

2019-04-16

Dnr: LM 2019/001170

RAPPORT GEODATARÅDETS HANDLINGSPLAN 2018

Aktivitet 2A – Öppna respektive avgiftsfria geodata – en del av fokusområdet Öppenhet och säkerhet

Innehållsförteckning

1	INLEDNING OCH BAKGRUND	3
2	INTRESSETER.....	4
3	TILLVÄGAGÅNGSSÄTT	4
4	OMVÄRLDSANALYS	5
5	ANALYS OCH SLUTSATS	6
5.1	RÄTTLIGA FÖRUTSÄTTNINGAR OCH UNDERLAG	6
5.1.1	<i>Tidigare arbete.....</i>	6
5.1.2	<i>Allmänna förutsättningar</i>	7
5.1.3	<i>Rättslig grund för fritt digitalt tillgängliggörande</i>	7
5.1.4	<i>Förhandsprövning</i>	8
5.1.5	<i>Offentlighets- och sekretesslagen.....</i>	9
5.1.6	<i>GDPR.....</i>	10
5.1.7	<i>Aggregerade data.....</i>	11
5.1.8	<i>Avgifter</i>	12
5.1.9	<i>Avgiftsfria data</i>	12
5.2	ÖVERSYN AV PSI-DIREKTIVET.....	13
5.3	SAMVERKAN KRING ÖPPNA DATA	14
5.4	ENKÄT TILL KOMMUNER OM ÖPPNA GEODATA	15
6	REKOMMENDATIONER FÖR FORTSATT ARBETE.....	16

1 Inledning och bakgrund

Uppdraget utgår från den Nationella geodatastrategin och Handlingsplan för nationell infrastruktur för geodata 2018–2020. Uppdraget är en del av de regeringsuppdrag Lantmäteriet har för att uppnå en obruten digital samhällsbyggnadsprocess och grunddatauppdrag.

Öppna datas betydelse för digitaliseringen av samhällsbyggnadsprocessen

Öppna data definieras i den nationella geodatastrategin som data som vem som helst fritt får använda, återanvända och distribuera med som största motprestation att ange källa. Det innebär således att vem som helst avgiftsfritt kan få tillgång till sådana data, använda det och sprida det för vilket syfte som helst. Öppna geodata innebär data med geografisk anknytning som tillgängliggörs som öppna data. För vissa organisationer kan äskande röra både geodata som kan tillgängliggöras som öppna data men även geodata som enbart kan göras avgiftsfria, men inte öppna. Avgiftsfria data kan beskrivas som data som är tillgängliga utan avgifter men där användningen är begränsad av villkor ofta på grund av säkerhets- och sekretessfrågor.

Att offentlig information kan användas fritt och utan avgift bidrar också till:

- innovation och tillväxt
- effektivisering och bättre beslutsunderlag
- större miljö- och kulturhänsyn
- skyddet av liv och egendom

Öppna geodata är en viktig förutsättning för att uppnå regeringens mål om ökad och snabbare digitalisering. Den digitala kartan är framtidens informationsbärare och alla ska ha möjlighet att använda och sprida den. Trots att Sverige är ett av de länder som investerar mest i offentlig information, som databaser och register, är det andra länder som leder utvecklingen inom området öppna data.

Det finns ett antal digitaliseringsprinciper – se listning nedan – där öppna data är en av de grundläggande förutsättningarna för att lyckas med digitaliseringen:

- **Digitala möten utgår från medborgaren:** Medborgarna avgör när och hur digitala möten ska äga rum. Tjänster ska kunna nås när medborgarna själva kan och vill.
- **Digitalt först:** De digitala tjänsterna är förstahandsvalet. Medborgarna får aktivt få be om pappersutskick om så önskas och när nya digitala tjänster utvecklas görs en analys av om en traditionell, pappersbaserad kanal behövs för medborgaren.

- **Hämta informationen vid källan.** Information hämtas alltid så nära källan som möjligt. Hämta data som en tjänst direkt från leverantör om detta alternativ finns.
- **Digitalt en gång:** En uppgift behöver bara lämnas en gång till en offentlig förvaltning för att sedan återanvändas av andra aktörer i den offentliga förvaltningen.
- **Digital = original:** Den digitala informationen utgör originalet. Information på papper är alltid en kopia av det digitala originalet.
- **Öppen:** Den digitala informationen är öppen, delbar och möjlig att återanvända om inte informationsklassning med avseende på säkerhet och integritetsskydd kräver annat.
- **Tillgänglig:** Den digitala informationen är en myndighetsgemensam resurs som är tillgänglig och användbar för alla om inte tillgängligheten behöver begränsas av t.ex. juridiska skäl.

I samhällsbyggnadsprocessen utgör geodata grunden. När processen ska bli digital och kunna delas mellan olika aktörer, både privata och offentliga, är det en viktig förutsättning att användningen av informationen inte begränsas av villkor eller avgifter för att digitaliseringens alla fördelar ska kunna utnyttjas fullt ut. Därför är arbetet med att tillgängliggöra öppen geodata central för det fortsatta arbetet med att bygga en obruten digital samhällsbyggnadsprocess.

2 Intressenter

Deltagande parter i arbetet har varit deltagarna i arbetsgruppen samt de personer som vi har samverkat med i arbetet med Ödis. Berörda parter är kommuner och myndigheter som vill jobba med öppna data både på politiker- och tjänstemannanivå.

3 Tillvägagångssätt

Inför Almedalsveckan i juni 2018 bistod arbetsgruppen i 2A i arbetet med en skrivelse från Geodatarådet för att fortsätta kommunicera nyttan med öppna geodata till Näringsdepartementet – [här finns skrivelsen Hög tid för öppna geodata](#)

Fokus hittills i arbetet som gjorts i Geodatarådets handlingsplan har varit kommunikation kring nyttor och värdet av att släppa geodata som öppna data. I detta arbete har fokus varit på att få en uppdaterad bild av juridiska förutsättningar och mer konkreta aktiviteter för att stötta kommuner och myndigheter som vill släppa öppna data.

Myndigheters och kommuners arbete med öppna data har kommit olika långt och det finns ett behov av stöd för att komma vidare i arbetet med att förankra, fatta beslut och tillgängliggöra nya datamängder som öppna data. Många olika initiativ har tagits på det här området och i det fortsatta

arbetet blir det viktigt att lyfta det som redan gjorts samt samverka myndighetsöverskridande.

I uppdragsbeskrivningen till detta område var uppdraget uppdelat i tre områden. Därför har vi även delat in arbetet utifrån dessa tre delar:

- Rättslig konsekvensanalys av datamängder av betydelse för samhällsbyggnadsprocessen.
- Samverkan kring stöd för kommuner/myndigheter att vägleda och tydliggöra hur man ska prioritera, välja ut, strukturera, tillgängliggöra och säkra användandet av öppna data.
- Ett samarbete med SKL (Sveriges kommuner och landsting) kring ett utskick av en enkät med frågor kring kommunernas arbete med öppna data.

Vi har dessutom beskrivit Lantmäteriets tolkning av det uppdaterade PSI-direktivet för att bidra till andra parter förståelse för hur de påverkas av förändringarna samt bidragit i arbetet med en Vinnovaansökan kring metoder för att släppa öppna data.

4 Omvärldsanalys

Det finns en mängd material med definitioner, riktlinjer, checklistor och rapporter. I detta avsnitt finns ett antal länkar till sådant material

Internationella rapporter

[OECD, Open Government Data Report, 2018](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/open-government-data-report_9789264305847-en#page1)

https://read.oecd-ilibrary.org/governance/open-government-data-report_9789264305847-en#page1

OECD, Digital Government Review of Sweden, Key findings, 2018 (full report available in late 2018)

<http://www.oecd.org/internet/digital-government/digital-government-review-of-sweden-2018.pdf>

Nationella rapporter

[Statskontoret, rapport 2018:6, 2018-03-01](http://www.statskontoret.se/nyheter/hinder-for-att-anvanda-myndigheternas-oppna-data)

<http://www.statskontoret.se/nyheter/hinder-for-att-anvanda-myndigheternas-oppna-data>

Riksarkivet, Ökad tillgång till och användning av öppna data och offentlig information, 2018-06-27: <https://riksarkivet.se/Media/pdf-filer/Slutrapport-regeringsuppdrag-Riksarkivet-180627.pdf>

[DIGG med uppdrag att samordna och stödja den förvaltningsgemensamma digitaliseringen](https://www.digg.se/utveckling--innovation/oppna-data-och-datadri-ven-innovation)

<https://www.digg.se/utveckling--innovation/oppna-data-och-datadri-ven-innovation>

Ramverk, vägledningar och definitioner

<https://oppnadata.se/definitioner/>

SKL stöd vägledning öppna data: <https://skl.se/naringslivarbetedigitalisering/digitalisering/digitaldelaktighetoppenhet/oppnadata/stodvagledning.947.html>

https://skl.se/download/18.492990951464200d7144c089/1402326686606/Vagledande_principer_for_oppna_data.pdf

SKL - ramverket för öppna data: <https://skl.se/naringslivarbetedigitalisering/digitalisering/digitaldelaktighetoppenhet/oppnadata/stodvagledning/ramverkoppnadata/ramverketforoppnadata.1184.html>

Geoforums länksamling: <https://geoforum.se/projekt/oppna-geodata-utbildning/lansamling>

Praktiska tips

<https://oppnadata.se/skapa-publicera-oppna-data/>

Vad är, vad gör och varför behöver vi öppna data?: <https://www.europeandataportal.eu/elearning/sv/module1/#/id/co-01>

<https://www.iis.se/vad-vi-gor/oppna-data/lar-dig-mer/>

Helsingborgs checklista: <https://oppna.helsingborg.se/checklista-for-oppna-data/>

Det finns en opublicerad handbok "offentliga öppna data - en juridisk handbok": https://blogs.sweco.se/oppna-data_nyttor-och-hinder/

Naturvårdsverkets process för att tillgängliggöra information inkl. uppföljningsverktyg: <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Oppna-data/>

5 Analys och slutsats**5.1 Rättsliga förutsättningar och underlag****5.1.1 TIDIGARE ARBETE**

Geodatarådets handlingsplan för 2017 utgick ifrån fyra målområden i den Nationella geodatastrategin. Av dessa fyra var det första "Geodata är öppna". Inom detta målområde genomfördes därför utredningar hos bland annat Lantmäteriet angående vilka rättsliga förutsättningar som förelåg för att kunna släppa relevanta informationsmängder som öppna data. Till största delen är de utredningarna fortfarande aktuella varför det här underlaget till viss del återger tidigare fynd. Analyserna har däremot fördjupats vid behov och nytt arbete har gjorts där regleringen förändrats.

5.1.2 ALLMÄNNA FÖRUTSÄTTNINGAR

En definition av öppna data, eller åtminstone en approximation, behöver finnas på plats för att kunna avgränsa vilka aktiviteter och datamängder som är aktuella att ta ställning till i detta arbete. Öppna data kan förenklat beskrivas som data som är fritt tillgängliga, utan avgifter, och som får användas, ändras och delas fritt.

När myndigheter lämnar ut information föregås det oftast av begäran om information. Myndigheten avgör sedan internt om man skall tillmötesgå denna. Som första steg behöver man etablera vilket rättsligt stöd man har för att alls lämna ut den aktuella informationen, därefter prövas om det föreligger några hinder för utlämnandet. Vanligaste hindret är att det finns en tillämplig sekretessbestämmelse. Denna ordning följer kombinerat av legalitetsprincipen, offentlighetsprincipen samt sekretesslagstiftning. Att publicera information som öppna data skiljer sig alltså från det sätt som myndigheter typiskt sett tillhandahåller information men samma grunder för tillhandahållande kan ändå göras gällande och tillämpas analogt.

För att ta del av den information som tillgängliggjorts krävs ett aktivt handlande från mottagarparten, till exempel att gå in på förvarande myndighets hemsida och klicka sig fram för att ladda ned eller visa aktuella filer. Handlandet kan likställas med den begäran som samma individ/part annars skulle ha ställt till myndigheten på annat sätt, t.ex. via brev eller e-post. I en situation med öppna data som tillgängliggjorts på internet får prövningen av utlämnandegrund och sekretess ersättas med förhandsprövningar. Resultatet av dessa begränsar på så sätt vilken information som kan publiceras öppet, precis som att en sekretessprövning begränsar vilka handlingar som kan lämnas ut.

5.1.3 RÄTTLIG GRUND FÖR FRITT DIGITALT TILLGÄNGLIGGÖRANDE

Publicering

Rättsligt stöd för publicering av data återfinns i bästa fall som en uttrycklig skyldighet för avsedd aktör. Detta förekommer till exempel i lag (2010:1767) och förordning (2010:1770) om geografisk miljöinformation. Dessa reglerar det svenska genomförandet av EU-direktivet Inspire (2007/2/EG) och innehåller skyldighet för informationsansvariga myndigheter att tillgängliggöra viss geodata via tjänster på internet.

Vanligare än uttryckliga skyldigheter är att myndigheter får i uppgift att förse samhället med data alternativt tillhandahålla vissa datamängder. Detta är fallet för exempelvis Lantmäteriet och Skatteverket där det i förordning med instruktion för respektive myndighet framgår sådana uppgifter. Ytterligare preciseringar kan förekomma i exempelvis regleringsbrev men i regel är det upp till myndigheten hur man går tillväga för att genomföra uppgiften. Detta kan därför användas som stöd för att öppet publicera vissa datamängder.

Ett mer övergripande stöd kan hämtas i Förvaltningslagen (2017:900) (FL), där bland annat §§ 6 & 7 ger uttryck för den allmänna serviceskyldigheten hos våra myndigheter. Att förse samhället med information, särskilt data

som återkommande efterfrågas, ligger helt i linje med målen som sätts upp i dessa paragrafer. Här föreligger alltså inget explicit stöd eller uppdrag men etablerar ändå visst handlingsutrymme för myndigheter att använda öppna data i fullgörandet av sina uppdrag.

Utlämnande

Som presenterats tidigare kan grunder för utlämnande i mer traditionell form också tillämpas analogt vid publicering av öppna data. Gemensamt för alla offentliga aktörer är att offentlighetsprincipen, som den kommer till uttryck genom TF, är tillämplig som grund för utlämnande vad gäller allmänna handlingar. Skyldigheten att lämna ut handlingar på denna grund omfattar däremot inte information på medium för automatiserad behandling. Att leverera information digitalt sker därför normalt med hänvisning till serviceskyldigheten i FL. Vidare finns mer specifika skyldigheter att tillhandahålla information enligt registerlagstiftning eller annan författning. I dessa mer specialiserade regelverk är utlämning i digital form vanligtvis uttryckligen reglerat och då inte sällan behäftat med begränsningar motiverade av säkerhets- eller integritetsskäl.

Osäkerhet under gällande rätt

Som synes är det endast i vissa få områden som uttryckligt stöd för öppen publicering står att finna i gällande rätt. Dessa områden förväntas visserligen öka i framtiden med en omarbetning av PSI-direktivet, med tillhörande svensk lagstiftning, och fortsatt utveckling av INSPIRE-direktivet, också den med tillhörande implementering i svensk lag. De förändringar som hittills aviserats från EU visar tydligt på att ambitionen från deras sida är att öka tillgängligheten för information som är viktig för samhällets fortsatta utveckling och att denna skall göras tillgänglig, utan hinder, för en så stor krets som möjligt.

Som synes ovan är däremot stödet för att publicera öppna data begränsat inom svensk rätt, såvida men inte har utpekats ansvar för detta enligt INSPIRE eller motsvarande. De alternativ som presenterats är i huvudsak valfria. Detta är positivt då det medger handlingsutrymme, men valfria lösningar utgör ingen säkerhet för samhällets långsiktiga försörjning av information. Det är därför arbetsgruppens rekommendation att berörda aktörer verkar för att få inskrivet i nationell rätt, en förpliktelse att tillhandahålla viss information öppet, eller vid behov avgiftsfritt.

5.1.4 FÖRHANDSPRÖVNING

För att kunna publicera data öppet måste en myndighet eller annan offentlig aktör först pröva om den aktuella informationen alls får delas med allmänheten. De två regelverk som här kommer ifråga är huvudsakligen offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL) och EU:s dataskyddsförordning (2016/679 av den 27 april 2016), GDPR.

När det gäller sedvanliga utlämnanden görs prövningarna efter att man mottagit en begäran om information. Om data ska kunna publiceras öppet måste prövningarna göras på förhand så att ingen information röjs utan er-

forderlig kontroll. Inom ramen för område 2A i Geodatarådets handlingsplan tar vi dock inte ställning till generella informationshanteringskrav, arbetet avgränsas till prövningar som aktualiseras i förhållande till utlämnande respektive publicering. Detta då informationssäkerhetsarbetet i mer generell bemärkelse hanteras inom område 2B.

5.1.5 OFFENTLIGHETS- OCH SEKRETESSLAGEN

I fråga om detaljplaner är det främst bestämmelserna om försvarssekretess (OSL 15:2) som kan begränsa publicerandet av detaljplaner. Därutöver kan säkerhets- och bevakningssekretess (OSL 18:8) hindra publicering av vissa detaljplaner även om detta torde vara mer ovanligt. Beroende på användningen kan uppgifter också beläggas med sekretess om det kan antas att dessa efter utlämnande skulle hanteras i strida med GDPR, 21:7. Denna sista punkt är dock helt beroende av i vilken utsträckning de data man öppet vill publicera innehåller personuppgifter. Se vidare resonemang kring förekomsten av dessa under rubriken GDPR.

Vad gäller övriga informationsmängder som omnämnts i uppdragsplanen (översiktsplan, miljökonsekvensbeskrivningar, geotekniska undersökningar och grundkarta) kan konstateras att dessa vid jämförelse med detaljplaner får anses innehålla mindre mängder av sådan information som kan komma att beläggas med sekretess. Inför en eventuell publicering av informationen i öppen form behöver samma överväganden som vid hantering av detaljplaner göras men separata nedslag i vart och ett av dessa har befunnits överflödigt inom ramen för uppdraget.

Enligt OSL får en myndighet inte röja uppgifter som omfattas av sekretess. Detta gäller både gentemot allmänheten och andra myndigheter, inkluderat mellan självständiga verksamhetsgrenar inom en myndighet.

En del av geodatarådets handlingsplan är att utreda förutsättningarna för och utforma en nationell plattform för geodataaccess. Plattformen skall kunna användas för tillhandahållande av såväl öppna som avgiftsfria data. Inom det arbetet har identifierats ett behov av datavärdskap för bland annat vissa kommuners detaljplaner (utredningar om detta finns i område 4B.) Kommuner omfattas av samma röjandeförbud enligt OSL som statliga myndigheter och får alltså inte lämna ut dessa ifall de innehåller sekretessbelagda uppgifter och det saknas sekretessbrytande bestämmelser. Det samma gäller för en myndighet som tar emot uppgifterna. I en situation där Lantmäteriet agerar datavärd för kommunala detaljplaner och som del av det uppdraget skall ombesörja utlämnandet av dessa via plattformen uppstår därför frågan om både kommunen och Lantmäteriet behöver pröva samma information och bedöma om den innehåller sekretessbelagda uppgifter.

Någon möjlighet för endera parten att överföra sitt ansvar enligt OSL står däremot inte att finna i lagtexten. Med andra ord kan datavärden hållas ansvarig för att ha röjt sekretessbelagda uppgifter även om producenten levererat informationen till datavärden med meddelande om att informationen

prövats och inte befunnits innehålla några sådana. Producenten kan likaledes hållas ansvarig för att ha röjt uppgifter genom leverans till datavärden. Båda parter har således ett självständigt ansvar att efterleva OSL eftersom röjandeförbudet endast avser att förebygga en specifik konsekvens.

Att sekretesspröva samma information två gånger, först när den lämnar producent och sedan när den lämnar datavärden, är däremot inte en juridisk nödvändighet. Några hanteringskrav i gemen har inte skrivits in i OSL. Så länge sekretessbelagda uppgifter inte röjts har man inte brutit i sitt ansvar och det väl avgränsade förhållningssättet erbjuder också handlingsutrymme. Två parter kan därför komma överens om hur de gemensamt vill arbeta för att undvika otillbörligt röjande. En sådan överenskommelse kan däremot inte medföra någon befriande verkan ifall sekretessbelagda uppgifter faktiskt röjs.

Hur man praktiskt väljer att arbeta måste av dessa skäl beslutas i implementeringsfasen av arbetet med öppna data. Flera alternativ står till buds, men för att undvika resurskrävande dubbelarbete rekommenderas dock att en av dessa parter, informationsägare respektive datavärd, genomför nödvändiga sekretessprövningar i en tillitsbaserad överenskommelse.

5.1.6 GDPR

Ifall den data man vill publicera, eller på motsvarande sätt tillgängliggöra öppet, innehåller personuppgifter blir GDPR tillämplig och skall därmed beaktas inför sådan behandling.

Det har under arbetet med detaljplaner visat sig att detaljplaner inte innehåller särskilt mycket personuppgifter. Det följer av detaljplanernas natur, eftersom de reglerar användning av mark. Däremot kan detaljplaner innehålla fastighetsbeteckningar, vilket är att anse som en indirekt personuppgift. Det har konstaterats att själva kartan, som tillsammans med bestämmelserna för området utgör detaljplanen, kan innehålla uppgifter om namn på ansvarig chef och på den som upprättat planen. Att dessa finns med är dock inte ett krav utan snarare en tradition. I planbeskrivning, samrådsredogörelse och granskningsutlåtanden kan det också förekomma personuppgifter om bl.a. de som har lämnat synpunkter.

Den personuppgiftsbehandling som publicering av öppna data innebär är inte särreglerad i dataskyddsförordningen och skall således följa samma rutiner som övriga sådana behandlingar. Den personuppgiftsansvariga skall även här utföra de åtgärder som krävs för att behandlingen skall ligga i linje med förordningen. Vid bedömningen av lämpliga säkerhetsåtgärder, konsekvenser och risker för de registrerade skall man dock särskilt ha i åtanke den spridning och omfattning som det kan innebära att fritt tillgängliggöra uppgifterna. Vad avser uppgifter som skall skickas ut via nationell plattform för geodataaccess har personuppgiftsansvaret och dess fördelning mellan aktörerna utretts inom område 5B.

Någon generell beskrivning över vad som behöver beaktas enligt GDPR har, enligt resonemanget ovan, inte ansetts nödvändig. Med hänsyn till den avsedda behandlingens egenart finns däremot skäl att ta utreda vilken

rättslig grund en öppen publicering av data innehållandes personuppgifter skulle vila på.

Rättslig grund

Behandling av personuppgifter är enligt art. 6 GDPR endast laglig om den vilar på någon av de rättsliga grunder för behandling som listas i artikeln. Att publicera öppna data på medium för automatiserad behandling är, som noterats ovan, en annan typ av behandling än traditionellt tillhandahållande. Det rättsliga stöd för publicering som analogt kan hämtas ur exempelvis TF, läst tillsammans med FL, är däremot en sådan uppgift som gör behandlingen laglig enligt GDPR och gällande rätt i övrigt.

En av de huvudsakliga informationsmängder som behandlats inom området är detaljplaner, vilka utfärdas av kommunerna. När det gäller frågan om rättslig grund för behandling kan kommunerna skapa sådan grund på eget initiativ. Enligt propositionen till nya dataskyddslagen (s. 57 f) är de uppgifter som beslutats om av lagstiftaren, inklusive författningar i fallande ordning enligt normhierarkin, att betrakta som uppgifter av allmänt intresse. Detta i den mån behandlingen inte uttryckligen följer av författningstexten, i vilket fall det istället är att betrakta som en rättslig förpliktelse. Som exempel på var uppgifter av allmänt intresse kan anses fastställda nämns specifikt kommunala reglementen som beslutas av fullmäktige i enlighet med 6:44 Kommunallagen.

Således kan konstateras att det finns stöd för personuppgiftsbehandlingen i gällande rätt men stödet gäller ett frivilligt åtagande från de personuppgiftsansvariga. Arbetsgruppen rekommenderar därför, även med avseende på personuppgiftsbehandlingen, att verka för att dessa åtaganden skall göras obligatoriska genom lag eller annan författning. Detta för att säkra den långsiktiga informationsförsörjningen och för att samhället skall kunna tillgodogöra sig de vinster som förutses med obehindrad tillgång till aktuell geodata. De registrerades rättigheter är också betjänta av att man tar ställning till den avsedda behandlingen specifikt.

5.1.7 AGGREGERADE DATA

Som redan påpekats är den information som framgår av en detaljplan, och därtill relaterad geodata, inte typiskt sett känslig ur integritets- eller säkerhetshänseende. Om man däremot har tillgång till en större mängd av motsvarande information möjliggörs en kartläggning av förhållanden kring markanvändning och infrastruktur som bör beaktas inför ett eventuellt publicerande eller annars tillgängliggörande i form av öppna data. I fråga om integritet och personuppgiftshantering kan på samma sätt stora mängder av, i sig självt, okänslig information leda till oönskade risker om man inte beaktar vad som kan läsas ut av den större helheten.

Som noterats i utredningar inom geodatarådets tidigare handlingsplan finns också en risk att öppna data, med den stora omfattning detta kan innebära, kombineras med information från andra källor. Genom att korsreferera och sammanställa olika informationsmängder finns möjligheter att utläsa förhållanden och slutsatser som, ifall de funnits angivna i ett register,

inte skulle ha kunnat lämnas ut med hänsyn till röjandeförbudet i OSL. Vad som eventuellt kan utläsas är beroende av vilka informationsmängder som bearbetas tillsammans. Av naturliga skäl är dessa saker däremot okända för den aktör som tillgängliggör data öppet.

Av dessa skäl bör understrykas att sekretessprövningarna, som skall företas innan informationen publiceras öppet, inte bör begränsas till de enskilda informationsmängderna var och en för sig. Detsamma gäller för bedömningen av vilka steg som behöver tas för att fritt tillgängliggöra avsedda data i enlighet med GDPR. Slutanvändningen är förvisso okänd för den som tillgängliggör informationen men problemet kan alltjämt bemötas med kvalificerade antaganden och ett visst mått av kreativitet.

5.1.8 AVGIFTER

I sina utredningar inom ramen för geodatarådets tidigare handlingsplan har Lantmäteriet identifierat att avgiftsfrågan inte bara är av ekonomiskt intresse utan även juridiskt. Beroende på den rådande regleringen inför beslut om att publicera data öppet kan processen hindras av regler om avgiftsuttag.

Generellt styrs myndigheters uttag av avgifter i sina uppdrag och verksamheter av avgiftsförordningen (1992:191) och 3 § anges att en myndighet bara får ta ut avgifter för varor och tjänster som den tillhandahåller om den rätten framgår av lag, förordning eller särskilt beslut av regeringen. Huruvida man skriver in en rätt eller skyldighet att ta ut avgifter varierar däremot.

Ett av de definierande dragen hos öppna data är att den tillhandahålls gratis. Om man som offentlig aktör är skyldig att ta ut avgifter, i sin myndighetsinstruktion eller motsvarande, för tillhandahållande av information kan det bli svårt att förena med ett beslut om att tillgängliggöra samma information öppet.

Det finns undantag i avgiftsförordningens 4 § för vissa typer av tjänster som en myndighet kan välja att ta betalt för om verksamheten möter vissa kriterier. Motsvarande undantag kan nyttjas, beroende på omständigheterna i det enskilda fallet men sådana lösningar får betraktas som kortsiktig. Som Lantmäteriet konstaterat i tidigare utredningar torde den bästa lösningen för att undvika konflikt mellan författning och ambitionen att leverera öppna data vara att de aktörer som i dagsläget är bundna av avgiftskrav verkar för att få dessa regler omskrivna.

5.1.9 AVGIFTSFRIA DATA

Inom område 2A har inte bara fråga om öppna data behandlats utan även den om avgiftsfria data. Med avgiftsfria data avses information vars tillhandahållande är villkorat, men gratis för slutanvändaren.

Villkoren kan variera beroende på de aktuella datamängderna men ett första steg, och signifikant avsteg från öppna data, är att undersöka vem som begär informationen. Ett traditionellt tillhandahållande innehåller inte sällan frågor om vem frågeställaren är, då oftast i syfte att kunna göra en

fullgod sekretessprövning. Reglerna om sekretess i OSL varierar baserat på vilken skada, eller men, ett röjande skulle innebära samt hur sannolikt det är att ett röjande skulle leda till skadan. Till detta lägger vi att information kan vara olika skadlig i olika människors händer. Huruvida en uppgift skall anses belagd med sekretess kan således bero av vem som begär den.

Den skillnad mellan öppna respektive avgiftsfria data som framträtt under arbetets gång är alltså en fråga om att balansera risker och nytta vid ett mer okontrollerat tillhandahållande. Viss information är inte aktuell att publicera öppet varför den även fortsättningsvis tillhandahålls via ett traditionellt förfarande för att lämna ut information. För sådan information där samhället i och för sig skulle gagnas av att den gjordes mer lättillgänglig men som vissa individer eller aktörer saknar legitimt behov av får villkor och efterforskningar sättas in för att på bästa sätt balansera dessa motstående intressen av skydd och öppenhet.

I allt övrigt skall dessa båda kategorier hanteras på samma sätt. Vad som här ovan sagts om öppna data skall således appliceras även på det som skall tillhandahållas avgiftsfritt.

5.2 Översyn av PSI-direktivet

Bakgrund

Den 25 april i år presenterade kommissionen ett förslag till ändring av direktiv 2003/98/EG om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn (det s.k. PSI-direktivet). Direktivet syftar till att förenkla vidareutnyttjandet av information från den offentliga sektorn inom unionen genom att harmonisera de grundläggande villkoren för vidareutnyttjande, och genom att avlägsna hinder för vidareutnyttjande på den inre marknaden. Direktivet innehåller bestämmelser om icke-diskriminering, avgifter, ensamrättsavtal, öppenhet och insyn, licenser och praktiska verktyg för att göra det enklare att hitta och vidareutnyttja offentliga handlingar.

Förslagets innehåll i korthet

Eftersom det nya förslaget inte är formellt antaget av EU-parlamentet ännu kan det komma mindre förändringar i direktivet. Det nya förslaget syftar till att

- öka vidareutnyttjandet av offentlig information eller data och innehåller bestämmelser om bl.a. att medlemsstaterna ska anta nationella strategier som syftar till att göra offentligt finansierade forskningsdata tillgängliga
- möjliggöra vidareutnyttjande av s.k. dynamiska data (handlingar i elektroniskt format som uppdateras ofta eller i realtid),
- vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga sektorn ska vara avgiftsfria men myndigheter som idag har avgiftsfinansiering av sin verksamhet kan ha möjlighet att fortsätta ha avgifter för marginalkostnader

- begränsa möjligheterna för myndigheterna att frånga marginalkostnadsprincipen vid debitering för tillgängliggörande av information.
- de myndigheter som kommer att undantas från marginalkostnadsprincipen kommer att publiceras av medlemsstaterna
- ge kommissionen ett mandat att ta fram en särskild EU-gemensam lista med datamängder, så kallad "high-value data" som anses bidra till samhällsekonomiska vinster inom EU. De kategorier av datamängder som inkluderas i listan ska tillgängliggöras av medlemsstaterna utan avgifter och med minimala restriktioner

Offentliga myndigheter som idag hävdar upphovsrätt enligt databasskyddet förefaller inte påverkas av direktivet. Offentliga myndigheter ska dock använda sina rättigheter på ett sätt så att vidareutnyttjande främjas inkludera vissa offentliga företag i direktivets omfattning (främst inom sektorerna vatten, energi och transport).

Hur dessa förändringar kommer att påverka enskilda offentliga aktörer är svårt att förutsäga idag då hur ovanstående punkter ska tolkas och implementeras i svensk lag inte är klart.

Implementering

EU-parlamentet kommer under sommaren 2019 formellt anta direktivet. EUs medlemsstater har en implementeringstid på två år efter att direktivet antagits. När direktivet antagits kommer EU-kommissionen tillsammans med medlemsstaterna påbörja arbetet med att identifiera vilka data som ska utgöra listan med "high-value data". Medlemsstaterna har även en implementeringstid efter att denna lista tagits fram.

5.3 Samverkan kring öppna data

Det finns ett antal juridiska och ekonomiska frågor att ta hänsyn till när en organisation vill släppa öppna data. Även frågor om hur det öppna datat kan tillgängliggöras för att få stor springning är viktiga aspekter att ta hänsyn till. Många arbeten kring detta har gjorts inom detta område och arbetsgruppen 2A har samverkat med projektet ÖDIS då det i ett tidigt skede identifierades att målen för de båda arbetena sammanfaller.

Ökad användning av öppna data i Stockholmsregionen (ÖDIS)

Projektet *Ökad användning av öppna data i Stockholmsregionen* (ÖDIS) som drivs av Stor STHLM samlar alla 26 kommuner och startade sitt arbete i början på 2018. Målet med ÖDIS har varit ökad användning och fokuset har legat på att identifiera företag som vill ha data och sedan få kommunerna att leverera önskade data på ett sätt som gör den användbar för målgrupperna. ÖDIS har också skapat processer, mallar, checklistor och riktlinjer för hur man bör skapa öppna data för att tillfredsställa målgruppernas behov. ÖDIS kommer också ta fram förslag hur en kommun bör arbeta för

att lyckas med detta och vilket uppdrag och mandat som krävs. Det kommer också tas fram förslag på beslut kring öppenhet som en organisation bör fatta samt generella krav på öppenhet vid upphandling och utveckling.

ÖDIS arbete bygger vidare på arbete gjort av Naturvårdsverket, Göteborgs stad och Kronofogden samt befintligt arbete inom Stockholms stad och övriga kommuner i regionen.

Nytt nationellt projekt startas

Projektet Nationell skalning öppna data är ett projekt som RISE vill starta med delfinansiering av Vinnova. Syfte och mål med projektet är att det ska fungera som katalysator så att de genomförda och pågående initiativ inom området öppna data i kommunal verksamhet skall kunna få spridning och få möjlighet att skalas upp och möjliggöra en nationell kraftsamling för att Sverige åter igen skall kunna ta en ledande position bland europeiska länder i framförallt nyttjande av öppna data.

I projektet finns mycket kunskap att bygga vidare på. Tidigare arbeten utfört av RISE ICT Viktoria med Samtrafiken och projektet Kraftsamling öppna data samt genom projektet Ökad användning av öppna data i Stockholmsregionen (ÖDIS)

Problembeskrivning och bakgrund till projektet är:

Hur skall kommuner publicera öppna data på ett enhetligt sätt?

Sveriges långa tradition att genom offentlighetsprincipen, som är unik i ett globalt perspektiv, tillgängliggöra åtkomst till i praktiken merparten av svensk offentlig information, har inte haft samma genomslag på öppna data. Tvärtom har EU-lagstiftning i många fall varit pådrivare i många samhällssektorer, för att få fart på öppnande av digital tillgång till offentliga data.

Utmaningen i att 290 kommuner var och en sitter på delar av den nationella datamängden inom respektive område innebär att det krävs mycket samverkan om öppna data ska användas. För att öppna data ska användas måste det finnas någon som vill använda den och data måste vara publicerad så den blir användbar. Målgrupper och behov styr alltså tillgängliggörandet, det är utgångspunkten för projektet. Det blir då viktigt att arbeta med standarder för data och möjlighet att hämta data från 290 organisationer på ett harmoniserat sätt samt att stimulera användning.

DIGG kommer att vara med i arbetet som en tänkt mottagare och förvaltare av resultatet + att vi ser en naturlig fortsättning med samverkan och deltagande från arbetet med Plattform för tillgängliggörande av geodata. Lantmäteriet kommer att bidra med resurser i arbetet.

5.4 Enkät till kommuner om öppna geodata

2014 genomförde SKL en enkätundersökning bland landets kommuner för att se hur långt arbetet med öppna data kommit samt hur förutsättningarna såg ut för att kunna tillgängliggöra geodata som öppen data. Ca hälften av kommunerna svarade på enkäten.

Resultatet visar på stora skillnader mellan stora och små kommuner. 92% av 14 största kommunerna anger att diskussion förs om öppna geodata. För de mellanstora är siffran 37% och för de minsta 21%. Bland de största kommunerna ser också alla fördelar med öppna data. Motsvarande siffra för de mindre kommunerna är 82% respektive 68%.

För att undersöka hur det ser ut idag, fem år senare, har deltagare ur arbetsgruppen 2A deltagit i SKL:s arbete med att ta fram en ny enkät. En dialog har förts kring förändringar av de frågor som ska ingå.

I den tidigare enkäten ställdes frågan "Pågår diskussion om öppna geodata i någon form i organisationen?". I de öppna kommentarer som fördes fram framkom att en diskussion endast fördes på tjänstemannanivå hos de allra flesta och endast i ett fall angavs det att det tagits ett politiskt beslut om öppna data. I den nya enkäten ställs det därför en fråga kring var någonstans i organisationen en diskussion förs, om det är bland politikerna eller tjänstemännen, för att få en bild av om detta förändrats och på vilken nivå diskussionen förs idag.

För att få förståelse för vilka hinder som är de största i kommunernas arbete med öppna data har en flervalsfråga tagits med där alternativen är finansiering, teknik, juridik, kunskap eller annat. Resultatet blir en viktig del av förståelsen kring vilken sorts stöd kommunerna behöver för att komma framåt i arbetet.

I den nya enkäten ställs frågan "tillhandahåller kommunen öppna geodata?" samt även en flervalsfråga kring vilka öppna geodata som finns tillgängliga. Valen i frågan är belägenhetsadresser, byggnader, 3D modeller, storskalig primärkarta/baskarta, fastighetsgränser, fastighetsbeteckningar. Samtliga informationsmängder är av grundläggande betydelse för den digitala samhällsbyggnadsprocessen och arbetet med plattform för tillgängliggörande. Svaren kan ge insikt i hur förutsättningarna för detta arbete ser ut i kommunerna. Även en fråga kring hur kommunen skattar betydelsen av öppna data för arbetet med den digitala samhällsbyggnadsprocessen ställs också.

Enkäten skickades ut i början av mars och svaren sammanställas under våren. Resultatet ger en bild över hur kommunernas arbete med öppna data fortskrider samt på vilka områden man behöver fortsatt stöd.

6 Rekommendationer för fortsatt arbete

Det är viktigt att fortsätta kommunicera nyttan av öppna geodata och här har Geodatarådet en fortsatt viktig roll att lyfta frågorna till departementen.

Ett deltagande i det kommande projektet *Nationell skalning öppna data* (NSÖD) är en naturlig fortsättning av det jobb som gjorts i 2A Öppna respektive avgiftsfria geodata.

En analys av svaren på kommunenkäten bör göras för att uppdatera bilden av arbetet med öppna data.