

Regeringskansliet
S 2013:01 - PSI-utredningen
Att: Göran Gräslund, Utredare

Synpunkter gällande PSI-utredningen (S 2013:01)

1. Inledning

Regeringen tillsatte den 17 januari 2013 en utredning med syfte att lämna förslag till de författningsändringar som behövs för att genomföra de ändringar som följer av PSI-direktivets nya utformning. Beslut om innehållet i det nya direktivet väntas ske den 11 juni 2013 i EU-parlamentet.

I uppdraget ingår även att beskriva konsekvenserna av att PSI-direktivet utvidgas till att omfatta även arkiv, museer och bibliotek. Det gäller även uppgiften att se över myndigheternas bemyndiganden om uttag av avgifter för att tillhandahålla information för vidareutnyttjande. Till detta kommer även uppgiften att utreda vilket stöd myndigheterna behöver och om någon myndighet bör ges uppgifter på området.

På grund av att beslutet om PSI-direktivet försenats något har utredningens tidplan förändrats och uppdraget ska därför redovisas i sin helhet (inklusive förslag till lagändringar) den 30 oktober 2013.

IT&Telekomföretagen är en medlemsstyrd organisation. Medlemmarna erbjuds att delta i olika former av rådsverksamhet. Medlemskap i råden bygger på branschtillhörighet eller specialistområde. Ett av råden är "Rådet för öppna data" vars övergripande syfte är att samordna IT&Telekomföretagens medlemmar och andra berörda företag för att främja en ökad tillgång till öppna data på marknaden.

PSI-utredningens särskilde utredare Göran Gräslund och sekreterare Michael Borchers besökte "Rådet för öppna datas" (branschrådet) möte den 16 april. Rådet utlovade då ett underlag till utredningen före sommaren med synpunkter gällande utredningsuppdraget. Nedan följer rådets synpunkter som följer den indelning som finns i Kommittédirektivet (Dir 2013:2).

Henrik Gavelli

Ordförande i rådet för öppna data
samt VD Generic Consulting

Niklas Fyhr

Näringspolitisk expert
IT&Telekomföretagen inom Almeqa

2. Övergripande kommentarer om direktivet/utredningen

Myndigheternas arbete med att uppfylla målsättningarna med PSI-direktivet och den svenska PSI-lagstiftningen går långsamt. Användningen av offentliga data för kommersiella ändamål har inte fått det tydliga stöd i lagstiftningen som behövs. Viktiga samhällsekonomiska effekter (inklusive ökad sysselsättning i vår bransch) har på så sätt uteblivit, trots de höga förväntningar som funnits från många håll. Närmare beskrivningar av de samhällsekonomiska effekterna finns redovisade på Europeisk nivå bland annat i rapporten "Review on recent studies on PSI re-use and related market developments" av Graham Vickery, framtagen på uppdrag av EU-kommissionen. Rapporten har översänts till utredningen.

Med en tydligare lagstiftning och bättre efterlevnad av redan existerande regler skulle det funnits möjligheter för fler företag att etablera sig och befintliga företag att växa. Det är därför angeläget att den utredning som nu tillsatts tar till vara på möjligheten att skärpa lagstiftningen som stöd för de företag som agerar som vidareutnyttjare av offentliga data. Samtidigt är det viktigt att informationsägarna - det vill säga myndigheterna - ökar sin förståelse för företagets villkor och prioriterar sin egen uppgift som informationsförmedlare till näringslivet i än högre grad än i dag. För närvarande är uppgiften ofta nedprioriterad och myndigheterna hänvisar inte sällan till att det inte finns medel för att fullfölja uppgiften.

3. Förslag till författningsändringar med anledning av ändringar i PSI-direktivet

De förändringar av PSI-direktivet som just nu diskuteras inom EU har till syfte att komma till rätta med en del svagheter i det befintliga direktivet. Det gäller exempelvis redovisning av vilken information som finns tillgänglig hos myndigheterna, utlämnande av offentlig information i digital form, prissättning baserad på verkliga kostnader för utlämnandet och behovet av en tillsynsmyndighet för konfliktlösning och till stöd för myndigheter och vidareförädlare.

Men de förändringar som nu arbetas fram innehåller stora möjligheter för den enskilda medlemsstaten att själv välja hur tydligt de vill formulera kraven på landets myndigheter. Undantagen från grundprinciperna vad gäller utlämnande i digital form, marginalkostnadsprissättning med mera är många. Utformningen av direktivet ger utrymme för offensiva eller restriktiva tolkningar av direktivtexten och på så sätt möjligheter till att underlätta eller försvåra utlämnande och distribution av de data som redan finns digitalt lagrade hos berörda myndigheter.

Den svenska PSI-lagen är i dag huvudsakligen en ren kopia av 2003 års PSI-direktiv med stora möjligheter för myndigheter att undvika kraven på att lämna ut sin information för vidareutnyttjande. Det är nu viktigt att den nya direktivtexten (som är resultatet av kompromisser mellan många lika medlemsstater) inte skrivs in ordagrant i PSI-lagen utan att statsmakterna tar till vara möjligheten att förtydliga texten så att den ger ökade möjligheter till vidareförädling och minskar möjligheterna till en restriktiv tolkning från myndigheternas sida. Här kan Sverige återta den tätposition inom området offentlig information i Europa som vi tidigare haft, men som vi nu förlorat när det gäller vidareutnyttjande av offentliga data. Sverige rankas långt ned (bland de 10 sämsta länderna i Europa) i de bedömningar som gjorts inom EU. Dags att genom en tydligare PSI-lag – och därmed tydliga krav på myndigheterna – återta den tätposition som vi haft inom området offentliga data sedan Offentlighetsprincipen infördes i Sverige 1776.

4. Analys av konsekvenserna av direktivets utvidgning till att inkludera arkiv, museer, bibliotek

Att utvidga PSI-direktivet till fler sektorer ger naturligtvis större möjligheter för informationsförädling i och med att mer information blir tillgänglig. Men kanske hade det varit att föredra om dagens direktiv gjorts skarpare och fått en tydligare tillämpning innan det utvidgades till andra sektorer.

Att vidga direktivet till nya sektorer innebär att frågorna kring upphovsrätt blir allt viktigare. Det kan inte nog betonas att upphovsrätt som grundprincip normalt inte ska kunna hävdas till offentliga data (i form av myndighetsbeslut med mera) och att upphovsrättskydd är ett undantag från den regeln. I den mån undantag tillämpas skall sådana undantag i första hand gälla skydd för tredje mans uppgifter. E-delegationen har på ett förtjänstfullt sätt beskrivit frågeställningarna kring upphovsrätten i den vägledning till myndigheterna som nu finns i utkastform på deras hemsida.

Direktivtexten har på grund av de speciella förutsättningar som gäller för information i arkiv, museer och bibliotek tvingats till att innehålla många undantag exempelvis vad gäller prissättning, exklusiva avtal med mera. Det är naturligtvis inte bra och gör direktivet otydligt. Men intressegrupper inom de nya sektorerna har påverkat den nya direktivtexten. De anser sig ha en hel del information att skydda. Ett renare direktiv hade varit att föredra, men måste ställas mot den utökade information som nu blir tillgänglig för vidareutnyttjande.

5. Översyn av PSI-lagen i övrigt

Utredningen har nu tillfälle att gå igenom de synpunkter som kommit fram på dagens PSI-lagstiftning. Här finns en hel del erfarenheter från oss företag i branschen att tillgå. Det gäller exempelvis:

Myndigheternas uppdrag som informationsförädlare (vad ska ingå i myndighetsuppdraget och vad ska utföras av näringslivet som vidareutnyttjare)? Dagens registerförfattningar styr ofta utlämnandet från de stora statliga registermyndigheterna. Men de är inte tillräckligt tydliga när det gäller gränserna för myndighetsuppdraget. Myndigheterna har stora möjligheter att själva bli aktörer på marknaden och på så sätt skapa orättvisa konkurrensförhållanden. En myndighet kan ju själv bestämma över tillgången till information och vilka kostnader som läggs ned på informationshanteringen i form av t ex produktutveckling och marknadsföring. Detta kan naturligtvis få en direkt påverkan på konkurrensen på marknaden och möjligheter för olika aktörer att agera utan konkurrens från myndigheten själv. Konkurrensverket har en hel del synpunkter i den här frågan som bör tas till vara, även om verket inte satt ned foten i den här frågan tillräckligt tydligt ännu, främst beroende på oklarheter i konkurrenslagstiftningen. De har haft ett antal anmälningar från branschen om osund konkurrens att hantera under det senaste året. Utredningen bör ta del av dessa.

Det är viktigt att vidareutnyttjarnas roll skrivs in i myndigheternas registerförfattningar så att myndigheten blir än mer uppmärksamma på förekomsten av vidareutnyttjare i sitt arbete med sina databaser. Den så kallade Informationshanteringsutredningen har i uppdrag att se över dagens registerförfattningar, men eftersom det finns hundratals registerförfattningar så lär det ta tid innan alla är genomgångna. Men med den roll som registerförfattningarna spelar för informationsanvändningen så bör ytterligare fokus läggas på kopplingen mellan registerförfattningarna och PSI-lagstiftningen. Vi förutsätter att de båda utredningarna samordnar sitt arbete.

Begreppet affärsverksamhet används i dagens lagstiftning på ett inkonsekvent sätt. Om myndigheterna bedriver affärer ska det ske på samma villkor som för övriga näringslivet.

Företagen ska få samma villkor när det gäller att komma åt rådata från myndigheternas databaser som myndigheten själv. Om gränsen mellan myndighetsutövning och affärsverksamhet blir otydlig så tvingas vidareutnyttjare i alltför hög utsträckning köpa förädlad information från myndigheterna till höga priser. Var gränsen för myndighetens egen informationsförädling ska gå bör särskilt framgå av respektive myndighets registerförfattning.

6. Översyn av vissa bemyndiganden

I dag använder myndigheterna många olika sätt att kalkylera sina priser. Den så kallade kalkylgränsen är flytande och detta ger myndigheterna möjligheter att ta ut priser som det är svårt att bedöma rimligheten i. Det bör vara tydligt hur priserna tagits fram och att den så kallade marginalkostnadsprincipen varit vägledande. Är marginalkostnaden (det vill säga priset för utlämnande av uppgifter) låg blir priset naturligtvis nära noll. Kostnadsfria uttag bör främst gälla uttag där myndighetskostnaden är låg och kraven på service och stöd från myndigheten inte är omfattande. Kalkyler för avgifter som tas ut bör redovisas tydligt och transparent i förväg. Om myndigheten avviker från den grundläggande principen om marginalkostnadsprissättning bör priset kunna granskas av tredje part och kalkylgrunderna vara öppna även för andra att granska. Självkostnadsbegreppet är svårt att tydligt definiera och följa upp. Självkostnadsbaserade priser bör så långt det är möjligt undvikas för att undvika att myndigheterna själva korssubventionerar annan verksamhet som bör vara anslagsfinansierad.

Här bör särskilt framhållas att information kan finnas i olika förädlingsgrader. Användarna bör ha möjlighet att få tillgång till information i oförädlad form där också kostnaden för uttag av informationen är låg eller försumbar. I dessa fall står vidareutnyttjaren för investeringar i förädling och presentation. För vissa vidareutnyttjare efterfrågas informationen i mer förädlad form, exempelvis om vidareutnyttjaren arbetar med tjänster som enbart består av ett presentationslager. Avgiften bör i så fall anpassas till kostnaderna för förädling.

7. Förslag till stödande och främjande insatser

I dag är det obalans mellan vidareutnyttjare och myndighet. Myndigheten har normalt tolkningsföreträde och bestämmer förutsättningarna för vidareutnyttjande. En myndighets beslut kan visserligen överklagas i domstol, men det är ofta ett dyrt och långdraget förfarande. Små företag har normalt inte de resurser som krävs för att driva ett ärende i domstol. Det ändrade PSI-direktivet förväntas förorda en opartisk myndighet som det går att vända sig till för att få en utomstående bedömning till stånd. Detta är helt nödvändigt och upplägget av en sådan myndighetsfunktion kan mycket väl bygga på de erfarenheter som i dag finns från dagens tillsynsmyndigheter exempelvis Post- och telestyrelsen.

Naturligtvis bör en sådan funktion inte innebära att en ny myndighet byggs upp, utan funktionen kan mycket väl rymmas inom en befintlig myndighet. Men den är nödvändig för att skapa en bättre balans mellan myndighet och vidareutnyttjare och för att kunna lösa eventuella konflikter kring vidareutnyttjande av myndigheternas data.

Att enbart hänvisa vidareutnyttjare till förvaltningsdomstolarna är inte att rekommendera. Att driva frågor i domstol är som nämnts både kostnadskrävande och tidsödande.

Det kan naturligtvis vara svårt att ändra myndigheters attityder. Men det bör vara en uppgift för den statliga förvaltningen att arbeta med myndigheternas inställning till

vidareutnyttjare för att få ett bättre klimat mellan parterna. På så sätt kan flera krafter arbeta för att den offentliga informationen används i ökad utsträckning i produkter och tjänster som kan komma konsumenterna och företagen till del.

En annan faktor som påverkar relationerna mellan myndigheter och vidareutnyttjare är att en ökad satsning på att arbeta med företag som vidareutnyttjar myndigheternas data kan minska behovet av personal för det egna arbetet med att distribuera informationen hos myndigheterna. Därför är frågorna om ekonomi och organisation viktiga att ta hänsyn till när attitydfrågorna behandlas närmare. Men dessa förhållanden skiftar från myndighet till myndighet.

8. Sammanfattning

Dagens lagtext bör som tidigare nämnts vara tydligare än innehållet i den PSI-lag som finns i dag. Här följer våra grundläggande krav i sammanfattning:

- **Myndigheterna ska vara skyldiga att redovisa den information som är tillgänglig i digital form för vidareutnyttjande** (Det bör inte ske som idag i form av listor på tillgängliga pappersdokument - exempelvis som arkivförteckningar – se gällande PSI-lag utan i form av förteckningar över tillgängliga digitala dokument hos myndigheten).
- **Myndigheterna skall utse en ansvarig kontaktperson för frågor kring vidareutnyttjande** (Idag är det ofta omöjligt att hitta rätt kontaktperson hos myndigheten, med förståelse för vidareutnyttjarnas krav).
- **För såväl metadata och andra beskrivningar eller förteckningar av datakällor, som själva datan, bör informationen så långt möjligt lämnas ut i maskinläsbar form och öppna standardformat. Detta för att underlätta för vidareutnyttjare och stimulera att data vidareutnyttjas.** (I första hand skall informationen vara nedladdningsbar- exempelvis i form av enkla totaluttag av informationen och löpande ändringsaviseringar . Detta kan exempelvis ske genom en enkel åtkomst till informationen på så kallade nedladdningsplatser. Om behov finns kan särskilda APIer utformas som möjliggör direktåtkomst till myndighetsinformation. Det kan exempelvis gälla information som uppdateras hela tiden som exempelvis trafik- och väderinformation eller information som av integritetsskäl inte bör finnas åtkomliga utanför myndigheten).
- **Myndigheterna bör endast i undantagsfall hävda upphovsrätt till offentliga data. I övrigt bör myndigheterna rekommenderas att använda standardlicenser exempelvis CC BY. Det gäller litterära och konstnärliga verk för vilka upphovsrätt måste hävdas. För databaser som endast skyddas enligt det särskilda databasskyddet rekommenderas i stället användningen av standardlicensen CCO. Se även E-delegationens vägledning.**
- **Myndigheterna bör sträva efter att lämna ut data under kontrollerade former och med hög tillgänglighet och god kvalitet. Där så är lämpligt bör detta regleras i avtal mellan myndighet och vidareutnyttjare.**
- **Utlämnande bör ske till högst motsvarande marginalkostnaden för utlämnandet** (om kostnaden inte täcks av myndighetens anslag)

- **En opartisk tillsynsmyndighet ska utses för främjande, stöd och konfliktlösning** (Det kan som sagt vara en del av en eller flera befintliga myndigheter. Viktigt är att handläggningen blir snabb och att det finns specialistkompetens att tillgå vid myndigheten)
- **Myndigheterna ska inte själva agera kommersiellt på marknaden** (Detta har riksdag och regering redan beslutat, men det följs inte alltid av myndigheterna bland annat som en konsekvens av den otydliga definitionen av affärsverksamhet i lagstiftningen. Närmare beskrivning av problematiken med att definiera myndigheternas affärsverksamhet finns i Konkurrensverkets rapport 2011:2 ”Business Activity and Exclusive Right in the Swedish PSI Act”).

9. Andra projekt

Branschrådet arbetar även med att ta fram en redovisning av myndigheter som vi anser vara goda exempel på bra informationslämnare. Vi avser att förse utredningen med en redovisning av exempel vad gäller dessa myndigheter. Det gäller såväl positiva som negativa erfarenheter. En öppen ranking av olika myndigheter vad gäller tillgång till öppna data skulle kunna vara ett sätt att uppmärksamma bra och dåliga informationsleverantörer.