

## **SOU 2020:55 Öppna data-utredningens huvudbetänkande Innovation genom information (I2020/02346)**

### **Sammanfattning**

Journalistförbundet har tagit del av förslagen i SOU 2020:55, Öppna data-utredningens huvudbetänkande, "Innovation genom information". Journalistförbundet är inte remissinstans, men vill trots det lämna vissa synpunkter, inte minst eftersom förslaget kan få stora indirekta effekter på offentlighetsprincipens praktiska tillämpning.

Flera av förslagen i utredningen är bra och ett steg i rätt riktning. Journalistförbundet ser dock en risk för att reglerna kommer att få en negativ effekt på myndigheters vilja att lämna ut allmänna handlingar, innehållande personuppgifter, digitalt. En liknande effekt som GDPR (EU:s dataskyddsförordning) fick när den infördes för drygt två år sedan. Journalistförbundet anser därför att regeringen bör tillsätta en utredning med uppdrag att föreslå hur en skyldighet att lämna ut allmänna handlingar digitalt kan införas i tryckfrihetsförordningen.

Journalistförbundet välkomnar förslaget att offentliga företag ska få en större skyldighet att tillgängliggöra information och hoppas att det kan vara ett första steg mot att införa offentlighetsprincipen i statliga bolag.

Journalistförbundet anser att möjligheterna att överklaga beslut enligt lagen är för begränsade. Möjligheten att överklaga bör inte enbart omfatta beslut där begäran avslås, utan även andra beslut enligt lagen.

## Handlingsoffentligheten i förhållande till den nya lagen

Som utredningen konstaterar bygger PSI-lagens bestämmelser, om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn, bland annat på tryckfrihetsförordningens bestämmelser om handlingsoffentlighet. Journalistförbundet har varit engagerat i frågan om PSI-lagen sedan reglerna infördes eftersom det finns en stor risk att reglerna blir normgivande, inte bara för hur vi ser på vidareutnyttjande av information, utan även för synen på offentlighetsprincipen. Även om det finns många likheter mellan öppna data-direktivets innehåll och den svenska offentlighetsprincipen finns det också många viktiga, principiella, skillnader. Som framgår av utredningen är inte öppna data-regleringens primära syfte att bidra till insyn och transparens för att motverka korruption och stärka demokratin, vilket får anses vara offentlighetsprincipens primära syfte. Istället är det primära syftet med öppna data-regleringen att bidra till att information som myndigheter och offentliga bolag har kan användas på ett sätt som ger positiva ekonomiska effekter för samhället. Båda syftena är goda, men de leder till att regelverken ser väldigt olika ut i praktiken. Offentlighetsprincipen utgår till exempel ifrån att myndigheter har en skyldighet att lämna ut handlingar på begäran, medan öppna data-reglerna tar större hänsyn till myndigheternas förutsättningar att tillgängliggöra uppgifter. Möjligheterna att begränsa offentlighetsprincipen är strikt reglerade i grundlag. För att neka någon information krävs det att beslutet om sekretess kan motiveras med en sekretessgrund i OSL. Skyddet för enskilda är starkt i OSL, men jämfört med många andra medlemsstater i EU finns det stora möjligheter att få ut information om enskilda medborgare i Sverige. Öppna data-regleringen utgår tvärtom ifrån att personuppgifter ska skyddas på ett sätt som är främmande för svensk förvaltning och vår offentlighetsprincip. Det framgår också av förslaget till ny lag att information ska göra tillgänglig "om det inte är olämpligt med hänsyn till skyddet av personuppgifter".

Enligt Journalistförbundet finns det en uppenbar risk att den föreslagna regleringen får en negativ effekt för möjligheterna att ta del av personuppgifter digitalt med stöd av offentlighetsprincipen, på ett liknande sätt som när GDPR infördes för drygt två år sedan. Införandet av GDPR har inneburit en stor förskjutning i synen på den personliga integriteten i svensk förvaltning. Journalistförbundets medlemmar vittnar om att många myndigheter sedan GDPR trädde i kraft har förändrat sin inställning till möjligheten att ta del av uppgifter om enskilda. Detta var något som Journalistförbundet varnade för redan i samband med att GDPR trädde i kraft. Regeringen var dock tydlig med att avsikten inte var att förändra offentlighetsprincipen i den delen, vilket regeringen tydliggjorde under lagstifningsarbetet med den nya dataskyddslagen som trädde i kraft samtidigt som GDPR.<sup>1</sup> Det framgår tydligt i dataskyddslagen att GDPR inte ska tillämpas "i den utsträckning det skulle strida mot tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen."<sup>2</sup>

När det gäller möjligheten att ta del av handlingar i fysisk form finns det fortsatt stora möjligheter att kräva att myndigheter följer den praxis som fanns före GDPR och att uppgifter om enskilda ska lämnas ut så länge det inte finns någon sekretessgrund. När det gäller möjligheten att ta del av handlingar digitalt är det betydligt svårare. Eftersom det inte finns någon rätt att ta del av handlingar digitalt är journalister och andra medborgare hänvisade till myndigheternas goda vilja. Vissa myndigheter, till exempel domstolarna, har snabba och effektiva system för digital utlämning av allmänna handlingar som innehåller personuppgifter. Vissa andra myndigheter, till exempel Kriminalvården, lämnar rutinmässigt ut allmänna handlingar i fysisk form, även om personen som begär ut handlingarna ber om att få dem digitalt. Den som inte har möjlighet att ta del av handlingarna på plats hos myndigheten är istället hänvisade till att få handlingar hemskickade, vilket kan bli kostsamt för den enskilde som begärt handlingarna.

Journalistförbundet kan konstatera att utredningen har underskattat de negativa effekter som regleringen kan få för offentlighetsprincipen. Det är enligt Journalistförbundet beklagligt, särskilt som det framgick av direktiven till utredningen att översynen skulle omfatta "PSI-lagens koppling till tryckfrihetsförordningens bestämmelser om tillgång till allmänna handlingar".<sup>3</sup> Utredningens förslag innebär att terminologin tydliggörs i förhållande till den nuvarande PSI-lagen. Genom att inte använda

<sup>1</sup> Se prop. 2017/2018:105, sid 43.

<sup>2</sup> Dataskyddslagen, 1 kapitlet, 7 §.

<sup>3</sup> Se dir 2020:19 Bättre förutsättningar för tillgång till och vidareutnyttjande av öppna data och offentlig digital information, sid 6.

samma terminologi som i tryckfrihetsförordningen, till exempel ordet "handling", ska det bli tydligare att det rör sig om olika regelverk som ska tillämpas på olika sätt. Det är en bra tanke, men det riskerar att bara få kosmetiska effekter i praktiken. Så länge det inte finns någon uttrycklig rätt att ta del av allmänna handlingar digitalt ser Journalistförbundet en stor risk för att förskjutningen i riktning mot minskad öppenhet kommer att fortsätta, särskilt när det gäller möjligheten att ta del av handlingar som innehåller personuppgifter. Det förslag som utredningen lägger fram riskerar, precis som GDPR, att få en normerande effekt vilket undergräver offentlighetsprincipen ytterligare. Enligt Journalistförbundet är den nya terminologin som föreslås bättre än den nuvarande ordningen och det finns därför ingen anledning att avstyrka förslaget. Journalistförbundet anser dock att de negativa effekterna för offentlighetsprincipen, i kombination med ambitionen att den nya lagen ska få ett större genomslag än sin föregångare, är oroväckande. Journalistförbundet vill därför uppmana regeringen att tillsätta en utredning med uppdrag att föreslå en rätt att ta del av allmänna handlingar digitalt.

### **Offentliga företag**

I öppna data-direktivet utvidgas tillämpningsområdet till att även omfatta offentliga företag inom vissa sektorer såsom energi, vatten, trafik och transport. Det är enligt Journalistförbundet välkommet att även offentliga företag på detta sätt får en större skyldighet att tillhandahålla information om verksamheten. Offentlighetsprincipen omfattar inte statliga bolag och de nya reglerna kan därför ha positiva effekter inte minst för dessa bolag. Att statliga bolag, precis som kommunala och landstingsägda bolag, borde omfattas av offentlighetsprincipen är något som Journalistförbundet förespråkat länge. Journalistförbundet tillstyrker förslaget och hoppas att det kan vara ett första steg mot att införa offentlighetsprincipen i statliga bolag.

### **En myndighet ska meddela ett beslut när en begäran om vidareutnyttjande avslås**

Utredningen föreslår att en myndighet ska meddela ett skriftligt och motiverat beslut när en myndighet avslår en begäran om vidareutnyttjande. Denna ordning skiljer sig något från vad som är fallet enligt PS-lagen idag och vad som gäller då en person begär ut allmänna handlingar med stöd av offentlighetsprincipen. Skillnaden är att det bara är i de fall en myndighet formellt avslagit en begäran, som det finns möjlighet att överklaga. Om ett beslut inte innebär ett avslag, men personen som begärt informationen ändå är missnöjd med beslutet, till exempel på grund av att myndigheten tillhandahållit informationen i fel format, kommer det inte finnas möjlighet att överklaga beslutet. Journalistförbundet anser inte att det finns några tungt vägande skäl för att ändra den ordning som gäller idag enligt PS-lagen. Tvärtom är det viktigt att det finns möjlighet att pröva myndigheternas hantering av öppna data för att säkerställa att myndigheterna lever upp till alla de krav som ställs i den nya lagen. Mot den bakgrunden avstyrker Journalistförbundet förslaget i den delen.



Ulrika Hyllert  
Förbundsordförande  
Journalistförbundet