enligt avgiftsförordningen överklaga de avgifter som tas ut med stöd av det generella bemyndigandet i 4 § 8. Samtidigt saknas ett uttryckligt överklagandeförbud beträffande beslut om avgiftsuttag fattade med stöd av sistnämnda bestämmelse. I den mån ett sådant beslut kan betraktas som separerat från frågan om utlämnande av allmän handling – som överklagas i särskild ordning – skulle det kunna överklagas hos allmän förvaltningsdomstol (SOU 2010:4, s. 353 f.). I HFD 2013 ref. 21, som avsåg en tingsrätts beslut om avgift för utlämnande av allmän handling i elektronisk form, uttalades att beslutet var en form av

handläggning av förvaltningsärende i domstol som avses i 1 § förvaltningslagen (2017:900). I målet konstaterades dock att det fanns en från de generella regler som förvaltningslagen innehåller avvikande bestämmelse i 59 § förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion, som anger att tingsrättens beslut i andra administrativa ärenden än anställningsärenden får överklagas hos Domstolsverket. Beslutet om avgift skulle därför överklagas till den sistnämnda myndigheten.

I ett annat avgörande har Högsta domstolen uttalat sig om möjligheten att i vissa fall överklaga beslut om avgifter (HD:s beslut i mål nr Ö 4102-20). Domstolen anförde att ett avslag på en begäran att, t.ex. av ekonomiska skäl, kostnadsfritt få kopior av allmänna handlingar är ett beslut som kan överklagas. Ett sådant överklagande ska leda till en prövning i sak. Avslag som tar sikte på formerna för utlämnande eller betalning och där resultatet av beslutet är att sökanden ändå kan få del av handlingarna, kan däremot inte överklagas. Överklagande av sådana beslut ska alltså inte prövas i sak, utan avvisas. Den senare situationen avser i första hand att handlingar inte lämnats ut i den form – exempelvis elektroniskt eller genom en utskrift av en ljudfil – som sökanden har begärt och där sökanden har erbjudits att ta del av handlingarna i annan form (se RÅ 2008 not 72 och HFD 2019 not 21).

9.2.3 Överprövning enligt PSI-lagen och öppna data-lagen

Av 14 § lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen, PSI-lagen, framgår att en myndighet på begäran ska lämna ett skriftligt beslut när vidareutnyttjandet har förenats med villkor eller om en begäran om vidareutnyttjande har avslagits. Enligt 15 § samma lag får ett sådant beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol. På detta sätt kan bl.a. frågor om avgifter för information som tillhandahålls för vidareutnyttjande bli föremål för prövning.

Öppna data-lagen innehåller, till skillnad från 14 § PSI-lagen och 23 § avgiftsförordningen, inte någon uttrycklig möjlighet att begära att myndigheten fattar ett skriftligt avslagsbeslut som svar på en begäran om vidareutnyttjande. Detta kan emellertid uppnås genom att en begäran exempelvis formuleras så att det framgår att beställaren vill ha tillgång till informationen utan avgift. Om myndigheten ändå

tar ut en avgift har begäran avslagits och myndigheten är då skyldig att enligt 3 kap. 3 § öppna data-lagen¹ fatta ett skriftligt och motiverat beslut (se avsnitt 12.4 i huvudbetänkandet). Ett sådant beslut kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol enligt 8 kap. 1 § öppna data-lagen. Det är således möjligt att ”tvinga” fram en överprövning av en avgift med stöd av öppna data-lagen.

Under förutsättning att antingen PSI-lagen eller öppna data-lagen är tillämplig är det möjligt att få prövat även ett avgiftsuttag som avser tillhandahållande av information i elektronisk form. Vi kan dock notera att bestämmelserna i dessa författningar innehåller en väsentlig begränsning jämfört med bestämmelserna i 23 och 24 §§ avgiftsförordningen, genom att de endast möjliggör en prövning av om avgiften står i överensstämmelse med de avgiftsnivåer som anges i respektive författning. Avgiftsnivåerna tar endast sikte på vilka kostnadsposter som får läggas till grund för avgiftsuttaget och anger inte något maximalt belopp i kronor som kan tas ut, med undantag för vad som anges om att vissa informationsmängder ska vara fria från avgifter (exempelvis viss forskningsdata enligt 6 kap. 1 § tredje stycket öppna data-lagen). Det faktiska avgiftsbeloppet kommer därför inte att kunna prövas på samma sätt som enligt 23 och 24 §§ avgiftsförordningen. Med hänsyn till att vi i avsnitt 5.6 har gjort bedömningen att nivån på de avgifter som tillåts enligt 6 kap. 2 § öppna data-lagen i många fall kommer att överstiga vad en myndighet kan medräkna när en avgift tas ut med stöd av avgiftsförordningen, kan det praktiska värdet för en beställare att kunna överklaga en avgift enligt öppna data-lagen ifrågasättas.

9.2.4 Särskilt om kommunala beslut om avgifter

Kommunala myndigheters beslut om avgifter för utlämnande av allmänna handlingar kan överklagas i den särskilda ordning som gäller enligt 13 kap. kommunallagen (2017:725). Denna prövning skiljer sig från förvaltningsprövning i flera avseenden, i första hand genom att en domstol inte kan pröva lämpligheten i ett beslut eller sätta ett annat beslut i dess ställe. Prövningen är alltså mer begränsad i dessa avseenden. Av 13 kap. 3 § kommunallagen framgår att dessa bestäm-

¹ I 3 kap. 3 § öppna data-lagen anges att om en myndighet avslår en begäran om vidareutnyttjande ska ett skriftligt och motiverat beslut meddelas.

melser inte gäller om det i annan författning finns särskilda regler om överklagande. Eftersom kommunala myndigheter inte omfattas av avgiftsförordningen kan storleken på beloppet inte angripas med stöd av 23 och 24 §§ avgiftsförordningen. När det gäller PSI-lagen och öppna data-lagen gäller däremot de bestämmelser om överklagande som anges i dessa författningar även kommunala myndigheter. Som vi anført ovan är möjligheten att pröva storleken på avgiftsbeloppet enligt sistnämnda författningar dock i praktiken begränsat.

Med hänsyn till att vi i avsnitt 2.2 har avgränsat vårt uppdrag till de statliga myndigheter som omfattas av avgiftsförordningen avser vi inte att närmare analysera möjligheten att överklaga kommunala beslut om avgifter för att tillhandahålla information.

9.2.5 Förhållandet till artikel 6 i Europakonventionen

Regler om överklagande av beslut finns i artikel 6 i den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Förhållandet mellan denna artikel och möjligheten att överklaga ett beslut om avgifter enligt avgiftsförordningen ger upphov till komplicerade frågor. Det är inte möjligt att grundligt analysera dem inom den tidsmässiga ramen för slutbetänkandet. Vi anser emellertid att följande bör lyftas fram i detta sammanhang.

Av artikel 6.1 i Europakonventionen följer att var och en ska kunna få civila rättigheter och skyldigheter prövade i domstol. Med civila rättigheter och skyldigheter avses inte enbart civilrättsliga förhållanden. Det är inte avgörande hur något klassificeras i nationell rätt eller om tvisten rör ett offentligt organ. Någon egentlig definition av begreppet *civila rättigheter* har dock inte uttalats i Europadomstolens praxis och det är vanskligt att med någon säkerhet uttala sig om vad som inte omfattas av begreppet och vad som alltså faller utanför tillämpningsområdet för artikel 6. När det gäller storleken på en avgift för information som tillhandahålls av en myndighet kan en sådan tvist anses röra ekonomiska förhållanden, vilket talar för en rätt till domstolsprövning med stöd av artikel 6.1.² I HFD 2013 ref. 21 uttalade kammarrätten att den avgift som hade tagits ut för

² Jfr Europadomstolens dom i målet Klein v. Germany, no. 33379/96, 27 juli 2000, punkt 31, angående offentligt rättsligt relaterade elavgifter.

de utlämnade handlingarna påverkade bolagets ekonomiska situation ”i inte alltför ringa mån”. Att ett sådant avgiftsuttag anses innefatta myndighetsutövning skulle också allmänt sett kunna tala för ett behov av domstolsprövning (jfr Persson, V., *Avgifter för allmänna handlingar och Skatteverkets skydd för enskildas intressen, Festskrift till Christina Moëll*, s. 361). Av praxis från Högsta förvaltningsdomstolen följer emellertid att ett beslut att inte lämna ut allmänna handlingar inte kan anses innefatta någon prövning av den enskildes civila rättigheter i den mening som avses artikel 6.1 i Europakonventionen (jfr HFD 2017 not 10 och RÅ 2007 not 202).

9.3 En utvidgad och enhetlig överprövningsordning

9.3.1 Rätt att begära ett särskilt avgiftsbeslut

Vårt förslag: Om en beställare vill invända mot en avgift som tagits ut av en myndighet för att den tillhandahåller information i elektronisk form, ska han eller hon kunna kräva att myndigheten fattar ett beslut i samma ordning som anges i 23 § avgiftsförordningen. Detta gäller oavsett om tillhandahållandet utgör ett offentlighetsuttag eller ett informationsuttag i övrigt.

En andra stycke ska införas i 23 § som anger detta.

En beställare har enligt 23 § avgiftsförordningen rätt att begära att myndigheten fattar ett skriftligt beslut avseende en avgift som tagits ut enligt 15 §. En förutsättning är att beställaren har betalat avgiften. Motsvarande rätt att kräva ett beslut enligt avgiftsförordningen saknas när information tillhandahålls i elektronisk form och avgiften har tagits ut med stöd av det generella bemyndigandet i 4 § 8. Detta hindrar visserligen inte att myndigheterna kan fatta ett beslut som kan överklagas men det saknas en rätt för beställaren att kräva det. Denna skillnad i möjligheten att få ett formligt beslut som kan överklagas kan vi svårigen se är motiverad i den digitala miljö som präglar samhället i dag, där det ”nya normala” får anses vara att information från myndigheter tillhandahålls i elektronisk form. Behovet av att kunna få ett överklagbart beslut gör sig enligt vår mening särskilt gällande med hänsyn till vad som anförts om att uttaget av avgifter enligt det generella bemyndigandet i 4 § 8 brister i förutsebarhet och

enhetlighet. De förslag på nya bestämmelser som vi redovisar i avsnitt 7.3 kommer förhoppningsvis att motverka dessa problem men gör enligt vår mening inte behovet av att kunna få en avgift prövad i det enskilda fallet mindre.

Frågan kan ställas om det är nödvändigt att införa en rätt att begära ett särskilt beslut, med hänsyn till att ett beslut alltid ska fattas enligt öppna data-lagen när en begäran om vidareutnyttjande avslås. Vi vill här erinra om att de bestämmelser vi föreslår i detta slutbetänkande inte förutsätter att öppna data-lagen är tillämplig (se avsnitt 3.3). Det kan alltså inte förutsättas att ett beslut enligt den lagen kommer att fattas i alla lägen, särskilt som det förutsätter att en begäran om vidareutnyttjande har avslagits. Redan dessa skäl anser vi talar mot att behovet av att kunna få en avgift som har tagits ut med stöd av avgiftsförordningen tillgodoses genom den möjlighet till överprövning som följer av öppna data-lagen. Till detta kommer att en prövning enligt den lagen endast tar sikte på om de avgiftsnivåer som anges i 6 kap. lagen har följts, inte storleken på det faktiska avgiftsbelopp som beställaren har betalat i ett enskilt fall.

Vi anser mot denna bakgrund att övervägande skäl talar för att rätten för en beställare att begära att myndigheten fattar ett skriftligt beslut som anges i 23 § ska gälla även när avgiften har tagits ut med stöd av den bestämmelse vi redovisar i avsnitt 7.3.2. Rätten att begära ett sådant beslut bör enligt vår mening inte knytas till om åtgärden har sin grund i ett offentlighetsuttag eller om det är fråga om ett informationsuttag i övrigt. Att avgiften i all väsentlighet är beräknad efter en schablonmetod vid ett offentlighetsuttag förändrar inte denna bedömning eftersom detta gäller även de avgifter som tas ut enligt 15 § avgiftsförordningen. Av lagtekniska skäl anser vi att den rätt att begära ett särskilt beslut som vi nu föreslår bör införas som ett andra stycke i 23 § avgiftsförordningen.

Vår bedömning är att förslaget kan bidra till att de övergripande mål om en mer enhetlig och förutsebar reglering av avgiftsuttaget som vi eftersträvar kan uppnås, särskilt i kombination med den överklagandeordning som vi redovisar i avsnitt 9.3.2. Vi kan i detta sammanhang notera att Domstolsverket i en skrivelse till regeringen kring behov av ändringar i avgiftsförordningen (Domstolsverkets dnr 2040-2013, Fi2014/3027/BA/ToT) föreslagit att en rätt att begära ett beslut om avgifter för information som tillhandahålls i elektronisk form bör införas i avgiftsförordningen. Samma ordning synes förespråkas

i departementspromemorian *Frekventa och omfattande ärenden om utlämnande av allmän handling*, Ds 2017:37, s. 83).

Något kan i detta sammanhang sägas om de praktiska överväganden som förslaget kan innebära. När den som begär en kopia av en allmän handling framför invändningar mot avgiften bör denne informeras om möjligheten att enligt 23 § avgiftsförordningen begära ett särskilt skriftligt beslut om avgiftsuttaget (JO:s beslut, dnr 5052-2019). Vi anser att samma synsätt bör gälla när det är fråga om avgifter som en myndighet tar ut med stöd av de bestämmelser vi redovisar i avsnitt 7.3 för information som tillhandahålls i elektronisk form. Med hänsyn till att vi i avsnitt 9.3.2 förordar en utvidgad och förändrad överklagande- och instansordning för beslut om sådana avgifter bör myndigheten också vara uppmärksam på om sökandens invändning är kopplad till en begäran om vidareutnyttjande enligt öppna data-lagen eller utgör en begäran enligt avgiftsförordningen om att myndigheten ska fatta ett särskilt beslut på det sätt vi nu föreslår. Detta med hänsyn till att kravet på elektronisk form ofta kan ha sin grund i öppna data-lagen och att frågan om en avgifts förenlighet med avgiftsnivåerna enligt den lagen också kan aktualiseras. Myndigheter bör allmänt verka för att handläggningen av en begäran och frågan om avgifter görs i ett sammanhang (jfr vad vi anført i avsnitt 12.5 i huvudbetänkandet kring myndighetens åtgärder vid handläggningen av en begäran om vidareutnyttjande).

9.3.2 En utvidgad instansordning

Vårt förslag: Det ska anges i en särskild bestämmelse i avgiftsförordningen att ett beslut som avses i avsnitt 9.3.1 får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Beslut av en förvaltningsrätt i ett ärende som har inletts där, liksom beslut av en tingsrätt eller hovrätt, överklagas dock till kammarrätt.

Beslut av regeringen, Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen, liksom beslut av en kammarrätt i ett ärende som har inletts där, får inte överklagas.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätt. Detta gäller inte om ärendet har inletts hos en förvaltningsrätt, tingsrätt eller hovrätt.

En enhetlig och sammanhållen överklagandeordning

Med utgångspunkt i att det bör finnas en rätt att begära ett beslut om avgifter för tillhandahållande i elektronisk form, på samma sätt som gäller för avgifter enligt 15 § avgiftsförordningen, uppkommer frågan om samma överklagandeordning också ska gälla, dvs. att beslutet kan överklagas till Skatteverket som är sista instans.

I departementspromemorian *Frekventa och omfattande ärenden om utlämnande av allmän handling* anfördes att det inte tycks finnas några goda skäl för att de beslut som avser elektroniska kopior ska kunna prövas i annan ordning eller av fler instanser än de som avser papperskopior. Effektivitetsskäl ansågs tala för att Skatteverket, som redan i dag hanterar överklagande av beslut om avgifter för papperskopior, även skulle hantera överklagande av dessa beslut (Ds 2017:37, s. 83). Vi kan även notera att Domstolsverket i ovan nämnda skrivelse till regeringen (se avsnitt 9.3.1) anförde att det inte är rimligt att beslut som avser elektroniska kopior kan prövas av fler instanser än vad som gäller för papperskopior och att en bestämmelse som anger att båda dessa beslut ska överklagas hos Skatteverket borde införas. Vi delar inte dessa bedömningar, av de skäl vi redovisar nedan.

En första fråga är om ett krav på domstolsprövning kan anses följa av artikel 6.1 i Europakonventionen. Enligt vår bedömning talar en tillgång till kostnadsfri prövning hos Skatteverket i den ordning som gäller enligt 23 och 24 §§ avgiftsförordningen i viss mån mot ett krav på rätt till domstolsprövning. Det kan vidare antas att många ärenden avser förhållandevis små belopp. Att prövningen är begränsad till Skatteverket skulle därför kunna anses rimligt och proportionerligt ur ett europarättsligt perspektiv (jfr Persson, s. 361 f.). Till detta kommer att frågan om utlämnande av allmänna handlingar, enligt svensk praxis, inte anses innefatta någon prövning av den enskildes civila rättigheter. Det finns under alla omständigheter betydande oklarheter kring räckvidden av begreppet civila rättigheter och praxis saknas vad gäller avgifter av det slag som kan tas ut enligt de bestämmelser vi redovisar i avsnitt 7.3.2. Vi anser mot denna bakgrund att det inte finns skäl att, med hänvisning till artikel 6.1 i Europakonventionen, utvidga rätten till prövning av avgiftsbeslut enligt 23 och 24 §§ avgiftsförordningen till att avse fler instanser. Detta gäller såväl papperskopior som information i elektronisk form.

Det finns emellertid andra skäl som talar för en utvidgning. För det första skulle en rätt att överklaga avgiftsbeslut till allmän förvaltningsdomstol harmoniera med den överklagandeordning vi i huvudbetänkandet föreslår ska gälla enligt 8 kap. 1 § öppna data-lagen. En harmonisering mellan dessa regelverk är något som vi har bedömt vara eftersträvansvärt (se avsnitt 3.2). I många fall kommer tillhandahållandet i elektronisk form att ha sin grund i formkraven i öppna data-lagen och en begäran om vidareutnyttjande. Olika instansordningar avseende beslut som rör avgifter kan därför bidra till parallella processer. I huvudbetänkandet har vi visserligen gjort bedömningen att problemet för den som överväger att överklaga ett beslut inte bör överdrivas och att det i första hand är av vikt att beslutsmyndigheten lämnar korrekt information om hur ett visst beslut kan överprövas (huvudbetänkandet, avsnitt 12.4.3). Med hänsyn till att ett beslut enligt 23 § avgiftsförordningen kräver dels att avgiften har betalats, dels att beslutet särskilt efterfrågas, har vi svårt att se att det i praktiken skulle innebära några problem för myndigheten att hålla isär frågorna. Om sökanden i ett enskilt fall överklagar avgiften enligt både avgiftsförordningen och öppna data-lagen bör det dock ankomma på domstolen att på ett lämpligt sätt praktiskt hålla ihop ärendet. En gemensam instansordning skulle därmed bidra till en mer enhetlig process, där frågor kring en avgifts förenlighet med såväl de bestämmelser som vi redovisar i avsnitt 7.3 som bestämmelser om avgiftsnivåer enligt öppna data-lagen kan prövas i ett sammanhang. Inte minst ur ett processekonomiskt hänseende är en sådan ordning att förorda enligt vår uppfattning. Med hänsyn till att samma avgift kan kräva överväganden enligt både öppna data-lagen och avgiftsförordningen anser vi att de effektivitetsskäl som anförts av Domstolsverket och i ovan nämnda promemoria (Ds 2017:37) inte gör sig gällande.

Ovanstående talar enligt vår mening starkt för att införa en utökad möjlighet att överpröva avgifter som tas ut för information som tillhandahålls i elektronisk form. Syftet med öppna data-lagen kan också antas främjas genom en utökad möjlighet att enligt avgiftsförordningen överpröva de avgifter som tas ut.

För det andra framgår av praxis att beslut om avgifter som tas ut enligt 4 § 8 avgiftsförordningen kan överklagas enligt förvaltningslagen (jfr HFD 2013 ref. 21 och SOU 2010:4, s. 353). Om det inte finns någon avvikande föreskrift i annan författning ska ett beslut av

en myndighet som omfattas av förvaltningslagen överklagas till allmän förvaltningsdomstol (40 § förvaltningslagen). Ett administrativt beslut om att ta ut en avgift för att tillhandahålla information i elektronisk form kan därmed även enligt nu gällande bestämmelser komma att prövas av fler instanser än Skatteverket.

Ett tredje förhållande som talar för att prövningen inte bör göras av endast Skatteverket, är att avgifter som tas ut med stöd av i vart fall de bestämmelser vi redovisar i avsnitt 7.3.5 kan innefatta ett större mått av bedömning än de utpräglade schablonavgifter som tas ut enligt 15 § avgiftsförordningen. De ställningstaganden som kan behöva göras avser i många fall också de avgiftsprinciper som följer av öppna data-lagen, som i sin tur bygger på EU-rättsliga föreskrifter som inte har någon motsvarighet i fråga om papperskopior. Enligt vår mening talar detta starkt för ett behov av domstolspraxis i högre instans som kan vara vägledande på ett annat sätt än ett beslut från Skatteverket. Sådan praxis kan antas få större genomslag hos förvaltningsmyndigheterna, men det kan också antas att kommunala myndigheter och andra organ som inte omfattas av avgiftsförordningen i större utsträckning beaktar den.

En ordning där överklagande av ett beslut om avgifter för att tillhandahålla information i elektronisk form överprövas enligt samma instansordning som vi föreslår ska gälla enligt 8 kap. 1 § öppna data-lagen undanröjer också problemet med att Skatteverket i vissa fall överprövar sina egna avgiftsbeslut. Verket har visserligen gjort det principiella ställningstagandet att sådana beslut inte ska överklagas till verket, utan till förvaltningsdomstol.³ Detta har dock inte accepterats av domstolarna. I Förvaltningsrätten i Stockholms beslut den 4 december 2013 i mål nr 27231-13 gjordes bedömningen att det i avgiftsförordningen inte görs undantag för Skatteverkets egna beslut, varför verkets beslut att lämna över överklagandet till förvaltningsdomstol upphävdes.

Vi anser sammantaget att övervägande skäl – såväl rättsliga som processekonomiska och praktiska – talar för att ett beslut om avgifter som har tagits ut med stöd av den bestämmelse som vi redovisar i avsnitt 7.3.2 ska kunna överklagas till domstol och inte i den ordning som anges i 24 § avgiftsförordningen. Att en sådan ordning undanröjer risken för en konflikt med rätten till domstolsprövning

³ Skatteverkets ställningstagande *Överklagbarheten av Skatteverkets beslut enligt avgiftsförordningen (1992:191)*, den 21 oktober 2004, dnr 131 616071-04/111.

enligt artikel 6.1 i Europakonventionen bör också framhållas som en positiv effekt av förslaget.

Det saknas enligt vår bedömning skäl mot att i all väsentlighet tillämpa samma överklagande- och instansordning som i 8 kap. 1 § öppna data-lagen, som följer vad som normalt gäller för förvaltningsbeslut, nämligen att första instans som huvudregel ska vara förvaltningsrätt (jfr *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, prop. 2009/10:175, s. 185 och där angivna hänvisningar). Vi kan dock notera att det av lagtekniska skäl inte är möjligt att, på samma sätt som i öppna data-lagen, införa en möjlighet att överklaga en kammarrätts beslut om en avgift enligt den bestämmelse vi föreslår i avsnitt 9.3.1 till Högsta förvaltningsdomstolen, när ärendet har inletts i kammarrätten. Detta följer av att Högsta förvaltningsdomstolen, enligt 2 § första stycket 2 lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar, prövar överklaganden av andra beslut i förvaltningsärenden som enligt *lag* ska göras till domstolen.

Särskilt om överklagandeordningen för avgifter enligt 15 §

I syfte att uppnå en större enhetlighet uppkommer frågan om den överklagandeordning som vi redovisar i detta avsnitt också bör tillämpas på myndigheters beslut om avgifter som tas ut enligt 15 § avgiftsförordningen.

För det första kan vi konstatera att det normalt sett inte kommer att uppkomma situationer då en begäran om att få tillgång till information resulterar i ett beslut enligt både 15 § och de avgiftsbestämmelser som vi redovisar i avsnitt 7.3. Det finns därför inte några direkta processekonomiska skäl som talar för att samma ordning bör gälla. Till detta kommer att de avgifter som tas ut med stöd av 15 § är starkt schabloniserade och att antalet överklaganden – enligt uppgifter från Skatteverket – är synnerligen få till antalet. Det finns inte heller några EU-rättsliga krav att ta hänsyn till. Mot denna bakgrund anser vi att det inte finns anledning att ändra gällande ordning och föreskriva en utökad möjlighet till prövning i fler instanser än i dag vad gäller avgifter som tagits ut med stöd av 15 § avgiftsförordningen.

9.3.3 Avgifter som tas ut enligt ett särskilt bemyndigande

Vi avser inte att i slutbetänkandet reglera de avgifter som tas ut med stöd av ett särskilt bemyndigande från regeringen, se avsnitt 2.1.1. Vi har inte kunnat finna någon praxis eller annan vägledning för hur sådana avgifter kan prövas enligt gällande bestämmelser. Det kan emellertid konstateras att det, i likhet med vad som gäller för avgifter som tas ut med stöd av det generella bemyndigandet i 4 § 8 avgiftsförordningen, saknas särskilda bestämmelser som reglerar beslut och överklagande i dessa fall. Samma principer kan därför antas vara tillämpliga när en avgift tas ut med stöd av ett särskilt bemyndigande, dvs. att det saknas en rätt att begära ett beslut, men att om ett sådant fattas kan det som utgångspunkt överklagas enligt förvaltningslagen, om inte avvikande bestämmelser finns i annan författning. Med hänsyn till detta kan det antas att om det fattas ett beslut om en avgift som tagits ut med stöd av ett särskilt bemyndigande, kommer det i många fall att kunna överklagas i samma ordning som vi redovisar i avsnitt 9.3.2.

Mot denna bakgrund anser vi att det inte finns anledning att föreslå att de bestämmelser om beslut och överklagande som vi redovisar ovan ska tillämpas även när en avgift har tagits ut med stöd av ett särskilt bemyndigande. Vi vill här erinra om att det är av vikt att en myndighet i ett enskilt fall är uppmärksam på räckvidden av ett särskilt bemyndigande, så att det inte exempelvis tillämpas felaktigt på ett tillhandahållande i elektronisk form som utgör ett offentlighetsuttag. Det kan exempelvis vara så att bemyndigandet endast avser tillhandahållande inom det som utgör myndighetens uppdragsverksamhet (jfr SOU 2010:4, s. 355).

10 Konsekvenser

10.1 Inledning

Det övergripande syftet med våra förslag är att införa en enhetlig och förutsebar reglering av avgifter för information som tillhandahålls i elektronisk form av myndigheter. Vår sammantagna bedömning är att förslagen främjar detta syfte på ett ändamålsenligt sätt och att de kan bidra till såväl en bättre offentlighetsinsyn som en ökad tillgång till information som är formaterad på ett sätt som möjliggör att den kan vidareutnyttjas, till rimliga avgifter som i viss utsträckning är fastställda på förhand. När det gäller de finansiella konsekvenserna av förslagen är det, som vi återkommer till i avsnitt 10.2, svårt att dra några säkra slutsatser. Vi bedömer dock att våra förslag, med de avgiftsnivåer som vi redovisar i avsnitt 7.3.2 som utgångspunkt, inte kommer att medföra några budgetära konsekvenser för myndigheter som inte kan hanteras inom befintliga anslag.

I avsnitt 10.2 behandlar vi de finansiella konsekvenser som kan följa för myndigheter och för den som efterfrågar information i elektronisk form. I avsnitt 10.3 tar vi upp bl.a. samhällsekonomiska konsekvenser och i avsnitt 10.4 behandlar vi vilka effekter förslagen kan ha för den kommunala självstyrelsen. I avsnitt 10.5 redogör vi slutligen för övriga konsekvenser av våra förslag.

10.2 Finansiella konsekvenser

10.2.1 Utgångspunkter

Bestämmelserna i kommittéförordningen (1998:1474) gäller för vårt arbete. I 14 § anges att om förslagen påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Vi avser

att i detta avsnitt redogöra för de finansiella konsekvenser som våra förslag kan leda till för statliga myndigheter och för dem som efterfrågar information i elektronisk form. När det gäller de konsekvenser som ökade krav på att tillhandahålla information i elektronisk form kan medföra för myndigheter hänvisar vi till huvudbetänkandet, avsnitt 18.2.4 och 18.4. I detta avsnitt redogör vi således endast för de konsekvenser som våra förslag om reglering av avgiftsuttaget kan antas medföra i dessa fall.

Vi vill inledningsvis lyfta fram att det är mycket svårt att dra några säkra slutsatser om vilka finansiella effekter förslagen kan medföra. Anledningarna till detta är flera. För det första är effekten av förslagen till viss del avhängig av att öppna data-lagen införs i enlighet med våra förslag i huvudbetänkandet. Exempelvis kan andelen offentlighetsuttag antas påverkas om formatkraven genomförs på det sätt vi föreslår. För det andra saknas – även med hänsyn till de svar vi fått genom enkätundersökningen – ett tillförlitligt underlag kring hur, och i vilken utsträckning, avgifter tas ut för information i elektronisk form. Det som däremot står klart är att avgiftsuttagen skiljer sig åt betydligt. För det tredje påverkas effekten av förslagen av hur mycket information som efterfrågas i praktiken, hur den är organiserad hos myndigheterna och den tekniska mognaden hos myndigheterna, t.ex. vad gäller möjligheten att digitalt maska information som behöver sekretessbeläggas. Det är vidare svårt att med någon säkerhet uppskatta hur stor andel av avgifterna för information i elektronisk form som i dag tas ut enligt ett särskilt bemyndigande. Vi kan slutligen konstatera att en bedömning av effekterna av våra förslag, såväl för myndigheter som för allmänheten, påverkas av att de avgiftsbelopp vi föreslår i avsnitt 7.3.4 och 7.3.5 inte bygger på någon djupare statsfinansiell analys. Beroende på hur de slutligen fastställs kan effekterna komma att påverkas i betydande utsträckning.

10.2.2 Konsekvenser för myndigheterna

Vår bedömning: Förslagen bedöms inte leda till några budgetära konsekvenser för myndigheterna som inte kan hanteras inom befintliga anslag.

Vilka effekter förslagen får för myndigheternas redovisning och kostnadsuppföljning samt andra budgetära frågor, bl.a. när mervärdesskatt ska tas ut, bör belysas närmare i annan ordning.

Ny reglering av avgifter för information i elektronisk form

En betydelsefull skillnad mot nuvarande reglering av avgiftsuttag för information i elektronisk form är att vi föreslår att myndigheterna ska vara skyldiga att ta ut en avgift. Syftet med detta är att uppnå en hög grad av enhetlighet och förutsebarhet. Vi har strävat efter att formulera bestämmelserna på ett sätt som gör det kostnadseffektivt att ta ut en avgift, dvs. att skyldigheten att ta ut en avgift inte ska inträda när avgiften är så låg att kostnaderna för att administrera avgiftsuttaget överstiger avgiften. Med hänsyn till detta anser vi att det är sannolikt att en avgift i praktiken kommer att tas ut i ungefär samma utsträckning som enligt nu gällande bestämmelser. Om något så kan en skyldighet att ta ut en avgift motverka att myndigheter underlåter att ta ut en avgift i syfte att framstå som mer serviceinriktade än vad förvaltningslagen (2017:900) kräver. Genom enhetligt fastställda avgiftsnivåer bedömer vi även att behovet för enskilda myndigheter att arbeta fram detaljerade riktlinjer för avgiftsuttaget minskar kraftigt.

De administrativa kostnaderna för myndigheterna kan mot denna bakgrund inte antas öka med anledning av vårt förslag att avgifter ska tas ut när information tillhandahålls i elektronisk form. Vi anser att samma bedömning kan göras vad gäller våra förslag kring avgifter för offentlighetsuttag (avsnitt 7.3.4) respektive informationsuttag i övrigt (avsnitt 7.3.5). Detta inte minst genom att vi föreslår att en avgift endast ska tas ut vid ett offentlighetsuttag om antalet filer överstiger nio. Genom att bestämmelsen i avsnitt 7.3.5 medger ett uttag av avgifter dels enligt en schablon, dels för arbete beräknat enligt vissa fasta tidsintervall, är vår bedömning att beräkningen av

avgiften även för mer kostnadskrävande arbete kan beräknas utan att det medför någon större administrativ börda.

Förslaget i avsnitt 7.3.4 om avgifter för offentlighetsuttag kan – i vart fall för de myndigheter som i dag tar ut en avgift för att tillhandahålla information som bygger på antalet sidor – överlag antas leda till minskade avgiftsintäkter. Detta eftersom en fil normalt kan antas innehålla mer information än en sida. För myndigheter som i dag tar ut en avgift baserad på antalet filer kommer förslaget däremot inte att ha samma principiella effekt. Exempelvis anges en sådan modell i Domstolsverkets riktlinjer.¹ Av avsnitt 3.2.2 i riktlinjerna anges att om en beställning avser fler än nio handlingar (filer) bör en avgift tas ut med 50 kronor för den tionde handlingen och två kronor för varje handling därutöver. Utifrån de avgiftsbelopp och gränsen för när en avgift ska tas ut som vi föreslår i avsnitt 7.3.4 kan vi konstatera att avgiften skulle bli högre än enligt dessa riktlinjer. Detsamma behöver dock inte gälla för andra myndigheter. Sammantaget är det vanskligt att dra några säkra slutsatser kring hur myndigheternas avgiftsintäkter kan påverkas av förslaget i denna del, men vår bedömning är trots detta att förslaget inte kan antas leda till en intäktsminskning som inte kan hanteras inom ramen för befintliga anslag. Samma bedömning anser vi kan göras avseende vårt förslag i avsnitt 7.3.5 om hur avgifter för informationsuttag i övrigt ska beräknas. De myndigheter vars intäkter till stor del är beroende av försäljning av information som de samlar in och framställer kommer förmodligen inte att påverkas av förslagen i någon större utsträckning, eftersom sådana avgifter tas ut med stöd av ett särskilt bemyndigande från regeringen.

Till syvende och sist kommer intäkterna – och därmed de finansiella effekterna för myndigheterna – att i stor utsträckning vara avhängiga av hur avgiftsbeloppen för antalet filer och nedlagd arbetstid bestäms. Som vi anmärkt i bl.a. avsnitt 7.3.4 kan detta kräva ytterligare analyser av statsfinansiell karaktär, vilket inte ryms inom tidsramen för det nu aktuella uppdraget. För att motverka ett över- respektive underuttag i ett enskilt fall får myndigheterna också enligt våra förslag möjlighet att frångå de föreslagna avgifterna om det finns särskilda skäl (avsnitt 8.2.2).

I fritextsvaren på vår enkätundersökning har vissa myndigheter lyft fram att avgifter är ett sätt att i praktiken begränsa tidskrävande

¹ Domstolsverkets riktlinjer, *Att ta betalt för kopior av allmänna handlingar*, dnr 649-2015.

arbete med att pröva om informationen omfattas av sekretess eller om ett tillhandahållande i elektronisk form står i strid med data-skyddsförordningen². Vi bedömer att våra förslag – genom att det på förhand är tydligt att en avgift *ska* tas ut och även till vilken nivå – kan bidra till att motverka okynnesbeställningar som medför att arbete behöver läggas ner ”i onödan”. Detta eftersom det är lättare för en potentiell beställare att uppskatta vilken avgift som kommer att tas ut och om man är beredd att betala den.

Beslut om avgifter och överklagandeordning

Rätt att begära ett formligt avgiftsbeslut

Genom vårt förslag i avsnitt 9.3.1 införs en utökad skyldighet för myndigheter som omfattas av avgiftsförordningen att fatta ett beslut om avgiftsuttag på begäran av beställaren. Det är därför sannolikt att de myndigheter som omfattas av avgiftsförordningen kommer att behöva fatta fler formliga beslut än i dag. Vi förutser emellertid inte att antalet ärenden kommer att öka betydligt endast för att en rätt att begära ett beslut införs. Denna rätt är för det första avhängig av att avgiften har betalats i det enskilda fallet. Vi kan också konstatera att även om en skyldighet att fatta ett beslut om en avgift som tagits ut med stöd av 4 § 8 avgiftsförordningen saknas enligt nuvarande regelverk, kan det antas att myndigheter ändå i många fall fattar ett sådant beslut på begäran, utifrån den allmänna serviceskyldighet som följer av 6 § förvaltningslagen. Till detta kommer att de förslag på avgiftsbestämmelser som vi redovisar i avsnitt 7.3 i stor utsträckning utgår från en schabloniserad modell. Vår förhoppning är att den ökade tydlighet och förutsebarhet som detta innebär i sig kan motverka behovet av att överpröva avgiften och därigenom antalet formliga beslut som behöver fattas. Mot bakgrund av dessa omständigheter är vår bedömning att det förslag om en rätt att begära ett beslut om avgifter som vi redovisar i avsnitt 9.3.1 inte kommer att leda till en större ökning av arbetsbördan för myndigheterna än att det kan hanteras inom befintliga anslag.

² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG.

Överklagande av beslut om avgift

För de allmänna förvaltningsdomstolarnas del kommer förslagen sannolikt att innebära en viss ökning av antalet mål. Som vi redogjort för i avsnitt 9.3.2 kan ett beslut om en avgift redan i dag – under vissa förutsättningar – överklagas enligt förvaltningslagen. Allt tyder dock på att antalet ärenden är mycket få (*Frekventa och omfattande ärenden om utlämnande av allmän handling*, Ds 2017:37, s. 92). Vad vi anført ovan om att antalet beslut om avgifter inte kan antas öka i någon betydande utsträckning talar i sig mot att antalet mål i domstolarna kommer att öka i någon beaktansvärd omfattning. Vi har i huvudbetänkandet gjort bedömningen att förslagen i öppna data-lagen om överklagande av beslut avseende en begäran om vidareutnyttjande inte bör leda till att arbetsbördan för de allmänna förvaltningsdomstolarna ökar i någon större omfattning och att eventuella kostnadsökningar bör kunna rymmas inom befintliga ekonomiska ramar. Som vi redogjort för i avsnitt 9.3.2 kan en avgift tänkas bli föremål för överprövning både enligt öppna data-lagen och de bestämmelser vi föreslår i avgiftsförordningen. Genom den överklagandeordning som vi föreslår i sistnämnda avsnitt bör handläggningen kunna hållas samman.

Vi anser att dessa omständigheter sammantaget talar mot att våra förslag i slutbetänkandet kommer att medföra att antalet mål på förvaltningsdomstolarna ökar i en omfattning som inte rymms inom Sveriges Domstolars befintliga anslag.

Avgiftsfrihet för tillhandahållanden utan en föregående begäran

Vi föreslår i avsnitt 8.2.4 att en avgift inte ska tas ut för information som tillhandahålls i elektronisk form utan en särskild begäran. Som vi redogjort för i samband med våra överväganden i den delen framgår av den enkätundersökning som vi genomfört att 96 procent av de myndigheter som svarat inte tar ut någon avgift för information som kan laddas ned från myndighetens webbplats. Vi kan vidare konstatera att myndigheten i normalfallet själv väljer när information ska publiceras och därmed vilket arbete och kostnader man vill lägga ner på sådana åtgärder. I de fall publiceringen görs som ett led i en uppdragsverksamhet finns det dessutom vanligtvis ett särskilt bemyndigande som ger myndigheten rätt att ta ut en avgift för att täcka de

åtgärder som är kostnadskrävande, i första hand insamling och framställning av information.

Vi gör mot bakgrund av dessa omständigheter bedömningen att vårt förslag i denna del inte kommer att leda till minskade intäkter eller andra finansiella konsekvenser för de statliga myndigheterna. Denna bedömning stöds av svaren i vår enkätundersökning. På frågan om en skyldighet att utan avgift tillhandahålla information som myndigheten själv publicerar skulle medföra ett betydande bortfall i intäkter, svarade 94 procent nej och 5 procent att det är svårt att uppskatta det faktiska bortfallet. Vi kan även notera att i princip inte någon myndighet uppgav att en sådan skyldighet skulle påverka myndighetens vilja eller förmåga att framställa och publicera information som publiceras på eget initiativ.

Mervärdesskatt

Mervärdesskatt ska inte läggas på avgifter som tas ut med stöd av 15 § avgiftsförordningen eftersom alla tillhandahållanden som ska avgiftsbeläggas enligt denna bestämmelse bör kunna anses ingå som ett led i den myndighetsutövning som ursprungligen har legat till grund för den utlämnade handlingen (jfr *Avgifter*, SOU 2007:96, s. 93 och Skatteverkets rättsliga ställningstagande, *Myndigheter och begreppet ekonomisk verksamhet, mervärdesskatt*, dnr 131 415747-13/111). Vad som gäller vid tillhandahållande i elektronisk form är inte klarlagt (jfr ESV:s momshandledning, avsnitt 2.1.2 och ESV 2005:27, s. 18). Dessa frågor är enligt vår bedömning inte direkt kopplade till våra förslag i slutbetänkandet. Med hänsyn till att tillhandahållande av information i elektronisk form i större utsträckning kan förväntas utgöra offentlighetsuttag bör frågan om när mervärdesskatt ska tas ut ses över, dock i annan ordning.

Klassificering och redovisning av avgifterna m.m.

Begreppsbildningen på avgiftsområdet är delvis oklar. En fråga som kan påverka hur de avgifter som tas ut med stöd av de bestämmelser vi föreslår i avsnitt 7.3 ska redovisas och hur de får disponeras, är om avgifterna ska betraktas som *belastande* eller *frivilliga* avgifter. Avgiftsutredningen påpekade att klassificeringen mellan belastande avgifter

och frivilligt efterfrågade varor och tjänster inte alltid är självklar (*Avgifter*, SOU 2007:96, s. 76). I nämnda betänkande gjordes bedömningen att det ligger nära till hands att uppfatta det allmännas motprestation när någon utnyttjar sin grundlagsenliga rätt att få en avskrift eller kopia av en offentlig allmän handling som frivilligt efterfrågad. Inom det vida bemyndigandet i 4 § 8 ryms sådana avgifter som mot bakgrund av det nu sagda torde vara att bedöma som frivilliga (SOU 2007:96, s. 92). Avgörande för gränsdragningen är om den enskilde befinner sig i en sådan situation att han rättsligt eller faktiskt kan anses tvingad att erlagga avgiften (*Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.*, prop. 1973:90, s. 218).

Vår bedömning är att de avgifter som kan komma att tas ut med stöd av de bestämmelser vi redovisar i avsnitt 7.3 bör betraktas som frivilliga. Det krävs därför inte, såvitt vi kan se, att de ska meddelas i lag eller efter riksdagens bemyndigande (8 kap. 2 § första stycket 2 och 3 regeringsformen).

Frågor av mer budgetär natur om hur intäkter från avgifter som tas ut med stöd av de förslag som vi redogör för i avsnitt 7.3 ska redovisas, eller vilka effekter våra förslag kan få för krav på kostnadsuppföljning och balansering av resultat, innefattar avvägningar av mer statsfinansiell natur som vi bedömer inte ryms inom vårt uppdrag, särskilt sett till den begränsade tidsram som vi har fått. När det gäller redovisning av avgifter för kopior kan vi dock notera att i propositionen *Ansöknings- och expeditionsavgifter vid statliga myndigheter* anfördes att inkomster från kopior bör särredovisas för att underlätta kostnadsuppföljning och att en sådan ordning bör bidra till ett medvetnare kostnads- och intäktstänkande och till att ansvaret för avgiftssättningen ökar (prop. 1989/90:138, s. 17). Vi bedömer att en närmare analys av vilka effekter våra förslag kan få i dessa delar är nödvändig, men att frågorna i första hand bör belysas i annan ordning.

10.2.3 Konsekvenser för den som efterfrågar information i elektronisk form

Vår bedömning: Förslagen bedöms leda till att normalstora offentlighetsuttag till stor del blir avgiftsfria. Förslagen bedöms leda till bättre förutsebarhet för allmänheten och kan inte antas överlag leda till ett högre uttag av avgifter när information tillhandahålls i elektronisk form än enligt nuvarande reglering.

Eftersom det i dag är upp till myndigheterna att bestämma om och i så fall till vilken nivå en avgift tas ut för information i elektronisk form är det svårt att bedöma om våra förslag kommer att leda till ett högre avgiftsuttag för allmänheten. Som vi anmärkt i avsnitt 10.2.2 kan emellertid skyldigheten för myndigheter att ta ut en avgift inte ensam antas leda till ett högre avgiftsuttag.

Våra förslag innehåller ett relativt stort mått av schablonisering, vilket vi bedömer är till fördel för både myndigheterna och för de som vill få del av information i elektronisk form. Samtidigt kan det leda till vissa tröskeleffekter där gränsen mellan ett avgiftsfritt uttag och en relativt hög grundavgift kan upplevas som orättvis i ett enskilt fall. Vi anser emellertid att detta inte bör överskattas i praktiken och att fördelarna med en enhetlig schablon väger tungt. Vi vill erinra om att samma frågeställning kan uppkomma när en avgift tas ut enligt bestämmelserna om avgifter för papperskopior. Ett överuttag i ett enskilt fall kan också i viss mån regleras genom vårt förslag i avsnitt 8.2.2 på en bestämmelse som medger undantag från avgifterna om det finns särskilda skäl. Syftet är dock inte att denna möjlighet ska tillämpas för att regelmässigt åsidosätta de schablonavgifter som vi föreslår.

Vår övergripande bedömning är att förslagen kommer att leda till att en betydande andel av vad som kan betecknas som ”normalstora” tillhandahållanden blir avgiftsfria. Genom att den del av avgifterna som är schabloniserad är kopplad till antalet filer och inte till antalet sidor, vilket tillämpas av många myndigheter i dag, är vår bedömning vidare att kostnaden för en viss bestämd ”mängd” information generellt sett kommer att bli lägre än enligt gällande bestämmelser. Förslagen innehåller också en tydligare skiljelinje mellan åtgärder som vidtas enligt offentlighetsprincipen och informationsuttag i övrigt, vilket motverkar att myndigheter oavsiktligt tar ut avgifter som

täcker kostnader för åtgärder som myndigheten alltid är skyldig att utföra utan avgift enligt 2 kap. TF.

I de fall det är fråga om massuttag av information eller tillhandahållanden som innebär att myndigheten vidtar omfattande åtgärder för att t.ex. sammanställa uppgifter eller bearbeta information är vår bedömning att avgifterna – med utgångspunkt i de avgiftsbelopp som vi föreslår – kan antas bli förhållandevis höga. Vi bedömer emellertid att förslagen upprätthåller en ändamålsenlig balans mellan avgiftsfrihet för många offentlighetsuttag och högre avgiftsnivåer för tillhandahållanden som klart går utöver vad som följer av offentlighetsprincipen. Vi vill också erinra om att de faktiska avgiftsbeloppen kan behöva justeras för att en lämplig nivå som inte medför ett generellt överuttag av avgifter ska kunna fastställas. Detta kräver, som vi anfört inledningsvis, närmare analyser av statsfinansiell karaktär som vi inte har tidsmässigt utrymme att genomföra.

10.3 Samhällsekonomiska konsekvenser m.m.

Vår bedömning: Förslagen i den nya lagen bedöms främja tillgång till information för vidareutnyttjande och kan bidra till en stärkt offentlighetsinsyn, bl.a. genom att en tydligare rätt till ett skriftligt beslut och överklagande införs.

10.3.1 Ökad enhetlighet och förutsebarhet

Av 14 § kommittéförordningen framgår att om förslagen innebär konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. Vi anser att det även i denna del är svårt att dra några säkra slutsatser av effekterna av våra förslag. Vår bedömning är att förslagen, genom att de innebär en betydligt större enhetlighet och förutsebarhet, kan främja ökad tillgång till och vidareutnyttjande av information i elektronisk form. Öppna data-lagens mål kan därmed också främjas, vilket frigör potentiella samhällsekonomiska värden. Att det är tydligt definierat när information som tillhandahålls i elektronisk form enligt offentlighetsprincipen ska vara avgiftsfri anser vi även kan bidra till en stärkt offentlighetsinsyn.

Ett sätt att uppnå en större enhetlighet i tillämpningen är genom att vägledande praxis utvecklas i högre instans. Enligt nuvarande bestämmelser är möjligheten att överpröva en avgift för information som tillhandahålls i elektronisk form begränsad och, enligt vår mening, godtycklig. Vi föreslår i avsnitt 9.3.1 att en rätt att begära ett skriftligt beslut om att ta ut en avgift för tillhandahållande i elektronisk form ska införas, i likhet med vad som gäller för avgifter som tagits ut med stöd av 15 § avgiftsförordningen, och i avsnitt 9.3.2 föreslår vi att ett sådant beslut ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Sedda tillsammans utgör förslagen, enligt vår bedömning, en betydande möjlighet för den som har erlagt en avgift enligt de bestämmelser vi föreslår att få avgiften överprövad på ett rättssäkert sätt.

10.3.2 Vissa brister i enhetlighet kvarstår

Vår bedömning: Det kan finnas anledning att i annan ordning överväga att införa en tydligare reglering av avgiftsuttag i de fall information tillhandahålls i analog form på ett sätt som går utöver offentlighetsprincipen.

I detta sammanhang kan något sägas om fall när information som är lagrad i analog form tillhandahålls som en papperskopia, men där de åtgärder som myndigheten vidtar går utöver de skyldigheter som följer av 2 kap. TF. Det kan exempelvis vara fråga om att någon efterfrågar information i pappersform och som myndigheten endast kan ta fram med en arbetsinsats som går utöver vad som kan sägas vara rutinbetonad. Offentlighetsprincipen är då inte tillämplig utan myndigheten måste avgöra om den ska avvisa beställningen eller utföra den mot ersättning. Det saknas en uttrycklig reglering i avgiftsförordningen som tar sikte på denna situation. En avgift kan enligt Ekonomistyrningsverkets bedömning tas ut med stöd av 4 § 2 avgiftsförordningen; informations- och kursmaterial (*Avgift för kopia av allmän handling*, ESV 2005:27, s. 12). Med hänsyn till att avgiftsuttaget för tillhandahållande av information efter en begäran i övrigt är uttryckligen reglerat – för det fall våra förslag genomförs – framstår det som en brist att tillhandahållanden i analog form som går utöver offentlighetsprincipen inte är reglerade på motsvarande sätt. Vi kan dock konstatera att det inte ingår i vårt uppdrag att närmare ana-

lysera eller föreslå en reglering av avgiftsuttag för kopior i analog form. Det kan dock finnas anledning att i annan ordning se över behovet av att införa en tydligare reglering av avgiftsuttag i de fall information tillhandahålls i analog form på ett sätt som går utöver offentlighetsprincipen.

10.4 Den kommunala självstyrelsen

Vår bedömning: Förslagen utgör inte en inskränkning i den kommunala självstyrelsen.

Enligt 15 § kommittéförordningen (1998:1474) ska, om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Principen om den kommunala självstyrelsen gäller för all kommunal verksamhet och innebär att kommunerna har en fri sektor inom vilken de kan ombesörja egna angelägenheter och att det inom detta område finns utrymme för en kommunal initiativrätt. Det står dock klart att utrymmet för självstyrelse inte är obegränsat (se *En reformerad grundlag*, prop. 2009/10:80, s. 210 ff.).

Kommunala myndigheter omfattas inte av avgiftsförordningen. Eftersom de förslag vi redovisar i slutbetänkandet endast rör denna författning är vår bedömning att förslagen inte kommer att påverka den kommunala självstyrelsen. Som vi konstaterat i avsnitt 5.3.5 bygger många av de kommunala avgiftstaxorna vad gäller avgifter för tillhandahållande av information emellertid på avgiftsförordningen. Indirekt kan de bestämmelser vi föreslår därför antas få en effekt även för kommunala myndigheter. Det kan också antas att praxis från högre instans kring våra förslag på bestämmelser kommer att vara styrande och vägledande för kommuner i större utsträckning än uttalanden som görs i beslut från Skatteverket enligt nu gällande ordning. Vi anser dock att dessa indirekta effekter inte utgör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen.

10.5 Övriga konsekvenser

Vår bedömning: Förslagen i avgiftsförordningen är förenliga med EU-rätten och förväntas inte få några konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män. Förslagen förväntas inte heller få några andra konsekvenser.

Förslagen är, såvitt vi kan se, förenliga med EU-rätten. Vi har haft som ett uttryckligt syfte att de ska harmoniera med förslagen i öppna data-lagen och det direktiv som den lagen genomför. När det gäller förhållandet till Europakonventionen har vi i avsnitt 9.3.2 gjort bedömningen att den utvidgade överklagandeordning vi redovisar där står i överensstämmelse med rätten till domstolsprövning i artikel 6.1 i Europakonventionen.

Förslagen förväntas inte få några konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män. Enligt vår bedömning kommer förslagen i slutbetänkandet inte heller att medföra några ytterligare konsekvenser av det slag som anges i 15 § kommittéförordningen eller 7 § förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

11 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

11.1 Ikraftträdande

Vårt förslag: Ändringarna i avgiftsförordningen ska träda i kraft den 17 juli 2021.

I huvudbetänkandet föreslås att öppna data-lagen ska träda i kraft den 17 juli 2021. De ändringar som vi föreslår i avgiftsförordningen knyter på olika sätt an till, och bygger på, de bestämmelser som vi föreslår i öppna data-lagen. De två regelverken bör därför, enligt vår bedömning, träda i kraft samtidigt.

11.2 Övergångsbestämmelser

Vår bedömning: Det är inte nödvändigt att införa några övergångsbestämmelser med anledning av våra förslag.

Enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer gäller som huvudregel att de föreskrifter som är i kraft när prövningen hos en myndighet eller förvaltningsdomstol sker ska tillämpas. Detta gäller i fråga om både förfarandet och prövningen i sak och även om ett överklagat beslut har fattats före ikraftträdandet.

Vi föreslår i avsnitt 9.3.1 att en beställare ska kunna begära att en myndighet fattar ett skriftligt beslut om avgifter som tas ut med stöd av de bestämmelser vi redovisar i avsnitt 7.3 för information som tillhandahålls i elektronisk form. Ett sådant beslut ska kunna överklagas i den ordning vi redovisar i avsnitt 9.3.2, dvs. till allmän förvaltningsdomstol. När det gäller de beslut som fattas enligt 23 § avgifts-

förordningen avseende avgifter enligt 15 § föreslår vi inte några ändringar vad gäller överklagandeordningen enligt 24 § eller någon ändring som kan påverka ett pågående ärende enligt sistnämnda bestämmelser. Som vi anført i avsnitt 9.3.2 förutser vi att det i normalfallet inte samtidigt kommer att fattas beslut enligt både gällande bestämmelse i 23 § och enligt den bestämmelse vi redovisar i avsnitt 9.3.1 utan att dessa ärenden kommer att hanteras var för sig.

Mot denna bakgrund anser vi att det inte finns behov av att införa några övergångsbestämmelser med anledning av våra förslag på en utvidgad överklagandeordning. Inte heller i övrigt kan vi se att våra förslag föranleder att det införs några övergångsbestämmelser.

Kommittédirektiv 2019:20

Bättre förutsättningar för tillgång till och vidareutnyttjande av öppna data och offentlig digital information

Beslut vid regeringssammanträde den 2 maj 2019.

Sammanfattning

Inom kort väntas EU anta en omarbetning av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/98/EG om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn (PSI-direktivet). Målsättningen med direktivet är bl.a. att stärka EU:s dataekonomi genom att öka mängden data från den offentliga sektorn som är tillgängliga för vidareutnyttjande. Direktivet omfattar också öppna data. En särskild utredare ges i uppdrag att lämna de förslag som ett genomförande av det omarbetade direktivet ger anledning till.

Utredaren ska bl.a.

- genomföra en översyn och utvärdering av lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen,
- analysera behovet av författningsändringar för att genomföra det omarbetade PSI-direktivet och säkerställa en ändamålsenlig nationell reglering som, ur ett rättsligt perspektiv, främjar och stödjer den offentliga förvaltningens arbete med att tillgängliggöra öppna data och annan offentlig digital information,
- analysera hur en tydligare reglering kring avgiftsuttag kan utformas, och
- lämna förslag till nödvändiga författningsändringar.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 maj 2020.

Den offentliga förvaltningens arbete med digital informationsförsörjning

En öppen digital offentlig förvaltning som främjar innovation och samhällsnytta

Den offentliga förvaltningen har en central roll i samhällets informationsförsörjning och det ställs höga krav på att de uppgifter som myndigheter samlar in och producerar digitalt också ska tillgängliggöras för att skapa större samhällsnytta. Detta är viktigt då den offentliga förvaltningen står för en stor del av produktionen av de datamängder som hela det digitala samhället bygger på. Att ta vara på de värden som en ökad tillgång till data kan skapa skulle kunna bidra till att öka tillväxten i samhället. Detta får dock inte ske på bekostnad av den enskildes integritet eller medföra en risk för den nationella säkerheten.

Riksdagen har i två tillkännagivanden framhållit att arbetet med öppna data måste ges ökad tyngd och att samtliga statliga myndigheter bör ges i uppdrag att arbeta strategiskt för att öka utbudet av och tillgängligheten till öppna data (bet. 2016/17:FiU17 punkt 3, rskr. 2016/17:187 och bet. 2017/18:FiU25 punkt 2, rskr. 2017/18:180).

Enligt regeringens digitaliseringsstrategi (dnr N2017/03643/D) ska det vara så enkelt som möjligt för så många som möjligt att tillgodogöra sig värdet av myndigheternas informationssamlingar. I syfte att bl.a. främja tillgängliggörande, matchning och vidareutnyttjande av data genomför regeringen därför en satsning på öppna data och data-driven innovation inom den offentliga förvaltningen (prop. 2017/18:1 utg.omr. 2 s. 98). Med öppna data avses data i öppna format som kan utnyttjas, vidareutnyttjas och delas fritt av vem som helst för valfritt ändamål. Bland de pågående uppdragen kan bl.a. nämnas analys av hantering av data som en strategisk resurs, vilket t.ex. innebär att tillgängliggörandet av data ska vara behovsdrivet och styrt av användarnas efterfrågan (dnr I/2019/01022/DF) och regeringsuppdragen om säker och effektiv tillgång till grunddata (dnr Fi2018/02149/DF) och om ett säkert och effektivt elektroniskt informationsutbyte inom den offentliga sektorn (dnr Fi2018/02150/DF).

Myndigheternas arbete med öppna data behöver bli bättre

Internationella mätningar har de senaste åren visat att Sverige halkar efter andra länder när det gäller utbud och tillgängliggörande av öppna data (se t.ex. OECD:s rapport *Government at a Glance 2017* och Europeiska kommissionens kartläggning *Open Data Maturity in Europe 2018*). Nationella utredningar och rapporter ger liknande signaler.

Skälen till den långsamma utvecklingstakten anses vara flera, bl.a. att det saknas tillräckligt starka styrsignaler och att det i allmänhet inte ingår i en offentlig myndighets uppgift att arbeta med öppna data och att främja vidareutnyttjande. Offentliga myndigheter behöver också ett tydligare rättsligt stöd för att tillgängliggöra öppna data och annan offentlig digital information (se t.ex. *Den offentliga förvaltningens arbete med att tillgängliggöra offentlig information*, Statskontoret 2018:2, och SOU 2014:10).

Det omarbetade PSI-direktivet innebär ökade ambitioner när det gäller tillgängliggörande av öppna data och annan offentlig digital information. Genomförandet av direktivet är därför ett bra tillfälle att också utreda frågan om behovsdrivet tillgängliggörande i ett bredare perspektiv och därmed skapa bättre förutsättningar för myndigheternas arbete med öppna data.

PSI-direktivet

PSI-direktivets syfte och genomförande i svensk rätt

PSI-direktivet syftar till att främja utvecklingen av en informationsmarknad genom att underlätta enskildas användning av handlingar som tillhandahålls av den offentliga sektorn. Direktivet syftar också till att göra offentlig information mer användbar för vidareutnyttjande och förädlande, t.ex. genom nya unionsomfattande informationsprodukter och informationstjänster. Det har reviderats vid ett tidigare tillfälle genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/37/EU om ändring av direktiv 2003/98/EG om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn. Direktivet har genomförts i svensk rätt genom lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen (PSI-lagen).

Förslaget om ett omarbetat PSI-direktiv

Inom kort väntas Europaparlamentet och rådet fatta beslut om ett PSI-direktiv som kommer att ersätta det nu gällande. Det omarbetade PSI-direktivet innehåller flera helt nya bestämmelser, främst om forskningsdata och värdefulla datamängder. Tidigare gällande bestämmelser i direktivet kvarstår oförändrade eller med vissa justeringar.

Syftet med omarbetningen är bl.a. att anpassa PSI-direktivet till den senaste utvecklingen när det gäller hantering och användning av uppgifter. Det övergripande målet är att bidra till att stärka EU:s dataekonomi genom att öka mängden data från den offentliga sektorn som är tillgängliga för vidareutnyttjande, garantera rättvis konkurrens och lätt tillträde till marknader som bygger på information från den offentliga sektorn, t.ex. genom avgiftsfritt vidareutnyttjande, samt förbättra gränsöverskridande innovation som bygger på data.

Det omarbetade PSI-direktivet innehåller samtidigt ytterligare undantag för när det inte ska vara tillämpligt. Utöver handlingar som behöver skyddas på grund av bl.a. nationell säkerhet, försvar och allmän säkerhet är också handlingar som innehåller känslig information om skydd av kritisk infrastruktur undantagna från direktivets tillämpningsområde.

Medlemsstaterna ska ha genomfört direktivet senast två år efter att det har antagits.

Förslaget innebär bl.a. att

- tillämpningsområdet utvidgas till att även omfatta offentliga företag inom vissa sektorer,
- värdefulla datamängder, dvs. vissa datamängder som sorterar in under kategorierna geospatiala, jordobservation och miljö, meteorologiska, statistik, företag och företagsägande samt rörlighet (t.ex. transport), ska tillgängliggöras elektroniskt, kostnadsfritt och vara förenliga med villkor för öppna licenser,
- det ställs krav på medlemsstaterna vid tillgängliggörande av s.k. dynamiska data,
- avtal som innehåller s.k. exklusiv rätt ska offentliggöras två månader innan de träder i kraft, och att
- vidareutnyttjande av handlingar som huvudregel ska vara avgiftsfritt.

En översyn av PSI-lagen

PSI-lagen har hittills haft ett relativt begränsat genomslag och många aktörer i den offentliga förvaltningen når inte upp till lagens miniminivå (se bl.a. SOU 2014:10). Det är inte ovanligt att myndigheter saknar kännedom om lagen eller anser att de inte berörs av den eftersom lagens krav uppfattas som otydliga.

Fler och fler statliga myndigheter, kommuner och landsting väljer ändå att frivilligt tillgängliggöra information digitalt, t.ex. på sin egen webbplats eller genom den nationella öppna dataportalen (opnadata.se). Sådant tillgängliggörande regleras inte i tryckfrihetsförordningen, men begränsas exempelvis av bestämmelser om sekretess, dataskydd och informationssäkerhet.

Vid genomförandet av 2013 års ändringsdirektiv uttalade Lagrådet att det är önskvärt med en bredare utvärdering av PSI-lagens förhållande till rättsordningen i övrigt. Detta var enligt Lagrådet nödvändigt för att inte den särskilda regleringen i lagen ska riskera att bidra till osäkerhet i vidare sammanhang. Med anledning av dessa uttalanden anförde regeringen att behovet av en översyn av PSI-lagen skulle övervägas när Statskontoret har genomfört sin uppföljning av statliga och kommunala myndigheters arbete med att tillgängliggöra handlingar (prop. 2014/15:79 s. 11 f. och bilaga 6). Av Statskontorets slutredovisning, som överlämnades i januari 2018, framgår bl.a. att styrsignalerna gällande de krav som finns i PSI-lagen har blandats samman med de främjande insatser som syftar till att närma sig regeringens mer långtgående mål inom området. Detta har enligt myndigheten fått till följd att många aktörer i den offentliga förvaltningen inte uppfattar de krav som framgår av PSI-lagen. Dessa aktörer vore enligt Statskontoret behjälpta av att det tydligare framgår vilka krav som de faktiskt är skyldiga att följa för att nå upp till den acceptabla miniminivån (Statskontoret 2018:2).

Mot bakgrund av Lagrådets synpunkter och slutsatserna i Statskontorets rapport finns det behov av att göra en översyn av PSI-lagen och dess förhållande till rättsordningen i övrigt samt utvärdera om den nuvarande lagtekniska lösningen är ändamålsenlig. Översynen bör bl.a. inkludera en utvärdering av PSI-lagens koppling till tryckfrihetsförordningens bestämmelser om tillgång till allmänna handlingar.

Mot bakgrund av den ovan beskrivna översynen bör utredaren ta ställning till om det finns behov av ändringar av PSI-lagen och i så fall lämna sådana förslag.

Utredaren ska därför

- genomföra en översyn och utvärdering av PSI-lagen och dess förhållande till relevanta delar av rättsordningen i övrigt, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

I utredarens uppdrag ingår inte att lämna förslag till grundlagsändringar.

Genomförandet av det omarbetade PSI-direktivet

Allmänna riktlinjer för uppdraget

PSI-direktivet är ett s.k. minimiharmoniseringsdirektiv, vilket innebär att medlemsstaterna kan införa ytterligare nationella krav för att stödja rätten till vidareutnyttjande av offentlig information. Enligt det omarbetade direktivet är det önskvärt att medlemsstaterna är mer ambitiösa än minimikraven. PSI-direktivet kan med andra ord användas som en byggsten i nationell rätt för att också främja myndigheternas frivilliga arbete med att tillgängliggöra öppna data. Värdet av öppna data styrs dock i hög grad av hur stor efterfrågan är bland olika användare och i vilken utsträckning data förädlas.

Det finns mot denna bakgrund behov av att utreda vilka författningsändringar som är nödvändiga för att dels genomföra direktivet, dels främja myndigheters arbete med att tillgängliggöra öppna data och annan offentlig digital information där det finns en efterfrågan. Det finns också behov av att överväga om sådant tillgängliggörande som sker vid sidan av tryckfrihetsförordningens bestämmelser bör regleras.

Ett utvidgat tillämpningsområde

Det omarbetade PSI-direktivet innebär att direktivets tillämpningsområde utvidgas till att, utöver offentliga myndigheter, bibliotek (inklusive universitetsbibliotek), museer och arkiv, även omfatta

offentliga företag i sektorer såsom energi, vatten, trafik och transport. Direktivet innehåller emellertid ingen skyldighet att generellt tillåta vidareutnyttjande av handlingar som framställs av offentliga företag. Först efter det att ett offentligt företag valt att göra handlingar tillgängliga för vidareutnyttjande blir företaget skyldigt att uppfylla direktivets krav.

PSI-lagens nuvarande tillämpningsområde innefattar samma krets av aktörer som omfattas av reglerna om handlingsoffentlighet i 2 kap. tryckfrihetsförordningen och genom de anslutande bestämmelserna i 2 kap. 3–5 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL. I denna krets ingår bl.a. aktiebolag och handelsbolag där kommuner eller landsting utövar ett rättsligt bestämmande inflytande. Däremot omfattas enbart några enskilda aktörer över vilka staten har ett rättsligt bestämmande inflytande (se bilagan till OSL).

Behovet av kompletterande bestämmelser i PSI-lagen behöver bli föremål för närmare analys, i syfte att inkludera offentliga företag i enlighet med direktivets krav och målsättning liksom direktivets bestämmelser om undantag.

Värdefulla datamängder och dynamiska data

Det omarbetade PSI-direktivet innehåller nya bestämmelser om s.k. värdefulla datamängder, dvs. handlingar vars vidareutnyttjande är förknippat med stora socioekonomiska fördelar. Dessa datamängder ska finnas tillgängliga avgiftsfritt, vara maskinläsbara och åtkomliga via applikationsprogrammeringsgränssnitt (API) och kunna laddas ned i stora volymer. Vilka handlingar som kommer att utgöra värdefulla datamängder och bestämmelser kring format för data och metadata, tekniska villkor för spridning m.m. avser kommissionen att senare fastställa i en genomförandeakt. Det innebär att det i dagsläget inte är känt exakt vilka statliga myndigheter som kommer att träffas av kravet på tillgängliggörande och om det även kommer att gälla för kommuner, landsting och offentliga företag.

Direktivet reglerar även dynamiska data, dvs. handlingar i digitalt format som uppdateras ofta eller i realtid, t.ex. sensordata. Enligt förslaget ska dynamiska data som utgångspunkt göras tillgängliga för vidareutnyttjande omedelbart efter insamlingen via lämpliga API:er och kunna laddas ned i stora volymer.

En utgångspunkt i PSI-direktivet är att det inte ska påverka nationella bestämmelser om tillgång till handlingar. I Sverige finns sådana bestämmelser främst i 2 kap. tryckfrihetsförordningen. Det kan dock ifrågasättas om det tillgängliggörande av värdefulla datamängder och dynamiska data som regleras i det omarbetade direktivet omfattas av tryckfrihetsförordningens bestämmelser om utlämnande av allmänna handlingar. Enligt direktivet ska, för det första, värdefulla datamängder och dynamiska data tillgängliggöras oavsett om någon har framställt en begäran om att ta del av en handling eller inte. För det andra är det inte klarlagt om sådana data som uppdateras ofta eller i realtid faktiskt uppfyller tryckfrihetsförordningens krav på vad som anses vara en allmän handling.

I syfte att genomföra det omarbetade PSI-direktivets krav och uppnå direktivets målsättning behöver det utredas i vilken utsträckning det finns behov av kompletterande reglering när det gäller tillgängliggörande av värdefulla datamängder och dynamiska data. Det finns också anledning att överväga om bestämmelser kring tillgängliggörandet av värdefulla datamängder, t.ex. format och tekniska specifikationer, lämpligen bäst regleras genom lag, förordning eller myndighetsföreskrifter. Utgångspunkten bör vara att även kommunala myndigheter ska omfattas av en sådan reglering.

Avtal om exklusiva rättigheter

Sedan tidigare innehåller PSI-direktivet särskilda tidsfrister för upphörandet av avtal som innehåller exklusiva rättigheter, dvs. villkor som begränsar möjligheterna för andra aktörer att vidareutnyttja handlingar. I det omarbetade direktivet införs bestämmelser om tidsfrist för avtal med exklusiv rätt som har ingåtts av ett offentligt företag.

Statskontoret har tidigare kartlagt i vilken utsträckning som statliga och kommunala myndigheter beviljat sådana exklusiva rätter som regleras av PSI-direktivet (Kartläggning av exklusiva rätter, Statskontoret 2010:21). Kartläggningen visade att det endast var ett fåtal myndigheter som hade beviljat exklusiva rätter. I vilken utsträckning det förekommer avtal med exklusiva rätter hos kulturinstitutionerna eller hos offentliga företag är inte känt.

I det omarbetade PSI-direktivet föreslås att avtal som innehåller exklusiv rätt ska tillgängliggöras digitalt för allmänheten minst två

månader innan det träder i kraft. För att genomföra bestämmelserna om tillgängliggörande av, och tidsfrister för, avtal med exklusiv rätt behövs kompletterande reglering i PSI-lagen.

Utredarens uppdrag i fråga om genomförandet

Utifrån de ovan angivna övervägandena bör förslag till författningsändringar tas fram. När förslagen tas fram bör, utöver behov och efterfrågan av data, de eventuella säkerhetsrisker som kan uppstå vid tillgängliggörande av öppna data och annan offentlig digital information beaktas.

En viktig uppgift i det fortsatta arbetet är att säkerställa att information som är av betydelse för Sveriges säkerhet, men som inte omfattas av sekretess, undantas från tillämpningsområdet. I det sammanhanget är det nödvändigt att analysera vilken påverkan direktivet kan få på verksamheter som är av betydelse för Sveriges säkerhet enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585). Det kan t.ex. röra sig om en verksamhet som hanterar säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller som hanterar stora mängder information som inte är säkerhetsskyddsklassificerad, men som av andra skäl betraktas som säkerhetskänslig. Det kan också vara fråga om uppgifter som samlats in från olika allmänt tillgängliga källor men där den samlade uppgiftsmängden är nödvändig för andra aktörer i en klart säkerhetskänslig verksamhet. Sammanställningar av uppgifter från olika källor kan också göra att den sammanställda informationen kan anses utgöra säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter även om informationen härrör från öppna källor (prop. 2017/18:89 s. 45). Andra exempel på säkerhetsrisker kan gälla oväntade kombinatoriska effekter som kan bli följden av sambearbetning av data från olika källor, t.ex. identifiering av enskilda individer.

Förutom risken för att information röjs på ett otillåtet sätt kan det också handla om risken för att informationen inte är tillgänglig när den behövs och risken för att informationen är manipulerad. För att PSI-direktivet ska kunna uppnå sina syften är det nödvändigt att även dessa aspekter av informations säkerhet – tillgänglighet och riktighet – är grundläggande i arbetet med att tillgängliggöra öppna data och annan offentlig digital information.

Utredaren ska därför

- med utgångspunkt i behov och efterfrågan av data, analysera det övergripande behovet av författningsändringar i syfte att dels genomföra det omarbetade PSI-direktivet, dels ur ett rättsligt perspektiv främja myndigheters arbete med att tillgängliggöra öppna data och annan offentlig digital information på ett kostnadseffektivt sätt,
- vid den analysen ta hänsyn till relevanta bestämmelser i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, behovet av att upprätthålla nationell säkerhet, säkerhetsskydd och informationssäkerhet samt sekretess och skyddet för den personliga integriteten,
- analysera konsekvenserna av att utvidga PSI-lagens tillämpningsområde till att även omfatta offentliga företag, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

I utredarens uppdrag ingår inte att lämna förslag till grundlagsändringar.

Avgiftsuttag vid elektroniskt utlämnande eller annat tillgängliggörande

Enligt tryckfrihetsförordningen finns det ingen skyldighet för myndigheter att lämna ut en elektronisk kopia av en pappershandling eller av en redan befintlig elektroniskt lagrad handling. En annan sak är att bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen inte hindrar myndigheterna från elektroniskt utlämnande. Myndigheterna kan ofta som en ren serviceåtgärd lämna ut allmänna handlingar elektroniskt om en enskild begär det och det inte finns något som hindrar det enligt annan lagstiftning, t.ex. dataskyddsreglering.

Det finns inget avgiftstväng när en allmän handling lämnas ut elektroniskt men en avgift får tas ut enligt avgiftsförordningen (1992:191). Avgiften får beräknas upp till full kostnadstäckning. Det innebär att myndigheten får besluta om grunderna för avgiftssättning och om avgiftens storlek men att intäkterna inte får överstiga myndighetens kostnader för verksamheten. Kompletterande reglering om tillåtet avgiftsuttag för vidareutnyttjande av handlingar finns också i PSI-lagen.

Att det råder en viss osäkerhet om rättsläget när det gäller grunderna för avgiftsuttag för elektroniskt utlämnande av allmänna handlingar konstaterades redan i E-offentlighetskommitténs betänkande Allmänna handlingar i elektronisk form – offentlighet och integritet (SOU 2010:4). Frågan har även behandlats i departementspromemorian Frekventa och omfattande ärenden om utlämnande av allmän handling (Ds 2017:37). I promemorian konstateras bl.a. att avgifter för elektroniska kopior tas ut i relativt liten omfattning av myndigheterna, att vissa myndigheter regelmässigt avgiftsbelägger uttagen och att avgiftsnivåerna skiljer sig åt mellan myndigheterna.

Enligt det omarbetade PSI-direktivet kan avgifter för vidareutnyttjande av handlingar uppfattas som ett betydande hinder för tillträde till marknader som bygger på information från den offentliga sektorn. Det gäller särskilt för små och medelstora nystartade företag. Vidareutnyttjande av handlingar ska därför, som huvudregel, vara avgiftsfritt. Huvudregeln har emellertid ett antal undantag som tillåter avgiftsuttag om det begränsas till marginalkostnaderna för bl.a. reproduktion, tillhandahållande och spridning av handlingen.

Vad som är de grundläggande principerna för beräkning av avgiftsuttag vid elektroniskt utlämnande är inte klarlagt oavsett om beräkningen sker utifrån avgiftsförordningen eller PSI-lagen. Att myndigheters avgiftsuttag för elektroniska utlämnanden skiljer sig åt, eller att sådant utlämnande sker avgiftsfritt, är inte tillfredsställande. Det finns därför behov av att tydliggöra regleringen kring avgiftsuttag för utlämnande av allmänna handlingar i elektronisk form och klargöra på vilka grunder som avgifternas storlek bör beräknas. Det behöver också tydliggöras om, och i så fall under vilka förutsättningar, myndigheter får ta betalt för annat tillgängliggörande av offentlig digital information. En sådan reglering behöver vara förenlig såväl med de principer för avgiftsuttag som anges i det omarbetade PSI-direktivet som med de allmänna principer för avgiftsuttag som framgår av avgiftsförordningen.

Utredaren ska därför

- analysera hur en tydligare reglering av avgiftsuttag för utlämnande av allmänna handlingar i elektronisk form kan utformas,
- analysera om det finns behov av att reglera avgiftsuttag för tillgängliggörande av annan offentlig digital information, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska analysera de samhällsekonomiska effekterna i utredningsarbetets alla delar, från problembeskrivning och syfte till analys av alternativ och motiv till förslag samt bedöma förslagets konsekvenser i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning (2007:1244). Utredaren ska i detta arbete beakta resultatet av Lantmäteriets uppdrag att analysera budgetära konsekvenser och redovisa de samhällsekonomiska nyttor som följer av myndigheters tillgängliggörande av värdefulla datamängder (dnr I2019/01415/DF). Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Om förslagen innebär en inskränkning av den kommunala självstyrelsen, ska en proportionalitetsprövning göras enligt 14 kap. 3 § regeringsformen. De särskilda avvägningar som lett fram till förslagen ska redovisas särskilt. Utredaren ska också särskilt ange konsekvenser för de offentliga företagen i form av konkurrensförmåga, kostnader och ökade administrativa bördor.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som bedrivs inom Regeringskansliet och inom EU. Det gäller bl.a. Regeringskansliets arbete med att analysera data som en strategisk resurs och det fortsatta arbetet med betänkandet Kompletteringar till den nya säkerhetsskyddslagen (SOU 2018:82). Utredaren ska föra dialog med Myndigheten för digital förvaltning och Tillväxtverket i frågor som rör tillgängliggörande av öppna data. Utredaren ska samråda med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap när det gäller informationssäkerhetsfrågor och med Säkerhetspolisen och Försvarsmakten beträffande säkerhetsskydd och andra säkerhetsaspekter som följer av ett ökat tillgängliggörande av öppna data. När det gäller frågor som specifikt rör kommuner och landstings tillgängliggörande av öppna data eller annan offentlig digital information samt kommunala myndigheters avgiftsuttag ska utredaren inhämta information från Sveriges Kommuner och Landsting. I relevanta delar, t.ex. i fråga om avgiftsuttag, ska utredaren även inhämta synpunkter från Ekonomistyrningsverket.

Utredaren ska vidare samråda med aktörer som har kommit långt i sitt arbete med öppna data, t.ex. inom ramen för Geodatarådet och Digisam. Utredaren ska också, i relevanta delar, inhämta synpunkter från berörda aktörer inom näringslivet.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 maj 2020.

(Infrastrukturdepartementet)

Kommittédirektiv 2019:88

Tilläggsdirektiv till Öppna data-utredningen (I 2019:01)

Beslut vid regeringssammanträde den 21 november 2019

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 2 maj 2019 kommittédirektiv om att ge en särskild utredare i uppdrag att lämna de förslag som ett genomförande av omarbetningen av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/98/EG av den 17 november 2003 om vidareutnyttjande av Enligt direktiven skulle uppdraget slutredovisas senast den 15 maj 2020.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 15 september 2020.

(Infrastrukturdepartementet)

Kommittédirektiv 2020:37

Tilläggsdirektiv till Öppna data-utredningen (I 2019:01)

Beslut vid regeringssammanträde den 16 april 2020

Ändring i uppdraget

Regeringen beslutade den 2 maj 2019 kommittédirektiv om att ge en särskild utredare i uppdrag att lämna de förslag som ett genomförande av omarbetningen av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/98/EG av den 17 november 2003 om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn (PSI-direktivet) ger anledning till (dir. 2019:20). Uppdraget skulle ursprungligen ha redovisats den 15 maj 2020. Utredningstiden förlängdes den 21 november 2019 till den 15 september 2020 (dir. 2019:88).

Enligt direktiven ska utredaren

- genomföra en översyn och utvärdering av lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen,
- analysera behovet av författningsändringar för att genomföra det omarbetade PSI-direktivet och säkerställa en ändamålsenlig nationell reglering som, ur ett rättsligt perspektiv, främjar och stöder den offentliga förvaltningens arbete med att tillgängliggöra öppna data och annan offentlig digital information,
- analysera hur en tydligare reglering kring avgiftsuttag kan utformas, och
- lämna förslag till nödvändiga författningsändringar.

Den del av uppdraget som avser utformningen av en tydligare reglering kring avgiftsuttag innefattar avgifter för utlämnande av allmänna handlingar i elektronisk form. Uppdraget ändras på så sätt att den del som avser utformning av en tydligare reglering av avgiftsuttag för allmänna handlingar i elektronisk form ska redovisas senast den 31 december 2020. Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 15 september 2020.

(Infrastrukturdepartementet)

Enkätundersökning, Öppna data-utredningen

DEL 1: Tillhandahållande av information efter en begäran

1. Hur många förfrågningar om utlämnande av allmänna handlingar tar myndigheten emot per år?

- < 100
- 100–1 000
- 1 000–10 000
- > 10 000
- Uppgift saknas

2. Hur stor del av förfrågningarna om allmänna handlingar görs via e-post eller andra digitala kontaktvägar?

- < 25 %
- 26–50 %
- 51–75 %
- 76–90 %
- 91–100 %

3. Om myndigheten innehar information som kan utgöra särskilda värdefulla datamängder enligt definitionen i förslaget till öppna data-lagen, hur stor andel utgör dessa av den information som totalt lämnas ut?

- < 20 %
- 21–40 %
- 41–60 %
- 61–80 %
- > 81 %
- Uppgift saknas
- Myndigheten innehar inte sådan information

4. Hur stor andel av det totala antalet utlämnanden sker i digitalt format?

- < 25 %
- 26–50 %
- 51–75 %
- > 75 %
- Uppgift saknas

5. I hur stor andel av de fall när information tillhandahålls digitalt tas en avgift ut?

- < 25 %
- 26–50 %
- 51–75 %
- > 75 %
- Avgifter tas aldrig ut
- Uppgift saknas

6. Med vilket författningsstöd tar myndigheten ut avgifter för att tillhandahålla information i digitalt format?

- Med stöd av 4 § 8 avgiftsförordningen (1992:191)
- Med stöd av ett särskilt bemyndigande
- Annat:

7. Har regeringen medgett myndigheten undantag från någon eller några av bestämmelserna i 16–21 §§ avgiftsförordningen?

- Nej
- Ja (beskriv kort var undantaget framgår)

8. Är myndigheten skyldig att generera intäkter för att täcka en väsentlig del av sina kostnader för verksamheten?

- Nej
- Ja (beskriv kort var skyldigheten framgår)

9. Utifrån vilken princip beräknas avgiften för att tillhandahålla information i digitalt format?

- Antalet sidor
- Antalet filer
- Nedlagd arbetstid
- Ingen avgift tas ut
- Annat:

10. Om ingen avgift tas ut, vad är den vanligaste anledningen?

- Avgifter tas aldrig ut för tillhandahållande i digitalt format
- Administrationskostnaderna överstiger avgiften
- Antalet sidor/arbetstiden understiger gränsen för när en avgift tas ut
- Annat:

11. Vilket är det vanligaste sättet att tillhandahålla information i digitalt format?

- E-post
- CD-/DVD-skiva
- USB-minne
- Annat:

12. Har myndigheten tekniska möjligheter att digitalt ”maska” uppgifter som omfattas av sekretess?

- Ja
- Nej, maskning görs alltid på papperskopior

13. Tar myndigheten ut en avgift för att tillhandahålla information på ett fysiskt medium (USB-minne/CD-skiva)?

- Ingen avgift tas ut
- En avgift motsvarande självkostnadspriset tas ut
- Annat:

14. Tar myndigheten ut en särskild avgift för arbete som krävs för att formatera eller skanna in information så att den kan tillhandahållas i ett digitalt format?

- Nej
- Ja, nedlagd arbetstid
- Ja, en kostnad per sida
- Ja, annan anledning

15. Hur förväntar ni er att antalet förfrågningar om utlämnande av allmänna handlingar kommer att påverkas om myndigheter blir skyldiga att tillhandahålla informationen i digitalt format?

- Inte alls
- Viss ökning
- Stor ökning

16. Skulle det vara förenat med betydande kostnader om tillhandahållande i digitalt, befintligt, format utgör en skyldighet i stället för en serviceåtgärd?

- Ja
- Nej

17. Vänligen uppskatta de totala kostnaderna (per år) om ni svarat ja på föregående fråga.

- < 200 000 kr
- 200 000–500 000 kr
- 500 000–1 000 000 kr
- > 1 000 000 kr
- Uppgift saknas

18. Skulle en skyldighet att tillhandahålla information i digitalt format öka myndighetens uttag av avgifter för sådant tillhandahållande (under förutsättning att avgifter får tas ut)?

- Nej
- Ja (beskriv kort)

19. Hur ser myndigheten – utifrån den egna verksamheten – på en skyldighet att utan avgift tillhandahålla information i befintligt, digitalt format?

- Mycket positivt
- Ganska positivt
- Varken positivt eller negativt
- Ganska negativt
- Mycket negativt

20. Skulle en skyldighet att utan avgift tillhandahålla information i befintligt, digitalt format vara förenat med betydande kostnader för myndigheten?

- Ja
- Nej

21. Vänligen uppskatta de totala kostnaderna (per år) om ni svarat ja på föregående fråga.

- < 200 000 kr
- 200 000–500 000 kr
- 500 000–1 000 000 kr
- > 1 000 000 kr
- Uppgift saknas

22. Har myndigheten några riktlinjer för att motverka ”okynnes-uttag”?

- Nej
- Ja (beskriv kort)

DEL 2: Tillhandahållande av information utan en föregående begäran

23. Publicerar myndigheten information på sin egen eller annan webbplats för nedladdning?

- Nej (om ni svarar nej så hoppa över följande 4 frågor)
- Ja (beskriv kort)

24. Tas en avgift ut för informationen som kan laddas ned?

- Nej
- Ja, med stöd av 4 § avgiftsförordningen
- Annat:

25. Om samma information som kan laddas ned mot en viss avgift begärs ut i ett enskilt fall, betraktas det som ett utlämnande med stöd av offentlighetsprincipen?

- Ja
- Nej

26. Om samma information som kan laddas ned mot en viss avgift begärs ut, beräknas avgiften på annat sätt vid utlämnandet?

- Nej
- Ja (beskriv kort)

27. Utgör den information som publiceras särskilda värdefulla datamängder enligt definitionen i förslaget till öppna data-lagen?

- Ja
- Nej

28. Skulle en skyldighet att utan avgift tillhandahålla information som myndigheten själv publicerar medföra betydande intäktsbortfall?

- Nej
- Ja (beskriv kort)

29. Skulle en skyldighet att utan avgift tillhandahålla information som myndigheten själv publicerar påverka myndighetens möjlighet eller vilja att framställa och publicera sådan information?

– Nej

– Ja (beskriv kort)

30. Övriga synpunkter

Statens offentliga utredningar 2020

Kronologisk förteckning

1. Översyn av yrket personlig assistent – ett viktigt yrke som förtjänar bra villkor. S.
2. Skärpta regler om utländska månggiften. Ju.
3. Hållbar slamhantering. M.
4. Vägen till en klimatpositiv framtid. M.
5. Fler rut tjänster och höjt tak för rutavdraget. Fi.
6. En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering. S.
7. Brott mot djur – Skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem. N.
8. Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget. Fi.
9. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2020. Steg för steg. Var står vi? Vart går vi? M.
10. Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning. M.
11. Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar. Ju.
12. Nya kapitaltäckningsregler för värdepappersbolag. Fi.
13. Att kriminalisera överträdelse av EU-förordningar. N.
14. Framtidens teknik i omsorgens tjänst. S.
15. Strukturförändring och investering i hälso- och sjukvården – lärdomar från exemplet NKS. S.
16. Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter. Ju.
17. Grönt sparande. Fi.
18. Framtidens järnvägsunderhåll. I.
19. God och nära vård. En reform för ett hållbart hälso- och sjukvårdssystem. S.
20. Skatt på modet – för att få bort skadliga kemikalier. Fi.
21. Sveriges museum om Förintelsen. + Holocaust Remembrance and Representation. Documentation from a Research Conference. Ku.
22. Motorfordonspooler – på väg mot ökad delning av motorfordon. Fi.
23. Hälso- och sjukvård i det civila försvaret – underlag till försvarspolitisk inriktning. S.
24. Tillsammans för en välfungerande sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess. S.
25. Ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik. I.
26. En sjukförsäkring anpassad efter individen. S.
27. Högre växel i minoritetspolitiken. Stärkt samordning och uppföljning. Ku.
28. En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning. U.
29. En ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret. Ju.
30. En moderniserad arbetsrätt. A.
31. En ny mervärdesskattelag. Del 1 och 2. Fi.
32. Grundpension. Några anslutande frågor. S.
33. Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning. Del 1 och 2. U.
34. Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg. U.
35. Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Fi.
36. Ett nationellt sammanhållet system för kunskapsbaserad vård – ett system, många möjligheter. S.

37. Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen. A.
38. Ökad trygghet för visseblåsare. A.
39. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2019. M.
40. En gemensam utbildning inom statsförvaltningen. Fi.
41. Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna. A.
42. En annan möjlighet till särskilt stöd. Reglering av kommunala resurskolor. U.
43. Bygga, bedöma, betygssätta – betyg som bättre motsvarar elevernas kunskaper. U.
44. Grundlagsskandestånd – ett rättighets-skydd för enskilda. Ju.
45. Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten. Ju.
46. En gemensam angelägenhet. Vol. 1 och 2. Fi.
47. Hållbar socialtjänst. En ny socialtjänstlag. Del 1 och 2. S.
48. Skatt på engångsartiklar. Fi.
49. Enhetlig och effektiv marknads-kontroll. UD.
50. Enklare skatteregler för enskilda näringsidkare. Fi.
51. En ny lag om konsumentskydd vid köp och vissa andra avtal. Ju.
52. Rutavdrag för äldre. Fi.
53. Personuppgiftsbehandling vid antalsberäkning inför klinisk forskning. N.
54. En långsiktigt hållbar migrations-politik. Ju.
55. Innovation genom information. I.
56. Det demokratiska samtalet i en digital tid. Så stärker vi motståndskraften mot desinformation, propaganda och näthat. Ku.
57. Ett särskilt hedersbrott. Ju.
58. EU:s cybersäkerhetsakt – kompletterande nationella bestä-melser om cybersäkerhetscertifiering. Fö.
59. Innovation som drivkraft – från forskning till nytta. U.
60. Det skatterättsliga företrädarsvaret – en översyn. Fi.
61. Ändrade regler om säkerställda obligationer. Fi.
62. En samlad djurhälsoreglering. Del 1 och 2. N.
63. Barnkonventionen och svensk rätt. A.
64. Hästnäringens finansiering på den omreglerade spelmarknaden. Fi.
65. 55 år och karensval. N.
66. Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk. U.
67. Förskola för alla barn – för bättre språkutveckling i svenska. U.
68. Försvarets radioanstalts internationella samarbete – en översyn av regelverket. Fö.
69. Äldre har aldrig varit yngre – allt fler kan och vill arbeta längre. S.
70. Fast omsorgskontakt i hemtjänsten. S.
71. Utvinning ur alunskiffer. Kunskaps-sammansättning om miljörisker och förslag till skärpning av regelverket. N.
72. Producentansvar för textil – en del av den cirkulära ekonomin. M.
73. Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen. M.
74. En europeisk åklagarmyndighet i Sverige. Ju.
75. Bygg och bo till lägre kostnad – förslag för bättre konkurrens i bostadsbyggandet. Fi.
76. Funktionalitet och enhetlighet – hyresmodell för fem kultur-institutioners huvudbyggnader. Fi.
77. Ökat skydd och stärkt reglering på den omreglerade spelmarknaden. Fi.
78. Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd. M.

79. Effektivare tillsyn över
diskrimineringslagen
– aktiva åtgärder och det skollags-
reglerade området. A.
80. Äldreomsorgen under pandemin. S.
81. Genomförande av balansdirektivet
– balans mellan arbete och privatliv
för föräldrar och anhängvårdare. A.
82. Avgifter för information i elektronisk
form. I.

Statens offentliga utredningar 2020

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- En moderniserad arbetsrätt. [30]
- Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen. [37]
- Ökad trygghet för visseblåsare. [38]
- Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna. [41]
- Barnkonventionen och svensk rätt. [63]
- Effektivare tillsyn över diskrimineringslagen – aktiva åtgärder och det skollagsreglerade området. [79]
- Genomförande av balansdirektivet – balans mellan arbete och privatliv för föräldrar och anhörigvårdare. [81]

Finansdepartementet

- Fler ruttjänster och höjt tak för rutavdraget. [5]
- Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget. [8]
- Nya kapitaltäckningsregler för värdepappersbolag. [12]
- Grönt sparande. [17]
- Skatt på modet – för att få bort skadliga kemikalier. [20]
- Motorfordonspooler – på väg mot ökad delning av motorfordon. [22]
- En ny mervärdesskattelag. Del 1 och 2. [31]
- Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. [35]
- En gemensam utbildning inom statsförvaltningen. [40]
- En gemensam angelägenhet. Vol. 1 och 2. [46]

- Skatt på engångsartiklar. [48]
- Enklare skatteregler för enskilda näringsidkare. [50]
- Rutavdrag för äldre. [52]
- Det skatterättsliga företrädaransvaret – en översyn. [60]
- Ändrade regler om säkerställda obligationer. [61]
- Hästnäringens finansiering på den omreglerade spelmarknaden. [64]
- Bygg och bo till lägre kostnad – förslag för bättre konkurrens i bostadsbyggandet. [75]
- Funktionalitet och enhetlighet – hyresmodell för fem kulturinstitutioners huvudbyggnader. [76]
- Ökat skydd och stärkt reglering på den omreglerade spelmarknaden. [77]

Försvarsdepartementet

- EU:s cybersäkerhetsakt – kompletterande nationella bestämmelser om cybersäkerhetscertifiering. [58]
- Försvarets radioanstalts internationella samarbete – en översyn av regelverket. [68]

Infrastrukturdepartementet

- Framtidens järnvägsunderhåll. [18]
- Ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik. [25]
- Innovation genom information. [55]
- Avgifter för information i elektronisk form. [82]

Justitiedepartementet

- Skärpta regler om utländska månggiften. [2]

Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar. [11]

Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter. [16]

En ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret. [29]

Grundlagsskadestånd – ett rättighetsskydd för enskilda. [44]

Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten. [45]

En ny lag om konsumentskydd vid köp och vissa andra avtal. [51]

En långsiktigt hållbar migrationspolitik. [54]

Ett särskilt hedersbrott. [57]

En europeisk åklagarmyndighet i Sverige. [74]

Kulturdepartementet

Sveriges museum om Förintelsen. + Holocaust Remembrance and Representation. Documentation from a Research Conference. [21]

Högre växel i minoritetspolitiken. Stärkt samordning och uppföljning. [27]

Det demokratiska samtalet i en digital tid. Så stärker vi motståndskraften mot desinformation, propaganda och näthat. [56]

Miljödepartementet

Hållbar slamhantering. [3]

Vägen till en klimatpositiv framtid. [4]

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2020. Steg för steg. Var står vi? Vart går vi? [9]

Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning. [10]

Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2019. [39]

Producentansvar för textil – en del av den cirkulära ekonomin. [72]

Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen. [73]

Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd. [78]

Näringsdepartementet

Brott mot djur – Skärpta straff och ett mer effektivt sanktionsystem. [7]

Att kriminalisera överträdelse av EU-förordningar. [13]

Personuppgiftsbehandling vid antalsberäkning inför klinisk forskning. [53]

En samlad djurhälsoreglering. Del 1 och 2. [62]

55 år och karensval. [65]

Utvinning ur alunskiffer. Kunskaps sammanställning om miljörisker och förslag till skärpning av regelverket. [71]

Socialdepartementet

Översyn av yrket personlig assistent – ett viktigt yrke som förtjänar bra villkor. [1]

En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering. [6]

Framtidens teknik i omsorgens tjänst. [14]

Strukturförändring och investering i hälso- och sjukvården – lärdomar från exemplet NKS. [15]

God och nära vård. En reform för ett hållbart hälso- och sjukvårdssystem. [19]

Hälso- och sjukvård i det civila försvaret – underlag till försvarspolitisk inriktning. [23]

Tillsammans för en välfungerande sjuk-skrivnings- och rehabiliteringsprocess. [24]

En sjukförsäkring anpassad efter individen. [26]

Grundpension. Några anslutande frågor. [32]

Ett nationellt sammanhållet system för kunskapsbaserad vård – ett system, många möjligheter. [36]

Hållbar socialtjänst. En ny socialtjänstlag. Del 1 och 2. [47]

Äldre har aldrig varit yngre – allt fler kan och vill arbeta längre. [69]

Fast omsorgskontakt i hemtjänsten. [70]

Äldreomsorgen under pandemin. [80]

Utbildningsdepartementet

En mer likvärdig skola

– minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning. [28]

Gemensamt ansvar

– en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning. Del 1 och 2. [33]

Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg. [34]

En annan möjlighet till särskilt stöd.

Reglering av kommunala resursskolor. [42]

Bygga, bedöma, betygssätta

– betyg som bättre motsvarar elevernas kunskaper. [43]

Innovation som drivkraft –från forskning till nytta. [59]

Samverkande krafter

– för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk. [66]

Förskola för alla barn

– för bättre språkutveckling i svenska. [67]

Utrikesdepartementet

Enhetlig och effektiv marknadskontroll. [49]