

Uppdrag åt E-offentlighetskommittén

Rapport

Allmänna handlingar i elektronisk form



ESV:s rapporter innehåller regeringsuppdrag, uppdrag från myndigheter och andra instanser eller egeninitierade utredningar.

Publikationen kan laddas ner som tillgänglig PDF och beställas från www.esv.se. Word-formatet kan tillhandahållas via Publikationsservice.

Datum: 2009-10-07

Dnr: 49-858/2009

ESV-nr: 2009:31

Copyright: ESV

Rapportansvarig: Ingemar Eriksson

Förord

Ekonomistyrningsverket har haft i uppdrag av E-offentlighetskommittén (Ju 2008:06) att strukturera, presentera och analysera de ekonomiska konsekvenserna av ett införande av en skyldighet för myndigheter att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form

Resultatet av undersökningen presenteras i denna rapport. Uppdraget är därmed avslutat.

Avdelningschef Susanne Jansson har beslutat i detta ärende. Ingemar Eriksson har varit föredragande. I beredningen har dessutom Ingalill Borild, Daniel Palm, Daniel Routuvaara och avdelningschef Peter Huotila deltagit.

Innehåll

Förord	3
1 Sammanfattning	5
2 Inledning	7
2.1 Uppdraget	7
2.2 Genomförande	7
3 Kopior av allmänna handlingar i elektronisk form i nuläget	9
3.1 Statliga myndigheter	9
Beställningar av allmänna handlingar	9
Kopior av allmänna handlingar i elektronisk form.....	9
Avgifter för kopior av allmänna handlingar i elektronisk form	10
Kostnader förenade med en skyldighet för myndigheter att lämna ut kopior av allmänna handlingar i elektronisk form	11
3.2 Kommuner och landsting.....	13
4 Intäktsbortfall till följd av en skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form	15
5 Slutsatser och bedömningar	16
5.1 I vilken utsträckning lämnar myndigheter ut allmänna handlingar i elektronisk form? ...	16
5.2 Antalet förfrågningar.....	16
5.3 Ekonomiska konsekvenser.....	16
Kostnader för att hantera kopior av allmänna handlingar	17
Intäktsbortfall för myndigheter med avgiftsfinansierad informationsverksamhet	18
Uttagskostnad	18
5.4 Kostnader för att hantera avgiftsuttag	19
5.5 Avgiftssättningens påverkan på efterfrågan	20
Referenser	22
Bilaga 1 - Uppdraget	23
Bilaga 2	26
Sammanställning av enkätsvar om kopior av allmänna handlingar i elektronisk form	26
Bilaga 3	34
Sammanställning av enkätsvar om intäktsbortfall m.m.	34
Bolagsverket	34
Lantmäteriet	37
Riksarkivet.....	40
Rikspolisstyrelsen och Polismyndigheten i Stockholms län.....	41
Skatteverket	42
Statistiska centralbyrån	42
Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut.....	44
Transportstyrelsen	46
Vägverket.....	48
Domstolsverket (Sveriges Domstolar).....	49
Patent- och registreringsverket	49

1 Sammanfattning

Ekonomistyrningsverket (ESV) har på uppdrag av E-offentlighetskommittén (Ju 2008:06) analyserat de ekonomiska konsekvenserna av en eventuell skyldighet för myndigheter att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form (bilaga 1).

Undersökningen bygger på en enkät till myndigheterna i den statliga redovisningsorganisationen för att få svar på i vilken utsträckning och under vilka förutsättningar myndigheterna lämnar ut allmänna handlingar i elektronisk form (bilaga 2). Dessutom har en särskild enkät sänts till nio statliga myndigheter, som förvaltar stora register eller databaser och som har en avgiftsfinansierad informationsverksamhet, för att få svar på frågor om intäktsbortfall m.m. som en skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form kan föra med sig (bilaga 3). De viktigaste resultaten är följande:

- En överväldigande majoritet av myndigheterna har svarat att de lämnar ut allmänna handlingar i elektronisk form. Men det är bara en minoritet som uppgett att elektroniska kopior är det vanligaste sättet att lämna ut sådana handlingar. När elektroniska kopior lämnas ut är e-post det helt dominerande mediet.
- De flesta av myndigheterna anser att det *inte* skulle vara förenat med några betydande kostnader för anskaffning av IT-stöd eller utbildning om de blev skyldiga att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form.
- De flesta av myndigheter tror *inte* att en skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form kommer att leda till någon större ökning av antalet beställningar av kopior.
- Om en myndighet på begäran lämnar ut enstaka allmänna handlingar, som finns lagrade elektroniskt, med e-post är i regel kostnaden för att hantera ett avgiftsuttag betydligt högre än kostnaden för att hantera beställningen.
- Myndigheterna med avgiftsfinansierad informationsverksamhet uppskattar att intäktsbortfallet kan uppgå till 400–700 miljoner kronor per år. Detta beror framför allt på att myndigheternas uppdragsverksamhet förväntas minska kraftigt på sikt om privata aktörer kan göra s.k. massuttag av uppgifter ur register eller andra databaser och sedan i sin tur bearbeta och sälja informationen.

2 Inledning

2.1 Uppdraget

Ekonomistyrningsverket (ESV) har haft i uppdrag av E-offentlighetskommittén (Ju 2008:06) att strukturera, presentera och analysera de ekonomiska konsekvenserna av ett införande av en skyldighet för myndigheter att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form. I uppdraget har ingått att ta reda på följande:

- I vilken utsträckning myndigheterna redan i dag lämnar ut allmänna handlingar i elektronisk form.
- Hur en skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form kan tänkas påverka
 - antalet förfrågningar,
 - myndigheternas kostnader för att hantera utlämnandet av allmänna handlingar och
 - myndigheternas intäkter från försäljning av sådana handlingar (speciellt avgiftsfinansierade myndigheter med s.k. massuttag ur register eller andra databaser).

Vidare har det i uppdraget ingått att beskriva

- ”[...] huruvida myndigheternas kostnader för att ta betalt för andra uttag av allmänna handlingar i elektronisk form än s.k. massuttag (dvs. ’småuttag’ av allmänna handlingar i elektronisk form) förhåller sig i relation till den avgift myndigheten har möjlighet att debitera för uttaget” samt
- ”vilken effekt avgiftssättningen för ’elektroniska kopior’ av allmänna handlingar kan tänkas ha på efterfrågan när det gäller att få ut allmänna handlingar”.

Uppdraget återges i sin helhet i bilaga 1.

2.2 Genomförande

Undersökningen har omfattat myndigheter inom stat, kommuner och landsting.

Uppgifter om förhållandena i *statliga myndigheter* har samlats in med två enkäter:

Den första enkäten har sänts till samtliga myndigheter i den statliga redovisningsorganisationen (245 myndigheter). Syftet har varit att få underlag för att beskriva i vilken utsträckning myndigheterna i dag lämnar ut allmänna handlingar i elektronisk form samt vilka kostnader en skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i

elektronisk form kan vara förenad med. En sammanställning av enkätsvaren finns i bilaga 2.

Den andra enkäten har sänts till nio myndigheter som ESV valt ut på grund av att de förvaltar stora register eller databaser och har en avgiftsfinansierad informationsverksamhet eller förhållandevis stora intäkter av avgifter för kopior m.m. enligt 15 § avgiftsförordningen (1992:191):

- Bolagsverket,
- Lantmäteriverket,
- Riksarkivet,
- Rikspolisstyrelsen,
- Skatteverket,
- Statistiska centralbyrån,
- Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut,
- Transportstyrelsen och
- Vägverket.

Syftet har varit att få underlag för att analysera framförallt intäktsbortfall, men även andra konsekvenser för myndigheter som idag mot avgift tillhandahåller information i elektronisk form. En sammanställning av enkätsvaren finns i bilaga 3.

Information om förhållandena i *kommunala och landstingskommunala myndigheter* har hämtats från Sveriges Kommuner och Landsting.

3 Kopior av allmänna handlingar i elektronisk form i nuläget

3.1 Statliga myndigheter

Nulägesbeskrivningen bygger på en enkät till samtliga 245 myndigheter i den statliga redovisningsorganisationen. Enkäten har besvarats av 189 myndigheter. Svarsfrekvensen är alltså 77 procent, vilket ESV betraktar som tillfredsställande. En sammanställning av enkätsvaren finns i bilaga 2.

Beställningar av allmänna handlingar

De flesta av myndigheterna som svarat på enkäten har uppgett att de får färre än hundra beställningar på kopior av allmänna handlingar om året (tabell 1). En handfull myndigheter, tjugotre stycken, har svarat att de får fler än tusen beställningar per år.

Tabell 1 Beställningar av kopior av allmänna handlingar per år

	Andel, %
< 100 beställningar per år	57
100–1 000 beställningar per år	31
1 000–10 000 beställningar per år	7
> 10 000	5
Summa	100

De flesta av myndigheterna tror inte att en skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form kommer att leda till någon stor ökning av antalet beställningar av kopior (tabell 2). Bara 14 procent av myndigheterna väntar sig en stor ökning av beställningarna. Till den gruppen hör bl.a. Ekobrottsmyndigheten, Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd, Rikspolisstyrelsen, Statistiska centralbyrån, Åklagarmyndigheten, fyra domstolar, fyra högskolor och tre länsstyrelser.

Tabell 2 Effekter på antalet beställningar av allmänna handlingar om myndigheterna blir skyldiga att lämna ut sådana i elektronisk form

	Påverkas inte alls	Viss ökning	Stor ökning	Summa
Andel, %	40	46	14	100

Kopior av allmänna handlingar i elektronisk form

Närmare 60 procent av myndigheterna som svarat på enkäten har uppgett att allmänheten¹ har tillgång till diariet eller vissa icke-sekretessbelagda handlingar på myndigheternas webbplatser. I begreppet ”handling” räknas i det här sammanhanget *inte* publikationer och annat informationsmaterial. Vidare har inte mindre än 80

¹ Allmänheten är alla som med stöd av 2 kap. tryckfrihetsförordningen har rätt att ta del av allmänna handlingar.

procent av myndigheterna rapporterat att de på begäran lämnar ut allmänna handlingar i elektronisk form. Det finns emellertid också myndigheter som svarat att de varken lägger ut allmänna handlingar på webbplatsen eller på begäran lämnar ut sådana handlingar i elektronisk form. Den gruppen är dock liten. Den består av ett tjugotal myndigheter, alltså bara 11 procent av myndigheterna som svarat på enkäten.

Även om en överväldigande majoritet av myndigheterna på begäran lämnar ut allmänna handlingar i elektronisk form är det bara en minoritet som uppgett att detta är det vanligaste sättet tillhandahålla sådana handlingar (tabell 3).

Tabell 3 Kopior i elektronisk form av totala antalet utlämnade kopior av allmänna handlingar

	< 10 %	10–50 %	50–90 %	> 90 %	Summa
Andel, %	32	34	22	12	100

Praktiskt taget alla myndigheter har svarat att e-post är det dominerande mediet för att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form.

Massuttag av allmänna handlingar i elektronisk form, dvs. uttag utöver enstaka handlingar eller registeruppgifter, förekommer sparsamt (tabell 4). Av myndigheterna, som svarat att de lämnar ut allmänna handlingar i elektronisk form, har 60 procent uppgett att massuttag inte alls förekommer. Bara tre myndigheter (motsvarande 2 procent av de svarande) har rapporterat att massuttag förekommer i stor omfattning, närmare bestämt Banverket, Kammarrätten i Göteborg och Konsumentverket.

Tabell 4 Massuttag av allmänna handlingar i elektronisk form

	Förekommer			Summa
	inte alls	i liten omfattning	i stor omfattning	
Andel, %	60	38	2	100

Avgifter för kopior av allmänna handlingar i elektronisk form

Myndigheterna tar vanligen *inte* betalt när de lämnar ut allmänna handlingar i elektronisk form. Bara 23 procent av myndigheterna som svarat att de lämnar ut elektroniska kopior har uppgett att de tar ut en avgift för detta. Om man betraktar de myndigheter som rapporterat att de får mer än 1 000 beställningar på kopior av allmänna handlingar per år och som lämnar ut sådana kopior i elektronisk form, finner man att benägenheten att ta betalt är betydligt större än genomsnittligt. Nära 60 procent av myndigheterna i den kategorin har uppgett att de tar ut en avgift för elektroniska kopior.

Tabell 5 Avgifter för kopior av allmänna handlingar i elektronisk form

	Andel, %
Avgift som motsvarar uttagskostnaden	18
Samma avgift som för papperskopior	62
Annan princip	21
Summa	100

När myndigheterna tar betalt är det oftast samma avgift som för kopior på papper enligt 16 § avgiftsförordningen. Närmare bestämt har drygt 60 procent av myndigheterna som tar betalt för kopior av allmän handling i elektronisk form, uppgett att de tillämpar den principen. Bara 18 procent har svarat att de använder uttagskostnad som avgiftsprincip och drygt 20 procent att de använder någon annan avgiftsprincip (se bilaga 2, fråga 8 b).

Kostnader förenade med en skyldighet för myndigheter att lämna ut kopior av allmänna handlingar i elektronisk form

De allra flesta, ca 70 procent, av myndigheterna som svarat på enkäten, har uppgett att en skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form *inte* skulle vara förenad med några betydande kostnader. Med kostnader menas då kostnader som *initialt* uppstår i samband med anskaffning av IT-stöd (mjukvara och hårdvara), utbildning av personal eller anskaffning av andra resurser.

De flesta av de 54 myndigheter, som svarat att de kommer att drabbas av betydande kostnader, har uppgett att dessa gäller *både* IT-stöd och utbildning av personal. Drygt hälften av myndigheterna har uppgett att det dessutom kommer att uppstå andra kostnader. Närmare bestämt har

- sexton myndigheter pekat ut kostnader för att överföra handlingar på papper till elektronisk form,
- nio myndigheter hänvisat till kostnader för personal i största allmänhet och
- sex myndigheter nämnt kostnader i samband med säkerhetsrutiner eller sekretessbehandling (t.ex. maskering).

Svaren tyder på att några myndigheter, nämligen de som pekat ut kostnader för att överföra handlingar på papper till elektronisk form, inte har rätt uppfattat förutsättningarna att skyldigheten att lämna ut handlingar i elektronisk form bara ska gälla sådana handlingar som redan finns i digital form. Det borde ha påpekats ännu tydligare i enkäten.

Tabell 6 Slag av kostnader som uppstår om myndigheterna blir skyldiga att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form

Slag av kostnad	Andel, %
Anskaffning av IT-stöd, utbildning av personal och andra slag av kostnader	39
Anskaffning av IT-stöd och utbildning av personal	33
Anskaffning av IT-stöd och andra slag av kostnader	2
Utbildning av personal och andra slag av kostnader	2
Anskaffning av IT-stöd	4
Utbildning av personal	4
Andra slag av kostnader	15
Summa	100

Av de 54 myndigheter, som svarat att en skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i digital form skulle vara förenad med betydande kostnader, har 49 redovisat en uppskattning av kostnadernas storleksordning. Om man antar, att de 133 myndigheter som inte väntar sig några betydande kostnader skulle ha angett intervallet lägre än tvåhundra tusen kronor om de ombetts att uppskatta kostnaderna, får man den fördelning som redovisas i tabell 7.

Tabell 7 Uppskattade kostnader förenade med en skyldighet för myndigheter att lämna ut allmänna handlingar i digital form

	< 200 tkr	200–500 tkr	500–1 000 tkr	> 1 000 tkr	Summa
Andel, %	81	9	3	7	100

Med nyss nämnda antagande uppskattar alltså drygt 80 procent av myndigheterna att kostnaderna blir lägre än tvåhundra tusen kronor. I motsatt ände av fördelningen finns tolv myndigheter som bedömt att kostnaderna kommer att överstiga en miljon kronor.

- Fyra av de tolv myndigheterna (Centrala studiestödsnämnden, Finansinspektionen, Kungliga Tekniska högskolan och Åklagarmyndigheten) har förklarat att det i dag saknas system för att dölja sekretessbelagda uppgifter i elektroniska handlingar.
- Två myndigheter (Banverket och Karolinska institutet) har hänvisat till kostnader för att digitalisera pappershandlingar.
- Tre myndigheter (Migrationsverket, Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten) får i dag över 10 000 beställningar av kopior av allmänna handlingar om året.
- Fyra myndigheter (Banverket, Kungliga Tekniska högskolan, Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten) förväntar sig att en skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form kommer leda till en stor ökning av antalet beställningar.

Det handlar här om myndigheternas uppskattningar av kostnaderna. ESV har inte begärt några kvalificerade bedömningar eller beräkningar. Precisionen i

uppskattningarna kan variera, men bör trots allt kunna ge en indikation om storleksordningen på kostnaderna.

3.2 Kommuner och landsting

Nästan alla kommuner har digitala diariet och ärendehanteringssystem. Men det är få kommuner som har fullständiga digitala arkiv. De flesta kommuner har dessutom flera olika arkiv. Stockholms stad har emellertid gått i bräschen och är i färd med att skapa ett centralt arkiv som ska vara tillgängligt via Internet.

De flesta kommuner har diariet och protokoll tillgängliga direkt på Internet. Handlingar lämnas ut i digital form i varierande omfattning. Allmänna handlingar hos kommuner och landsting innehåller ofta känsliga personuppgifter i personuppgiftslagens mening. För närvarande gäller stark sekretess bl.a. inom socialtjänsten, verksamheten enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, hälso- och sjukvården samt tandvården.

De handlingar som är mest efterfrågade av allmänheten (media, företag och enskilda) är i regel register med personuppgifter, som inte kan lämnas ut utan sekretessprövning.

I dag finns inga system som kan dölja sekretessbelagda uppgifter i elektroniska handlingar. Detta innebär att vid en begäran om elektronisk kopia måste en handling skrivas ut och ”mörkas” samt därefter skannas för att bli en elektronisk handling som kan lämnas ut. Utlämnande av allmänna handlingar i elektronisk form förblir alltså förenat med visst manuellt arbete.

Kommunerna bestämmer själva om de ska ta ut avgifter för kopior av allmänna handlingar och bestämma avgiftens storlek. De flesta kommunerna har sådana taxor.

I ett yttrande över Offentlighets- och sekretesskommitténs delbetänkande *Offentlighetsprincipen och den nya tekniken*. (SOU 2001:3) ställde sig Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet

[...] i princip positivt till den ändring i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF) som innebär att myndigheternas skyldighet att lämna avskrift eller kopia av sina IT-baserade allmänna handlingar inte längre skall vara begränsad till pappersutskrift.²

²Svenska Kommunförbundet & Landstingsförbundet (2001), s. 1.

Förbunden hade dock vissa invändningar när det gällde detaljer i förslaget, t.ex. ”frågan om myndigheternas ersättning för sina kostnader för att ta fram och kopiera allmänna handlingar”. Förbundet ansåg att den frågan borde utredas särskilt.

Sveriges Kommuner och Landsting har därefter inte tagit någon officiell ställning i frågan.

4 Intäktsbortfall till följd av en skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form

En enkät om intäktsbortfall har sänts till nio myndigheter som ESV valt ut på grund av att de förvaltar stora register eller databaser och har en avgiftsfinansierad informationsverksamhet eller förhållandevis stora intäkter av avgifter för kopior m.m. enligt 15 § avgiftsförordningen. Enkäten har besvarats av åtta myndigheter. Den myndighet som inte svarat är Skatteverket. Men eftersom Skatteverkets utlämnanden av allmänna handlingar i elektronisk form är reglerade i lagar skulle verkets uppgifter inte ha varit relevanta i detta sammanhang.

En sammanställning av resultatet av enkäten till myndigheter med avgiftsfinansierad informationsverksamhet finns i bilaga 3.

Om myndigheterna skulle bli skyldiga att lämna ut handlingar elektroniskt *utan avgift* kan det sammanlagda intäktsbortfallet för fem av de åtta myndigheter som besvarat enkäten grovt uppskattas till omkring 700 miljoner kronor per år. De fem myndigheterna är Bolagsverket, Lantmäteriet, Riksarkivet, Statistiska centralbyrån (SCB) och Transportstyrelsen. Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) bedömer att intäktsbortfallet troligen skulle bli försumbart. Detsamma gäller Vägverket. Rikspolisstyrelsen anser att ett utlämnande i elektronisk form i stället för på papper skulle kunna innebära en besparing för Polisen.

Om myndigheterna får ta ut avgifter för att lämna ut handlingar i elektronisk form med full kostnadstäckning för att göra informationen tillgänglig för beställarna (uttagskostnad) som ekonomiskt mål kan det sammanlagda intäktsbortfallet på sikt grovt uppskattas till omkring 400 miljoner kronor per år. Bortfallet beror framför allt på myndigheternas bedömning av hur mycket uppdragsverksamheten kan komma att minska på sikt om privata aktörer kan ta över hela eller delar av verksamheten.

Det bör nämnas att bl.a. Skatteverkets och Kronofogdens utlämnanden i elektronisk form av uppgifter ur myndigheternas register är lagreglerade i enlighet med bestämmelserna i 2 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen. ESV förutsätter därför att dessa myndigheters utlämnanden inte kommer att påverkas av en generell skyldighet för myndigheter att lämna ut handlingar elektroniskt.

5 Slutsatser och bedömningar

5.1 I vilken utsträckning lämnar myndigheter ut allmänna handlingar i elektronisk form?

Av enkätsvaren att döma lämnar det överväldigande flertalet statliga myndigheter i varierande omfattning ut allmänna handlingar i elektronisk form. Det är emellertid bara en minoritet av myndigheterna som svarat att detta är det vanligaste sättet att lämna ut allmänna handlingar på. När allmänna handlingar lämnas ut elektroniskt är e-post det helt dominerande mediet. Det är kanske inte är alltför vågat att förmoda att andelen myndigheter som lämnar ut allmänna handlingar i elektronisk form med tiden kommer att öka ytterligare och att e-post blir ett allt viktigare medium för denna service som en följd av samhällsutvecklingen i stort där en fortsatt digitalisering av myndigheternas umgänge med medborgarna är en beståndsdel.

Den information som ESV fått från Sveriges Kommuner och Landsting tyder på att kommuner och landsting inte kommit lika långt med att tillhandahålla allmänna handlingar i elektronisk form som statliga myndigheter.

5.2 Antalet förfrågningar

De flesta myndigheter tror inte att en skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form kommer att leda till någon större ökning av antalet förfrågningar. Till den grupp som räknar med en stor ökning av antalet beställningar hör bl.a. myndigheter med register som innehåller personuppgifter eller annan sekretessbelagd information. ESV utgår ifrån att utlämnandet av den typen av information kommer att omfattas av samma restriktioner som idag om en skyldighet för myndigheterna att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form införs.

5.3 Ekonomiska konsekvenser

De ekonomiska konsekvenserna av en skyldighet för myndigheterna att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form beror dels på vilka kostnader detta för med sig på kort och lång sikt, dels på i vilken utsträckning myndigheterna får ta ut avgifter som täcker dessa kostnader samt på hur nuvarande intäkter av försäljning av information ur databaser och register påverkas.

Kostnader för att hantera kopior av allmänna handlingar

Olika slags kostnader

De kostnader en skyldighet för myndigheter att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form kan vara förenad med är av två slag: kostnader eller snarare utgifter för att anskaffa IT-system och kompetens samt driftkostnader. Driftkostnaderna består av kapitalförslitning på system och kompetens samt kostnader för att lämna ut handlingarna (huvudsakligen arbetstid). Den senare typen av kostnader beror på antalet beställningar samt på om det krävs sekretessprövning och åtgärder för att dölja sekretessbelagda uppgifter i elektroniska handlingar.

Kostnader för att anskaffa IT-system och kompetens

Enkätsvaren tyder på att en skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form *inte* skulle vara förenad med betydande kostnader för myndigheterna i form av anskaffning av IT-stöd eller utbildning. Detta verkar också rimligt med tanke på att det övervägande flertalet myndigheter redan i dag, i varierande utsträckning, lämnar ut elektroniska kopior. Drygt 80 procent av myndigheterna som besvarat enkäten har uppskattat att kostnaderna *inte* kommer att överstiga tvåhundra tusen kronor. ESV har inte begärt att myndigheterna ska göra några kvalificerade beräkningar. Precisionen i myndigheternas bedömningar kan alltså variera, men skattningarna bör trots allt kunna ge en indikation om storleksordningen på kostnaderna. Det är emellertid inte meningsfullt att använda dem som utgångspunkt för en beräkning av vad en skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form totalt skulle kunna kosta de statliga myndigheterna.

Något underlag som beskriver hur kommuner och landsting ser på kostnaderna förknippade med en skyldighet att lämna ut kopior av allmänna handlingar i elektronisk form har ESV inte haft tillgång till.

Kostnader för att lämna ut allmänna handlingar

Kostnaderna för att lämna ut kopior av allmänna handlingar bör i allmänhet vara avsevärt lägre om det sker i elektronisk form än i pappersform. Förutsättningen är då att skyldigheten begränsas till

- handlingar som redan är lagrade i digital form och
- att handlingarna får lämnas ut i det format eller den teknik som myndigheten har tillgång till.

Vissa typer av uppgifter får enligt lag eller förordning inte lämnas ut, vilket innebär att handlingar kan behöva sekretessprövas och i vissa fall maskeras. Den hanteringen gäller oavsett vilken form som används för utlämnandet. Att lämna ut en kopia i pdf-format med e-post bör kosta mindre än att skicka den med vanlig post. Men om

myndigheten inte får ta ut en avgift som täcker kostnaderna för sekretessbehandlingen kan avsevärda kostnader uppstå för myndigheten vid massuttag.

Intäktsbortfall för myndigheter med avgiftsfinansierad informationsverksamhet

Analysen av intäktsbortfall bygger på den enkät ESV sänt till nio myndigheter som förvaltar stora register eller databaser och som har en avgiftsfinansierad informationsverksamhet eller förhållandevis stora intäkter av avgifter för kopior m.m. enligt 15 § avgiftsförordningen. En sammanställning av enkätsvaren finns i bilaga 3.

Intäktsbortfallet, som uppskattas till 400–700 miljoner kronor, beror framför allt på att myndigheternas uppdragsverksamhet förväntas minska kraftigt på sikt om privata aktörer kan göra s.k. massuttag av uppgifter ur register eller andra databaser och sedan i sin tur bearbeta och sälja informationen.

För att åtminstone under en övergångsperiod försöka minimera intäktsbortfallet för myndigheter med omfattande avgiftsfinansierad informationsverksamhet skulle följande åtgärd kunna övervägas.

Myndigheten får ett bemyndigande att under vissa förutsättningar ta ut och bestämma avgifter för att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form. Ett ekonomiskt mål bestäms som t.ex. innebär att avgifterna får beräknas så att högst full kostnadstäckning uppnås för att göra informationen tillgänglig för externa användare, dvs. så att högst uttagskostnaden täcks.

På längre sikt är det rimligt att anta att åtminstone en del av myndigheterna kan komma att behöva anpassa sig till en betydligt mindre uppdragsvolym än idag.

Uttagskostnad

Riksrevisionsverket föreslog i en rapport till regeringen om principer för prissättning av informationstjänster en enhetlig princip för prissättning av informationsuttag, nämligen att avgifter för uttag av information ur databaser skulle beräknas så att full kostnadstäckning uppnås för att framställa och distribuera uttagen. Närmare bestämt definierades uttagskostnaden som grund för prissättningen på följande sätt:

Den föreslagna huvudprincipen innebär att avgifterna för uttagen skall täcka samtliga kostnader som direkt eller indirekt är hänförliga till uttagen i fråga. Avgifterna skall däremot inte täcka en andel av kostnaderna för den basverksamhet där databasen används som ett stöd.³

³ Riksrevisionsverket (1995), s. 40

Att beräkna uttagskostnaden för varje enskilt uttag är oftast omöjligt. Av praktiska skäl baseras avgiften i regel på någon form av genomsnittlig kostnad. Det innebär t.ex. att de totala kostnaderna för uttagen i fråga divideras med förväntad volym [...].⁴

Mot bakgrund av riksdagens beslut om en enhetlig princip för avgiftsuttag för att i elektronisk form tillhandahålla begärda uppgifter⁵ gav regeringen år 1998 ESV i uppdrag att ta fram exempel och råd om hur kostnader för uttag i elektronisk form ska beräknas. Enligt rapporten ingår i kalkylmodellen för uttagskostnad: direkta lönekostnader, övriga direkta kostnader, avskrivningar och räntekostnader, andel av kostnader för lednings- och stödfunktioner, beaktande av ackumulerade över-/underskott. Om erfarenhet saknas från försäljning av uttag ur databasen i fråga kan volymantaganden utgöra ett problem vid beräkning av styckkostnad.⁶

5.4 Kostnader för att hantera avgiftsuttag

Många myndigheter har i sina enkätsvar vittnat om att kostnaderna för att lämna ut enstaka allmänna handlingar i elektronisk form, oftast med e-post, är så låga att ett elektroniskt utlämnande innebär att myndigheten i själva verket gör en besparing jämfört med kostnaderna för att skicka kopior på papper.

Om antalet kopior på papper t.ex. är tio sidor ska myndigheten enligt 16 § avgiftsförordningen ta ut en avgift på 50 kronor + porto + eventuell postförskottsavgift. Om kopiorna skickas med postförskott tar myndigheten en ekonomisk risk. Det kan nämligen hända att beställaren inte hämtar ut postförskottet. Oavsett om myndigheten skickar kopiorna mot postförskott eller utfärdar en faktura på beloppet kommer kostnaderna för att hantera avgiftsuttaget (den s.k. transaktionskostnaden) sannolikt att vida överstiga avgiftsintäkten.

Detsamma gäller normalt om myndigheten på begäran skickar enstaka allmänna handlingar som finns lagrade elektroniskt med e-post. I sådana fall skulle transaktionskostnaden för att hantera ett avgiftsuttag i regel bli betydligt högre än kostnaden för att hantera beställningen.

Det är alltså inte överraskande att de flesta myndigheter tacksamt lämnar ut de begärda handlingarna via e-post utan avgift.

⁴ Ibid., s. 47.

⁵ Prop. 1997/98:136, bet. 1997/98 KU31, rskr. 1997/98:294.

⁶ Ekonomistyrningsverket (1999), s. 15.

5.5 Avgiftssättningens påverkan på efterfrågan

Så kallade kollektiva nyttigheter kännetecknas av två egenskaper

- icke rivalitet och
- icke uteslutningsbarhet.

Sådana nyttigheter tillhandahålls i allmänhet i offentlig regi och finansieras med skatter.

Information kan i vissa avseenden betraktas som en kollektiv nyttinghet. Om information används förändras inte informationsmängden. Att en användare brukar informationen inkräktar därmed inte på någon annans användningsmöjligheter. Den första egenskapen för en kollektiv nyttinghet är alltså uppfylld. Att det överhuvudtaget finns en marknad för information och att prissättningsfrågan diskuteras beror på att den andra egenskapen inte är uppfylld. Det är ju tekniskt möjligt och utan oöverstigligen kostnader att hindra informationsanvändning. Därför kan ett utlämnande av information mot betalning övervägas.

Att samla in, lagra och bearbeta information är vanligen förenat med höga fasta kostnader. De rörliga kostnaderna per uttag är däremot ofta låga. Den genomsnittliga styckkostnaden minskar därför i takt med att utbudet ökar. Om styckkostnaden fortsätter att minska vid den kvantitet som den totala marknaden efterfrågar uppstår ett naturligt monopol, dvs. ett enda företag kan tillgodose marknadens hela efterfrågan av en viss produkt till en lägre styckkostnad än två eller flera företag tillsammans.

Ett pris som är lika med marginalkostnad är villkoret för att en vara eller tjänst ska produceras och konsumeras i en omfattning som är samhällsekonomiskt effektiv. Ett pris som överstiger marginalkostnaden kan leda till en underkonsumtion, dvs. de konsumenter som bara är villiga att betala de kostnader som är direkt förenade med deras beställning, trängs undan. Problemet är att underskottet vid marginalkostnadsprissättning (eftersom marginalkostnaden vid naturligt monopol är lägre än den genomsnittliga styckkostnaden) måste finansieras med andra medel, troligen skatter.

Marginalkostnaden för att skicka t.ex. en diarieörd, icke sekretessbelagd allmän handling som finns lagrad elektroniskt med e-post till en beställare är normalt mycket låg. Som tidigare nämnts är det i regel inte samhällsekonomiskt effektivt att i ett sådant fall ta ut en avgift för utlämnandet. Men om beställningen t.ex. innebär att uppgifter ska ställas samman eller bearbetas på något annat sätt kan en avgiftsbeläggning vara motiverad.

Avgiftsättningens påverkan på efterfrågan av allmänna handlingar i elektronisk form kan inom ramen för detta uppdrag bara besvaras i allmänna termer. Hur priskänslig efterfrågan är beror naturligtvis på vem som efterfrågar informationen och på hur väsentlig informationen är för beställarna. Företag som t.ex. begär massuttag för att sedan i sin tur bearbeta och sälja uppgifter vidare är naturligtvis som regel betydligt mindre priskänsliga än privatpersoner.

Priset på allmänna handlingar som lämnas ut elektroniskt bör normalt inte överstiga uttagskostnaden som kan ses som en approximation av marginalkostnad.

Referenser

Ekonomistyrningsverket (1999), *Att beräkna kostnader m.m. för information i elektronisk form* (ESV 1999:6).

Riksrevisionsverket (1995), *Principer för prissättning av informationstjänster* (RRV 1995:64).

Svenska kommunförbundet & Landstingsförbundet (2001), Remissyttrande över Offentlighets- och sekretesskommitténs betänkande *Offentlighetsprincipen och den nya tekniken* (SOU 2001:3) (SK dnr 2001/0451, Lf dnr 199/01).

Bilaga 1 - Uppdraget



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

E-offentlighetskommittén
Ju 2008:06

BESLUT

2009-08-26

Ekonomistyrningsverket
Box 45316
104 30 Stockholm

Uppdrag om ekonomisk konsekvensanalys av ett införande av en skyldighet för myndigheter att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form

Beslut

E-offentlighetskommittén uppdrar åt Ekonomistyrningsverket att strukturera, presentera och analysera de ekonomiska konsekvenserna av ett införande av en skyldighet för myndigheter att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form.

Uppdraget ska redovisas till kommittén senast den 12 oktober 2009.

Bakgrund

Den parlamentariskt sammansatt E-offentlighetskommittén (Ju 2008:06) har i uppdrag att utreda frågan om utlämnande av allmänna handlingar i elektronisk form (dir. 2008:26). Kommittén har att närmare analysera om det i sekretesslagen eller i annan lag ska införas en skyldighet för myndigheter – generellt eller i mer begränsad utsträckning – att lämna ut elektroniskt lagrade allmänna handlingar i elektronisk form. Kommittén ska i samband härmed analysera vilka konsekvenser en sådan skyldighet skulle få för enskildas personliga integritet. Om kommittén lämnar förslag om att införa en skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form har kommittén att överväga om en sådan skyldighet bör leda till ändringar i avgiftsförordningen. I uppdraget ingår också att analysera om bestämmelsen i 7 kap. 16 § sekretesslagen bör ändras eller upphävas.

Enligt nu gällande bestämmelser i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF) har en myndighet ingen skyldighet att lämna ut allmänna handlingar som utgör upptagningar för automatiserad behandling i annan form än utskrift, om inte annat följer av lag (2 kap. 13 § TF). En myndighet

har således som utgångspunkt ingen skyldighet att lämna ut en elektroniskt lagrad allmän handling i elektronisk form.

Datalagskommittén lämnade i sitt betänkande Integritet, Offentlighet och Informationsteknik (SOU 1997:39) förslag till ändringar i 2 kap. TF som innebar en skyldighet att lämna ut "allmänna uppgifter" i elektronisk form. På uppdrag av regeringen gjorde Statskontoret en kostnadsanalys av förslaget (Statskontorets rapport 1997:11). Datalagskommitténs förslag i denna del föranledde dock inte regeringen att gå vidare med förslaget eftersom detta ansågs kräva ytterligare överväganden. Det främsta skälet var att konsekvenserna av förslaget inte var tillräckligt utredda (dir. 1998:32 s. 5).

Även Offentlighets- och sekretesskommittén lämnade i sitt betänkande Offentlighetsprincipen och den nya tekniken (SOU 2001:3) förslag om att myndigheter skulle ha en generell skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form. På uppdrag av Offentlighets- och sekretesskommittén gjorde Statskontoret också denna gång en kostnadsanalys (Statskontorets rapport Konsekvensanalys av skyldighet för myndighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form, dnr 2000/318-5). Offentlighets- och sekretesskommitténs förslag föranledde dock inte regeringen att gå vidare med förslaget, bl.a. då det enligt regeringen var svårt att överblicka vilka konsekvenser en skyldighet att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form kunde få för skyddet av den personliga integriteten (prop. 2001/02:70 s. 29).

E-offentlighetskommittén har i uppdrag att åter överväga frågan om myndigheternas skyldigheter när det gäller offentlighetsinsyn ska innefatta också ett utlämnande av elektroniskt lagrade allmänna handlingar i elektronisk form. Det kan antas att införandet av en sådan skyldighet kommer att medföra ekonomiska konsekvenser för myndigheterna. Dessa konsekvenser ska enligt kommittédirektiven analyseras på nytt.

Uppdraget

E-offentlighetskommittén uppdrar åt Ekonomistyrningsverket att strukturera, presentera och analysera de ekonomiska konsekvenserna av ett införande av en skyldighet för myndigheterna att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form. Vid analysen ska både ökade kostnader och intäktsbortfall beaktas.

Utgångspunkten för uppdraget ska vara följande.

- Ett "nollalternativ" bör beskrivas baserat på en kartläggning av i vilken utsträckning myndigheterna redan i dag utnyttjar möjligheten att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk

form. En sådan beskrivning möjliggör en bedömning av de faktiska effekterna av att myndigheternas "möjligheter" ersätts med en "skyldighet".

- Påverkan på antalet förfrågningar om att få ut allmänna handlingar som en skyldighet att lämna ut handlingar elektroniskt kan antas få bör beskrivas. Det kan vidare antas att införandet av en sådan skyldighet kommer att medföra ekonomiska konsekvenser för myndigheterna i form av påverkan på myndigheternas kostnader för att hantera utlämnanden av allmänna handlingar. Sådana kostnadskonsekvenser bör beskrivas och analyseras.
- En eventuell intäktsminskning i myndigheternas verksamhet som avser försäljning av offentlig information – till följd av en skyldighet att lämna ut handlingar elektroniskt – bör beskrivas och analyseras. Storleksordningen på ett möjligt intäktsbortfall bör redovisas. Särskilt de myndigheter som är intäktsfinansierade bör uppmärksammas i denna analys och då speciellt hur s.k. massuttag av allmänna handlingar påverkar verksamheten.
- Avgiftssättningens påverkan på utlämnanden av offentlig information i elektronisk form bör beskrivas och analyseras. Bland annat bör frågan uppmärksammas huruvida myndigheternas kostnader för att ta betalt för andra uttag av allmänna handlingar i elektronisk form än s.k. massuttag (dvs. "småuttag" av allmänna handlingar i elektronisk form) förhåller sig i relation till den avgift myndigheten har möjlighet att debitera för uttaget. Därtill bör uppmärksammas vilken effekt avgiftssättningen för "elektroniska kopior" av allmänna handlingar kan tänkas ha på efterfrågan när det gäller att få ut allmänna handlingar.

Undersökningen ska omfatta myndigheter inom stat, kommuner och landsting. Beträffande förhållandena inom kommuner och landsting är det tillfyllest med en beskrivning baserad på uppgifter från Sveriges Kommuner och landsting.

Kommittén svarar för Ekonomistyrningsverkets kostnader, dock högst upp till 100 000 SEK.

På kommitténs vägnar

Henrik Jermsten

Bilaga 2

Sammanställning av enkätsvar om kopior av allmänna handlingar i elektronisk form

Population: Enkäten skickades till de 245 myndigheterna i den statliga redovisningsorganisationen. En myndighet, Kronofogden, har tagits ur populationen, eftersom frågorna inte är relevanta för myndighetens verksamhet. Populationen består alltså av 244 myndigheter.

Antal svarande myndigheter: 189 myndigheter svarade på enkäten.

Svarsfrekvens: 77 procent.

Bortfallsanalys: De myndigheter som inte svarat på enkäten fördelar sig rätt jämnt mellan olika slag av verksamhetsområden, men det finns en viss övervikt av lärosäten, kulturmyndigheter och nämndmyndigheter. Utifrån enkätsvaren från myndigheter med likartad verksamhet, bedömer ESV att myndigheterna i bortfallet i de flesta fall inte i någon större omfattning lämnar ut kopior av allmänna handlingar. Av den anledningen har de kanske inte ansett sig berörda av frågorna i enkäten och därför inte så motiverade att besvara dem. ESV bedömer att svarsfrekvensen är så pass hög att bortfallet inte på något väsentligt sätt påverkat möjligheterna dra generaliserbara slutsatser av enkätsvaren

Fråga 1 I vilken omfattning får ni beställningar från allmänheten på kopior av allmänna handlingar? Allmänheten är alla som med stöd av 2 kap. tryckfrihetsförordningen har rätt att del av allmänna handlingar.

	Antal	Andel, %
< 100 beställningar per år	107	57
100–1 000 beställningar per år	58	31
1 000–10 000 beställningar per år	13	7
> 10 000	10	5
Summa	188	100
Bortfall	1	

Fråga 2 Vad för slags allmänna handlingar har allmänheten tillgång till direkt på er webbplats

	Antal	Andel, %
Diariet	29	15
Alla icke-sekretessbelagda handlingar	0	0
Vissa icke-sekretessbelagda handlingar	82	43
Inga icke-sekretessbelagda handlingar	78	41
Summa	189	100
Bortfall	0	

Fråga 3 Om allmänna handlingar inte är tillgängliga på webbplatsen, lämnar ni ut kopior i elektronisk form till allmänheten?

	Antal	Andel, %
Lämnar ut allmänna handlingar i elektronisk form	151	80
Lämnar <i>inte</i> ut allmänna handlingar i elektronisk form	38	20
Summa	189	100
Bortfall	0	

Fråga 4 Ungefär hur stor andel utgör kopiorna i elektronisk form av det totala antalet kopior av allmänna handlingar som ni lämnar ut till allmänheten under ett år?

	Antal	Andel, %
< 10 procent	48	32
10–50 procent	52	34
50–90 procent	33	22
> 90 procent	18	12
Summa	151	100
Bortfall	0	

5 a Vilket är det vanligaste mediet när ni lämnar ut kopior av allmänna handlingar i elektronisk form till allmänheten?

	Antal	Andel, %
E-post	149	99
CD	1	1
Annat medium	1	1
Summa	151	100
Bortfall	0	

5 b Annat medium, nämligen:

En myndighet har angett att något annat medium än e-post eller CD är vanligast. Myndigheten har svarat på följande sätt:

Enstaka uppgifter som hämtats ur allmän handling kan skickas efter begäran per e-post. Detta är vanligt. Uttag av information från en databas lämnas oftast på CD.

Fråga 6 I vilken omfattning förekommer massuttag av kopior av allmänna handlingar i elektronisk form? Med massuttag menar vi uttag utöver enstaka handlingar eller registeruppgifter, i extremfallet kopior av hela register eller databaser.

	Antal	Andel, %
Inte alls	90	60
I liten omfattning	58	38
I stor omfattning	3	2
Summa	151	100
Bortfall	0	

Fråga 7 Förekommer det att ni tar ut en avgift när ni lämnar ut kopior av allmänna handlingar i elektronisk form till allmänheten?

	Antal	Andel, %
Ja	34	23
Nej	117	77
Summa	151	100
Bortfall	0	

Fråga 8 a Vilka principer använder ni för att bestämma avgiftens storlek?

	Antal	Andel, %
Avgift som motsvarar uttagskostnaden	6	18
Samma avgift som för papperskopior	21	62
Annan princip	7	21
Summa	34	100
Bortfall	0	

Fråga 8 b Annan princip, nämligen:

Sju myndigheter svarade att de använde en annan princip än uttagskostnad eller avgift för papperskopior:

- ”Fastställda avgifter av myndigheten enligt 4 § avgiftsförordningen.”
- ”Enligt särskilt beslut som vi samrått med ESV om. 950 kr per timme och minsta debiterbara tid är en halvtimme.”
- ”Enbart materialkostnad.”
- ”Enligt särskilt beslut som vi samrått med ESV om. 950 kr per timme och minsta debiterbara tid är en halvtimme.”
- ”Samma avgift som för papperskopior när vi scannar, direkt utlämnande elektroniskt tar vi inte ut avgift för.”
- ”Egna avgifter med stöd av undantag från avgiftsförordningen enligt vår instruktion.”
- ”Samma avgift som för papperskopior av allmänna handlingar, men med tillämpning av undantaget enligt 13 § förordningen (2007:1110) med instruktion för Bolagsverket.”

Fråga 9 Skulle det vara förenat med betydande kostnader för er om myndigheterna blev skyldiga att tillhandahålla kopior av allmänna handlingar i elektronisk form?

	Antal	Andel, %
Ja	54	29
Nej	133	71
Summa	187	100
Bortfall	2	

Fråga 10 a Ange orsakerna till kostnaderna.

	Antal
Anskaffning av IT-stöd (mjukvara och hårdvara)	41
Utbildning av personal med nödvändig kompetens	37
Andra kostnader	28

Samtliga 54 myndigheter som svarat ja på fråga 9 har också svarat på fråga 10 a. I tabblån nedan redovisas olika kombinationer av svar.

	Antal
Anskaffning av IT-stöd, utbildning av personal och andra kostnader	18
Anskaffning av IT-stöd och utbildning av personal	17
Anskaffning av IT-stöd och andra kostnader	2
Utbildning av personal och andra kostnader	2
Anskaffning av IT-stöd	3
Utbildning av personal	2
Andra kostnader	7

Fråga 10 b Andra kostnader, nämligen:

Frågan har besvarats av 39 myndigheter, alltså fler än de som i fråga 10 a uppgett att det förutom kostnader för anskaffning av IT-stöd och utbildning av personal kommer att uppstå andra kostnader. Sammanfattningsvis har

- sexton myndigheter nämnt kostnader för att överföra handlingar på papper till elektronisk form,
- nio myndigheter nämnt kostnader för personal i största allmänhet och
- sex myndigheter nämnt kostnader i samband med säkerhetsrutiner eller sekretessbehandling (t.ex. maskering).

Fråga 11 Var vänlig uppskatta de totala kostnaderna enligt fråga 10.

	Antal	Andel, %
< 200 tkr	15	31
200–500 tkr	16	32
500–1 000 tkr	6	12
> 1 000 tkr.	12	24
Summa	49	100
Bortfall	5	

Av de 54 myndigheter som svarade ja på fråga 9 har fem myndigheter *inte* svarat på fråga 11. Fem myndigheter som svarat att det *inte* skulle uppstå ”betydande” kostnader har ändå svarat på fråga 11. Samtliga uppskattar att kostnaderna skulle bli lägre än tvåhundra tusen kronor.

Fråga 12 Hur förväntar ni er att antalet beställningar av kopior av allmänna handlingar kommer att påverkas om myndigheterna blir skyldiga att lämna ut dem i elektronisk form?

	Antal	Andel, %
Inte alls	74	40
Viss ökning	86	46
Stor ökning	25	14
Summa	185	100
Bortfall	4	

Fråga 13 Övriga kommentarer

Sjuttio myndigheter tog vara på tillfället att med egna ord kommentera olika aspekter på frågan om en skyldighet för myndigheter att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form. Här finns inte utrymme för att fullständigt återge alla kommentarer, men vissa teman beskrivs nedan.

Sekretess har berörts av ett dussintal myndigheter. Det gäller dels problem med att vissa slag av uppgifter inte får lämnas ut i elektronisk form, dels att handlingar behöver kopieras, maskeras och skannas innan de kan lämnas ut på det sättet. Ett axplock kommentarer:

- ”Det skulle närmast vara en besparing att få skicka ut uppgifterna elektroniskt men det kan vi [Valmyndigheten] inte enligt vår registerförordning.”
- ”Vi [Länsstyrelsen i Uppsala län] bör ta i beaktande personuppgiftslagens regler om behandling av personuppgifter när vi lämnar ut elektroniskt.”
- ”[...] genom studiestödsdatalagen som träder i kraft vid årsskiftet kommer CSN:s möjlighet att lämna uppgifter på elektronisk väg att starkt begränsas.”
- ”De allmänna handlingar Försäkringskassan lämnar ut innehåller ofta sekretessbelagda uppgifter varför det krävs maskning innan handlingarna lämnas ut. Eftersom handlingarna också ofta innehåller känsliga personuppgifter ställs det särskilda säkerhetskrav för att de t.ex. ska kunna lämnas ut via e-post.”
- ”Tillväxtverket förutsätter att det finns formellt godkända och tekniskt säkra elektroniska lösningar för sekretessbeläggning av uppgifter i elektroniska handlingar innan det i lagstiftningen införs obligatoriska krav på elektroniskt utlämnande.”
- ”Vi [Vinnova] använder det fantastiska markeringsverktyget i Windows för sekretessbeläggning av text i pdf-filer på skärmen, dock måste handlingarna skrivas ut och skannas för att maskeringen ska bli bestående.”

Många myndigheter befärrar problem på grund av att en stor del av deras handlingarna är i *analog form*. Några exempel:

- ”Först efter det att domstolarnas handlingar blivit tillgängliga i elektronisk form bör det införas en skyldighet att också tillhandahålla dem i den formen” [Jönköpings tingsrätt].
- ”Pappershandlingar är det som gäller i våra [Länsstyrelsen i Västerbottens län] arkiv, så om allmänheten kan kräva handlingar i digital form då måste handlingarna skannas vid varje tillfälle någon begär det.”
- ”Länsstyrelsen [i Värmlands län] anser att det skulle vara förödande för verksamheten om det inför[s] en skyldighet att lämna ut elektroniskt innan länsstyrelsen generellt har en elektronisk ärendehantering.”
- ”Om myndigheten tvingas lämna ut handlingar i elektronisk form [...] som i dag förvaras i pappersformat ser vi [Karolinska institutet] att utlämnandet försvåras. Hänsyn måste tas till t.ex. inbundna äldre arkivhandlingar samt storleken på handlingen.”

Relaterad till föregående problem är *brist på tekniska möjligheter* som bl.a. följande myndigheter tagit upp:

- ”CSN har inte systemstöd för att lämna ut allmänna handlingar utan manuella åtgärder.”
- ”I dag saknar vi [Göteborgs universitet] tekniska möjligheter, vilket innebär betydliga investeringskostnader, men i ett planerat ärende- och dokumenthanteringssystem kommer det med automatik att generera dessa möjligheter.”

Några myndigheter klagar på brist på stöd i *avgiftsförordningen* för att ta ut avgifter för kopior i elektronisk form, bl.a. följande:

- ”Vi [Mälardalens högskola] måste [...] kunna ta betalt för de digitala handlingarna på ett rimligt och enkelt sätt, något avgiftsförordningen inte i dag stödjer.”
- ”Om det blir en skyldighet för myndigheter att lämna ut handlingar i elektronisk form bör även avgiftsförordningen omformuleras så att det blir tydligt att myndigheten [Ungdomsstyrelsen] kan ta en avgift för utlämnande i elektronisk form!”
- ”Vi [Banverket] skulle önska att det fanns regler i Avgiftsförordningen som tydligt talade om kostnaden för att få digitala kopior av dokument.”

Några myndigheter har tagit företeelsen *massuttag* .

- ”Vi [Länsrätten i Skåne] ser viss ökning [av massuttag] redan nu och i dagsläget är dessutom massuttag i pappersform ganska omfattande. Övergår dessa i elektronisk form blir det en stor ökning.”
- ”Avgiften per utskriftssida ger i dag en spärr för massuttag. Vid elektroniskt utlämnande lär det inte vara möjligt att ta ut mer än en mindre avgift för leveransen, oavsett hur stor informationsmängd den omfattar” [Patent- och registreringsverket].

Bilaga 3

Sammanställning av enkätsvar om intäktsbortfall m.m.

En enkät med begäran om uppgifter om eventuellt intäktsbortfall m.m. har skickats till nio myndigheter som ESV bedömt vara speciellt intressanta i detta sammanhang på grund av att de förvaltar stora register eller databaser och bedriver avgiftsfinansierad informationsverksamhet eller har förhållandevis stora intäkter av avgifter för kopior, avskrifter m.m. enligt 15 § avgiftsförordningen. Dessa är Bolagsverket, Lantmäteriet, Riksarkivet, Rikspolisstyrelsen, Skatteverket, Statistiska centralbyrån (SCB), Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI), Transportstyrelsen samt Vägverket. Dessutom har enkäten skickats till Polismyndigheten i Stockholms län för att få frågorna belysta utifrån en enskild polismyndighets perspektiv. ESV har även tagit kontakt med Domstolsverket och Patent- och registreringsverket (PRV) för att ta reda på om en skyldighet att i elektronisk form lämna ut allmänna handlingar som finns elektroniskt lagrade skulle kunna orsaka ett intäktsbortfall för Sveriges Domstolar respektive för PRV.

Skatteverket har inte besvarat enkäten. Men eftersom Skatteverkets utlämnanden av allmänna handlingar i elektronisk form är reglerade i lagar skulle Skatteverkets uppgifter inte ha varit relevanta i detta sammanhang.

Enkätsvaren har i viss utsträckning redigerats och i en del fall kompletterats med uppgifter som lämnats per telefon eller e-post.

Bolagsverket

Allmänt

Bolagsverket tillhandahåller redan i dag allmänna handlingar elektroniskt och verket ser inte att skyldigheten att tillhandahålla kopior av allmänna handlingar i elektronisk form kommer att medföra några betydande kostnader för myndigheten. Bolagsverket tar ut avgifter för det elektroniska utlämnandet och i det fall myndigheter blir skyldiga att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form utan avgift, får intäktsbortfallet stora konsekvenser för Bolagsverkets verksamhet.

Fråga 1 Vad är benämningen på de register/databaser där ett intäktsbortfall kan bli aktuellt?

Inkomstbortfall kan bli aktuellt för Bolagsverkets samtliga register, dvs. aktiebolagsregistret, bankregistret, biträdesförbundsregistret, europabolagsregistret, filialregistret, föreningsregistret, försäkringsförmedlarregistret, försäkringsregistret,

handelsregistret, konkursregistret, näringsförbudsregistret, registret mot penningtvätt, registret över europeiska intressegrupperingar och registret över företagsinteckningar.

Fråga 2 Med vilket författningsmässigt stöd tar er myndighet ut avgifter för information i elektronisk form?

Bolagsverket tar ut avgifter för tillhandahållande av information i elektronisk form med stöd av 6 § förordningen (2007:1110) med instruktion för Bolagsverket, som bl.a. bemyndigar verket att tillhandahålla tjänster som gäller verkets dokumentation, samt regeringens bemyndigande i det årliga regleringsbrevet för verket. Där framgår att avgifternas storlek inom uppdragsverksamheten bestäms av Bolagsverket.

Fråga 3 Har regeringen medgivit er myndighet undantag från någon eller några av bestämmelserna i 16–21 §§ avgiftsförordningen (1992:191)?

Ja, regeringen har medgivit Bolagsverket undantag från bestämmelser i avgiftsförordningen. Enligt 13 § Bolagsverkets instruktion (se ovan) får verket, utan hinder av vad som anges i 16 § och 21 § första stycket avgiftsförordningen

- ta ut avgift för kopia av allmän handling och för utskrift av upptagning för automatisk databehandling även om en beställning inte omfattar tio sidor
- ta ut avgift av staten för kopia av allmän handling, utskrift av upptagning för automatisk databehandling, kopia av video- eller ljudbandsupptagning eller utskrift av ljudbandsupptagning samt för bevis och registerutdrag.

Fråga 4 Var vänlig uppskatta storleken på intäktsbortfallet/år utifrån a) respektive b):

a) Utlämnande av allmänna handlingar i elektronisk form utan avgift

Eftersom Bolagsverket för så kallade publicitetsregister, dvs. register som ska hållas offentliga och dessutom är en avgiftsfinansierad myndighet, utgör utlämnande av allmänna handlingar en av huvudverksamheterna inom myndigheten. Bolagsverket tillhandahåller sålunda handlingar och sammanställningar av uppgifter från verkets olika register både som så kallade offentlighetsuttag och uppdragsprodukter.

Inkomstbortfallet omfattar först och främst intäkter för Bolagsverket elektroniska tillhandahållande av allmänna handlingar och utlämnande på papper (enligt Bolagsverkets uppfattning lär även begäran om utlämnande av allmänna handlingar på papper minska).

Bolagsverket gör dessutom bedömningen att verkets försäljning av uppdragsprodukter kommer att minska avsevärt om allmänna handlingar ska lämnas ut i elektronisk form utan avgift. Bolagsverket uppskattar inkomstbortfallet till ca 30 procent av verkets totala omsättning, dvs. ca 120 miljoner kronor.

b) Utlämnande mot avgift av allmänna handlingar i elektronisk form om det ekonomiska målet är full kostnadstäckning för att göra informationen tillgänglig för beställarna (uttagskostnad)

Att enbart beräkna avgifter vid e-utlämnande med utgångspunkt i uttagskostnader, skulle leda till att andra delar av verksamheten skulle få lämna kostnadstäckningsbidrag på ett sätt som inte skulle vara rimligt. Bolagsverket beräknar därför avgifter (pris) för utlämnande (oavsett form), med utgångspunkt från alla bakomliggande kostnader för den specifika utlämnandetjänsten och med full kostnadstäckning som mål. Se också svar under a).

Fråga 5 Vilka undantag från tänkbara generella regler för utlämnandet skulle er myndighet eventuellt behöva få för att minimera intäktsbortfallet, t.ex. om

- **det generella ekonomiska målet är högst full kostnadstäckning för att göra informationen tillgänglig för beställarna (högst uttagskostnad)?**

Ett sådant undantag måste säkerställa att det som redovisas under fråga 4 b) ovan kan fortfara att gälla för Bolagsverket.

- **avgiftsfrihet för staten gäller generellt för utlämnande av allmänna handlingar i elektronisk form?**

Om volymen utlämnande till andra myndigheter vore obetydlig i förhållande till totalen, skulle en avgiftsfrihet inom staten vara rimlig. Då detta inte är fallet när det gäller Bolagsverkets utlämnande bör principen om likabehandlande fortfara att gälla.

Fråga 6 Hur ser myndighetens strategi ut för att i framtiden tillgängliggöra allmänna handlingar elektroniskt?

Bolagsverket har i dag ett omfattande utlämnande av handlingar elektroniskt och det pågår flera arbeten med att utveckla och förbättra Bolagsverkets webbtjänster, där allmänheten har åtkomst till elektroniska handlingar och uppgifter. Bland annat planeras en butikslösning på myndighetens webbplats där kunden, på ett ännu enklare sätt än idag, kan ta del av uppgifter/handlingar genom direktåtkomst till verkets register eller få informationen levererad via e-post.

Lantmäteriet

Fråga 1 Vad är benämningen på de register/databaser där ett intäktsbortfall kan bli aktuellt?

De register där intäktsbortfall kan bli aktuellt rör främst digitala uttag ur Lantmäteristyrelsens kartarkiv, Rikets allmänna kartverks kartarkiv samt Lantmäterimyndigheternas förrättningsarkiv.

Intäktsbortfall är inte aktuellt när Lantmäteriet lämnar ut kopior av allmänna handlingar i elektronisk form från diariet.

Fråga 2 Med vilket författningsmässigt stöd tar er myndighet ut avgifter för information i elektronisk form?

För uttag ur ovan nämnda arkiv tas en avgift ut. Avgifter tas ut för handlingar i större format än A4 och utskrifter från automatiskt databehandlad registerkarta. Dessa utlämnas av Lantmäteriet med stöd av 2 kap. 13 § tryckfrihetsförordningen och beslutas av Lantmäteriet. Dessa avgifter tas ut med stöd av regeringens bemyndigande i regleringsbrevet för år 2009 och beskrivs i Lantmäteriets föreskrift LMFS 2008:14.

Enligt regleringsbrevet för 2009 ska Lantmäteriet följa bestämmelserna om avgifter för kopior m.m. enligt 15 § avgiftsförordningen med följande undantag. Lantmäteriet får bestämma avgifter för handlingar i större format än A4 och utskrifter från automatiskt databehandlad registerkarta, som utlämnas av Lantmäteriet med stöd av 2 kap. 13 § tryckfrihetsförordningen. Avgifterna ska motsvara självkostnaden för kopieringen eller utritningen och får inte avse ersättning för att ta fram eller återställa handlingen. Avgifterna ska framgå av en särskild av Lantmäteriet beslutad taxa. Bestämmelserna i 23 och 24 §§ avgiftsförordningen är tillämpliga på avgifter enligt nämnda taxor.

I regleringsbrevet står också att avgifterna för att tillhandahålla och upplåta rätt att utnyttja geografisk information och fastighetsinformation, samt information från den allmänna kartläggningen, ska bestå av en del som ska täcka kostnaderna för uttag och expediering samt en del som ska bidra till kostnaderna för uppbyggnad, drift och utveckling av informationssystemen, dvs. en användarfinansiering. Användarfinansieringen får för 2009 uppgå till högst 250 miljoner kronor.

Lantmäteriet tillhandahåller alltså grunddataprodukt via olika återförsäljare. Exempel på grunddataprodukt är fastighetsregisterinformation och digitala allmänna kartor. Lantmäteriet tar ut avgifter av återförsäljarna för att tillhandahålla och upplåta rätt utnyttja geografisk information och fastighetsinformation.

Fråga 4 Var vänlig uppskatta storleken på intäktsbortfallet/år utifrån a) respektive b):

a) Utlämnande av allmänna handlingar i elektronisk form utan avgift

Lantmäteriet får fler än 10 000 beställningar per år från allmänheten på kopior av allmänna handlingar och dessa besvaras främst via e-post. Massuttag av kopior av allmänna handlingar förekommer inte alls.

Storleken på intäktsbortfallet uppskattas till 1,6 miljoner kronor för uttag ur digitala arkiv om Lantmäteriet blev skyldigt att utan avgift tillhandahålla kopior av allmänna handlingar i elektronisk form. Denna uppgift grundar sig på att ta fram och distribuera informationen och inkluderar inte intäktsbortfall för eventuella massuttag av information.

Lantmäteriet förmedlar även information via återförsäljare och tar ut avgifter för att tillhandahålla och upplåta rätt utnyttja geografisk information och fastighetsinformation.

Storleken på intäktsbortfallet kan grovt uppskattas till 318 miljoner kronor motsvarande drygt 20 procent av omsättningen om avtalskunderna själva utan avgift skulle hämta ut information genom massuttag ut registren.

b) Utlämnande mot avgift av allmänna handlingar i elektronisk form om det ekonomiska målet är full kostnadstäckning för att göra informationen tillgänglig för beställarna (uttagskostnad)

Allmänheten har tillgång till diariet (förteckning över handlingar) direkt på webbplatsen. Storleken på intäktsbortfallet uppskattas till 0,6 miljoner kronor för uttag ur digitala arkiv om Lantmäteriet blev skyldigt att tillhandahålla kopior av allmänna handlingar i elektronisk form. Denna uppgift grundar sig på att ta fram och distribuera informationen och inkluderar inte intäktsbortfall för eventuella massuttag av information eller kostnader för insamling, registrering av informationen eller kostnader för arkivhållning.

Om målet är full kostnadstäckning för att göra informationen tillgänglig för beställarna skulle storleken på intäktsbortfallet grovt kunna uppskattas till 300 miljoner kronor, vilket motsvarar knappt 20 procent av omsättningen om avtalskunderna själva skulle hämta ut information genom massuttag ut registren.

Fråga 5 Vilka undantag från tänkbara generella regler för utlämnandet skulle er myndighet eventuellt behöva få för att minimera intäktsbortfallet, t.ex. om

- det generella ekonomiska målet är högst full kostnadstäckning för att göra informationen tillgänglig för beställarna (högst uttagskostnad)?

För att minimera intäktsbortfallet skulle villkoren som finns beskrivna i regleringsbrevet för Lantmäteriet behöva finnas kvar. Detta innebär att avgifter för utlämnandet av vissa handlingar även fortsättningsvis skulle styras av en av Lantmäteriet beslutad taxa. Om det generella målet är högst full kostnadstäckning skulle Lantmäteriet även fortsättningsvis behöva tillhandahålla grunddataprodukter som förädlas via olika återförsäljare mot fastställd taxa.

- avgiftsfrihet för staten gäller generellt för utlämnande av allmänna handlingar i elektronisk form?

När det gäller informationsskyldigheten mellan myndigheter för utlämnandet av *enskilda* allmänna handlingar på begäran av annan myndighet förväntas inget intäktsbortfall och inga undantag från generella regler behövs.

När det gäller avgiftsfrihet för att tillhandahålla rumsliga datamängder via vissa nättjänster i övrigt hänvisas till Lantmäteriets svar i ”Införande av Inspire-direktivet i nationell lagstiftning – behovet av författningsändringar m.m.” (Dnr 519-2007/1331)

Fråga 6 Hur ser myndighetens strategi ut för att i framtiden tillgängliggöra allmänna handlingar elektroniskt?

1. Lantmäteriets strategi för att tillgängliggöra allmänna handlingar elektroniskt bygger bl.a. på följande punkter:
 - Att förverkliga EU-direktivförslaget INSPIRE är en strategisk fråga för Lantmäteriet. INSPIRE syftar till att upprätta en infrastruktur för geografisk information i EU, att möjliggöra spridning av geodata i elektronisk form via informationshanteringstjänster samt att ge allmänheten tillgång till geodata.
 - En annan strategisk fråga är Geodataportalen, som är en ingång till webbaserade geodata och tillhörande tjänster. Portalen, som lanserades i juni, bidrar till att den samlade efterfrågade informationen förmedlas enkelt och effektivt till användaren. Informationen är tillgänglig 24 timmar om dygnet sju dagar i veckan. Användaren har enkel tillgång till den efterfrågade informationen. Användaren kan enkelt hämta kvalitetssäkrad information och vid behov skapa egna tillämpningar. Portalen kommer fortlöpande att förbättras. Nästa version av portalen planeras till 2010, då med mer utvecklad funktionalitet.

Riksarkivet

Fråga 1 Vad är benämningen på de register/databaser där ett intäktsbortfall kan bli aktuellt?

Nationella arkivdatabasen (digital bilddatabas av arkivmaterial som kan nås via Riksarkivets webbsida)

Fråga 2 Med vilket författningsmässigt stöd tar er myndighet ut avgifter för information i elektronisk form?

Enligt 38 § 3 förordningen (2007:1179) med instruktion för Riksarkivet och landsarkiven får Riksarkivet och landsarkiven ta ut avgifter för material och tjänster som erbjuds enskilda enligt 4 § andra stycket 2 och 13 § andra stycket 2 (genom att tillhandahålla och levandegöra arkivinformation för forskningsändamål och annat utnyttjande).

Fråga 3 Har regeringen medgivit er myndighet undantag från någon eller några av bestämmelserna i 16–21 §§ avgiftsförordningen (1992:191)?

Enligt 38 a § förordningen (2007:1179, ändrad 2009:741) får Riksarkivet och landsarkiven, trots det som anges i 16 § och 21 § första stycket avgiftsförordningen,

- ta ut en avgift för kopia eller utskrift av allmän handling även om en beställning inte omfattar tio sidor och
- ta ut en avgift av staten för kopia eller avskrift av allmän handling etc. samt för bevis och registerutdrag.

Fråga 4 Var vänlig uppskatta storleken på intäktsbortfallet/år utifrån a) respektive b):

a) Utlämnande av allmänna handlingar i elektronisk form utan avgift

Riksarkivets intäkter för att tillhandahålla den stora bilddatabasen via webben uppgår till omkring 7 miljoner kronor per år. Intäktsbortfallet för övriga kopior som tillhandahålls i elektroniskt form i stället för i pappersform (dvs. efter skanning från originalet) kan uppskattas till ca 400 tusen kronor per år.

b) Utlämnande mot avgift av allmänna handlingar i elektronisk form om det ekonomiska målet är full kostnadstäckning för att göra informationen tillgänglig för beställarna (uttagskostnad)

Om det ekonomiska målet är full kostnadstäckning för att göra handlingarna tillgängliga i elektronisk form skulle det troligen inte uppstå något större intäktsbortfall.

Fråga 5 Vilka undantag från tänkbara generella regler för utlämnandet skulle er myndighet eventuellt behöva få för att minimera intäktsbortfallet, t.ex. om

- **det generella ekonomiska målet är högst full kostnadstäckning för att göra informationen tillgänglig för beställarna (högst uttagskostnad)?**

Om det ekonomiska målet innebär att avgifterna får beräknas så att kostnaderna för såväl den tekniska driften som en fortsatt uppbyggnad av databasen genom skanning, indexering av uppgifter m.m. täcks, behöver inget undantag medges.

- **avgiftsfrihet för staten gäller generellt för utlämnande av allmänna handlingar i elektronisk form?**

Här skulle Riksarkivet behöva ett undantag på motsvarande sätt som i nuvarande instruktion, där Riksarkivet får ta betalt för kopior som lämnas ut till statliga myndigheter. Detta beror naturligtvis på det mycket omfattande material som Riksarkivet har tillgängligt och som myndigheter kan begära kopior av.

Fråga 6 Hur ser myndighetens strategi ut för att i framtiden tillgängliggöra allmänna handlingar elektroniskt?

Strategin är

- att fortsätta utbyggnaden av bilddatabasen med material som är av stort forskningsintresse samt
- att utveckla tillhandahållandet av digitala kopior samtidigt som ärendehantering för besvarande av förfrågningar på arkivmaterialet utvecklas mot en helt digital hantering.

Rikspolisstyrelsen och Polismyndigheten i Stockholms län

Polisen har inga register eller databaser där ett intäktsbortfall kan bli aktuellt. Intäkterna för avgiftsbelagda kopior, avskrifter m.m. enligt 15 § avgiftsförordningen uppgick 2008 till ca 4,5 miljoner kronor. Kostnaderna för att t.ex. via e-post lämna ut allmänna handlingar som finns lagrade elektroniskt är låga jämfört med kostnaderna för att skicka kopior på papper. Om ett utlämnande görs elektroniskt utan avgift i stället för på papper mot avgift innebär det alltså en besparing för myndigheten.

Skatteverket

Skatteverket tar ut avgifter för uttag ur vissa register. Avgiftsuttagen regleras i 14 § lagen (2001:182) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet och 12 § lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Intäkterna uppgår till ca 20 miljoner kronor per år.

Statistiska centralbyrån

Fråga 1 Vad är benämningen på de register/databaser där ett intäktsbortfall kan bli aktuellt?

SCB har data lagrat i ett stort antal databaser och register (över 50 register och dessutom en mängd register med tillfälliga kombinationer av dessa). Det bör framhållas att uppgifter om enskilda i SCB:s statistikregister omfattas av sekretess enligt 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Därför föreligger som regel hinder mot tillhandahållande av allmänna handlingar, också i elektronisk form. För att kunna lämna en fullständig förteckning över register där ett intäktsbortfall kan bli aktuellt skulle SCB ha behövt betydligt mer tid till sitt förfogande.

Fråga 2 Med vilket författningsmässigt stöd tar er myndighet ut avgifter för information i elektronisk form?

Vid tillhandahållande av *allmänna handlingar* i elektronisk form tillämpar SCB principerna i avgiftsförordningen (1992:191), d.v.s. full kostnadstäckning för tillhandahållandet.

[De uppdrag som SCB utför i sin uppdragsverksamhet med stöd av verkets instruktion innefattar som regel sådana bearbetningar av register som går utöver myndigheternas skyldigheter enligt 2 kap. TF och uppdragen avser därmed inte utlämnande av allmänna handlingar. Avgifter i uppdragsverksamheten tas ut med stöd av 24 § förordningen (2007:762) med instruktion för Statistiska centralbyrån].

Fråga 3 Har regeringen medgivit er myndighet undantag från någon eller några av bestämmelserna i 16–21 §§ avgiftsförordningen (1992:191)?

Nej, SCB har inget sådant undantag.

Fråga 4 Var vänlig uppskatta storleken på intäktsbortfallet/år utifrån a) respektive b):

a) Utlämnande av allmänna handlingar i elektronisk form utan avgift

Med beaktande av den osäkerhet som framgår av SCB:s svar på fråga 1 uppskattar SCB intäktsbortfallet på några års sikt till ca 160 miljoner kronor/år, bl.a. beroende på en nedåtgående spiral för övrig uppdragsverksamhet på materialet.

b) Utlämnande mot avgift av allmänna handlingar i elektronisk form om det ekonomiska målet är full kostnadstäckning för att göra informationen tillgänglig för beställarna (uttagskostnad)

SCB:s intäktsbortfall är i detta alternativ mer svårbedömt. Om vi förutsätter att priset för alla utlämnade elektroniska handlingar skulle sättas på en sådan nivå att det täcker alla övriga bakomliggande och kvarvarande kostnader av drift- och investeringskaraktär skulle i princip inget intäktsbortfall uppstå initialt under förutsättning att den övriga uppdragsvolymen är densamma. Dock kommer den troligen minskande övriga uppdragsverksamheten på materialet på sikt att starkt påverka inflödet av intäkter. Denna senare effekt kan uppskattas till 100 miljoner kronor eller mer per år.

Fråga 5 Vilka undantag från tänkbara generella regler för utlämnandet skulle er myndighet eventuellt behöva få för att minimera intäktsbortfallet, t.ex. om

- **det generella ekonomiska målet är högst full kostnadstäckning för att göra informationen tillgänglig för beställarna (högst uttagskostnad)?**

Det skulle för att minimera intäktsbortfallet krävas regler som innebär att samma förutsättningar för avgiftsberäkningen ska gälla som nu gäller i SCB:s uppdragsverksamhet (dvs. täckning även för investeringskostnader, driftkostnader m.m.).

- **avgiftsfrihet för staten gäller generellt för utlämnande av allmänna handlingar i elektronisk form?**

Det skulle behövas en reglering som undantar SCB från avgiftsfrihet för staten för utlämnande av allmänna handlingar i elektronisk form.

Fråga 6 Hur ser myndighetens strategi ut för att i framtiden tillgängliggöra allmänna handlingar elektroniskt?

Enligt 6 § förordningen (2008:31) om villkor vid vidareutnyttjande av information från statliga myndigheter får informationen på begäran lämnas ut elektroniskt, *om det är möjligt och lämpligt*. Samma princip tillämpas av SCB vid utlämnanden enligt 2 kap. TF.

Den officiella statistiken görs sedan ett antal år tillbaka tillgänglig utan avgift på SCB:s webbplats i Sveriges statistiska databaser (SSD). SCB bedriver ett kontinuerligt arbete för att förbättra den elektroniska tillgängligheten till den officiella statistiken.

Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut

Fråga 1 Vad är benämningen på de register/databaser där ett intäktsbortfall kan bli aktuellt?

Det finns flera databaser/arkiv. Gemensamt kan man kalla dem MHO-data (Meteorologi, Hydrologi, Oceanografi). Det finns både s.k. realtidsdata och arkivdata. Vissa databaser innehåller historiska data av betydande storlek (och värde). Allt detta är finansierat av allmänna medel under lång tid.

Fråga 2 Med vilket författningsmässigt stöd tar er myndighet ut avgifter för information i elektronisk form?

SMHI ut avgifter för utförda uppdrag enligt 8 § förordningen (2007:1053) med instruktion för Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut och i enlighet med PSI-direktivet (förordning [2008:31] om villkor vid vidareutnyttjande av information från statliga myndigheter).

Enligt SMHI:s regleringsbrev för 2009 ska SMHI:s verksamhet finansieras med avgifter i den utsträckning som kostnaderna inte täcks med anslag till myndighetsuppgifter. SMHI ska vidare belasta affärsverksamheten med en avgift för utnyttjandet av data och produkter från infrastrukturen, enligt ECOMET:s, EUMETSAT:s och ECMWF:s regelverk. Syftet är att uppnå konkurrensneutralitet. För utnyttjandet av andra länders data och produkter betalas avgifter till varje land via ECOMET. EUMETSAT fakturerar affärsverksamheten för utnyttjandet av organisationens produkter. När det gäller ECMWF:s och svenska data och produkter, ska beräknad kostnad för utnyttjad infrastruktur redovisas i årsredovisningen och återförs till ap. 1 för drift och utveckling av infrastrukturen.

Fråga 3 Har regeringen medgivit er myndighet undantag från någon eller några av bestämmelserna i 16–21 §§ avgiftsförordningen (1992:191)?

SMHI har inget undantag från någon av bestämmelserna i 16–21 avgiftsförordningen. Omfattningen av avgifter för kopior av allmänna handlingar enligt 15 § avgiftsförordningen är snarast försumbar. I de fall någon begär att få ut kopior av allmänna handlingar föredrar SMHI att lämna ut sådana elektroniskt. Tryckfrihetsförordningen och avgiftsförordningen åberopas knappast alls av aktörer som vill få tillgång till MHO-data från SMHI. I stället sker detta enligt en transnationell rutin (ECOMET).

Fråga 4 Var vänlig uppskatta storleken på intäktsbortfallet/år utifrån a) respektive b):

a) Utlämnande av allmänna handlingar i elektronisk form utan avgift

Intäktsbortfallet skulle troligen bli försumbart.

b) Utlämnande mot avgift av allmänna handlingar i elektronisk form om det ekonomiska målet är full kostnadstäckning för att göra informationen tillgänglig för beställarna (uttagskostnad)

Omsättningen är ca en miljon kronor och avser uttag enligt ECOMET.

Fråga 5 Vilka undantag från tänkbara generella regler för utlämnandet skulle er myndighet eventuellt behöva få för att minimera intäktsbortfallet, t.ex. om

- **det generella ekonomiska målet är högst full kostnadstäckning för att göra informationen tillgänglig för beställarna (högst uttagskostnad)?**

Enligt PSI-direktivet får priset täcka kostnaderna för insamling, bearbetning, distribution samt en skälig avkastning på investeringar. SMHI vill även fortsättningsvis ha möjlighet att få täckning för uttagskostnaden. Det är en tydlig trend att priset för MHO-information går mot noll. Därför är det viktigt att åtminstone ha en fastslagen rätt att få debitera uttagskostnaden.

- **avgiftsfrihet för staten gäller generellt för utlämnande av allmänna handlingar i elektronisk form?**

Inget undantag behöver medges.

Fråga 6 Hur ser myndighetens strategi ut för att i framtiden tillgängliggöra allmänna handlingar elektroniskt?

SMHI föredrar att alla handlingar ska kunna kommuniceras elektroniskt. Fysiska kopior och motsvarande innebär i detta avseende en anomali, som kostar både pengar och tid. SMHI är en del av en internationell verksamhet där priset på MHO-information går mot noll. På vissa marknader är detta redan ett faktum. SMHI:s strategi är därför att följa utvecklingen vad gäller MHO-data. För annan information är strategin att följa den nationella lagstiftningen.

Transportstyrelsen

Fråga 1 Vad är benämningen på de register/databaser där ett intäktsbortfall kan bli aktuellt?

Vägtrafikregistret

Användare av vägtrafikregistersystemet

Vägtrafikregistret utgör i dag ett samlat trafikadministrativt system som är en viktig samhällsresurs för hela vägtrafiksektorn. Registret har karaktären av ett riksomfattande informationssystem och fungerar som administrativt stöd för samhällets styrning, kontroll och finansiering av vägtrafiken.

Vägtrafikregistret administrerar ett ändamålsstyrt flöde av information. Innehållet i registren utnyttjas av en mängd externa användare. Ett stort antal enskilda, företag och myndigheter är i dag i sin verksamhet beroende av åtkomst till registerinformationen. Vissa särskilda intressenter har idag direktåtkomst⁷ till vägtrafikregistret och vissa intressenter har även möjlighet att registrera uppgifter (direktanmäla) i vägtrafikregistret. Försäkringsbolag, polis, bilprovningen är några exempel på intressenter som registrerar uppgifter direkt i vägtrafikregistret. Det pris de betalar för att få tillgång till vägtrafikregistret är rabatterat för att motivera den arbetsinsats som de gör. Att erhålla uppgifter ”direkt från källan” har sedan länge varit en styrande princip. Detta kvalitetssäkrade arbets sätt skulle äventyras om intressenterna begär ut uppgifterna istället med stöd av offentlighetsprincipen.

Fråga 2 Med vilket författningsmässigt stöd tar er myndighet ut avgifter för information i elektronisk form?

Vägtrafikregisterlagstiftningen

Reglering om hur vägtrafikregistret får användas framgår av lagen (2001:558) om vägtrafikregister och förordningen (2001:650) om vägtrafikregister. Regleringen av vägtrafikregistret ansluter, i den mån det är fråga om behandling av personuppgifter, till personuppgiftslagen (1998:204).

Särskilda bestämmelser reglerar Transportstyrelsens rätt att sälja uppgifter ur registret till myndigheter och enskilda. Enligt 9 § förordningen (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen, får styrelsen med de begränsningar som följer av personuppgiftslagen (1998:204) och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), sälja uppgifter till myndigheter och enskilda ur vägtrafikregistrets fordonsdel.

⁷ Direktåtkomst innebär att den som använder registret på egen hand kan söka i detta och få svar på frågor, dock utan att själv kunna bearbeta eller på annat sätt påverka innehållet.

Uppgifterna får lämnas ut via något medium för automatisk databehandling eller på annat sätt. Grunderna för prissättningen bestäms av Transportstyrelsen.

Uppgifter som avser den registrerades personliga förhållanden får dock inte säljas, om de kan antas utgöra ett hot mot den registrerades personliga integritet. Om den registrerade har anmält till Transportstyrelsen att han eller hon önskar att uppgifterna inte används för direktreklam, får de inte säljas för något sådant ändamål.

Under rubriken Villkor för uppdragsverksamhet i Transportstyrelsens regleringsbrev för 2009 sägs att självkostnadsbaserad prissättning gäller för försäljning av informationsuttag från Vägtrafikregistret och att Transportstyrelsen disponerar resultatet av denna verksamhet.

Fråga 3 Har regeringen medgivit er myndighet undantag från någon eller några av bestämmelserna i 16–21 §§ avgiftsförordningen (1992:191)?

Nej

Fråga 4 Var vänlig uppskatta storleken på intäktsbortfallet/år utifrån a) respektive b):

a) Utlämnande av allmänna handlingar i elektronisk form utan avgift

Vägtrafikregistret är klassat som ett samhällskritiskt system, där eventuella driftstörningar får oerhört stora följdverkningar. Exempelvis skulle ett driftstopp i systemet för trängselskatt innebära ca 3 miljoner kronor per dag i minskade intäkter till staten.

Trafikregistret vet att det redan idag finns en stor efterfrågan från olika intressenter att få köpa hela/delar av vägtrafikregistret. Intressenternas ändamål med att köpa uppgifter är olika men ofta kommersiellt då man vill kunna vidarefördla informationen ur vägtrafikregistret på annat sätt. Enligt Trafikregistrets bedömning kan förändringar i nuvarande uppbyggda informationsflöden antas ge stora följdverkningar inte bara på Trafikregistrets ekonomi utan även på statsbudgeten i stort.

När det gäller ett eventuellt direkt bortfall av intäkter på grund av utlämnande av allmänna handlingar i elektronisk form utan möjlighet för att ta betalt kan detta uppskattas till ca 100 miljoner kronor per år med nuvarande volymer.

Det kan antas att volymerna kommer att öka drastiskt om utlämnandet inte avgiftsbeläggs. Exempelvis kan man se på SMS-tjänsten, som är en självservice-tjänst och inte betraktas som utlämnande av allmänna handlingar. Efter att Trafikregistret införde en självkostnadsbaserad avgift (3 kronor) för SMS-tjänsten den 1 september

2009 prognostiseras volymerna att minska med 75 procent på årsbasis (från 12 miljoner SMS till 3 miljoner SMS).

b) Utlämnande mot avgift av allmänna handlingar i elektronisk form om det ekonomiska målet är full kostnadstäckning för att göra informationen tillgänglig för beställarna (uttagskostnad)

Informationen som idag säljs via uppdragsverksamheten antas utgöra ca 10 procent av den totala informationen i vägtrafikregistret. På grund av att informationsförsäljningen idag är författningsreglerad och avgiftsbelagd resulterar endast 10 procent av förfrågningarna i försäljning. Även om det skulle bli så att Trafikregistret får ta betalt enligt en avgiftsförordning kommer det medföra stor påverkan på verksamheten. Om Trafikregistret blir pålagt att tillhandahålla all information, som inte är sekretessbelagd, i elektronisk form kommer detta att innebära en omfattande ökning i kostnader för utveckling, förvaltning och drift av vägtrafikregistret samt för personalkostnader. Hur stora kostnaderna kan bli är svårt att uppskatta.

Uttag av de slag som föreslås kan också påverka driftssäkerheten av systemet och innehållet i vägtrafikregistret.

Fråga 5 Vilka undantag från tänkbara generella regler för utlämnandet skulle er myndighet eventuellt behöva få för att minimera intäktsbortfallet, t.ex. om

- **det generella ekonomiska målet är högst full kostnadstäckning för att göra informationen tillgänglig för beställarna (högst uttagskostnad)?**

Inga

Vägverket

Fråga 1 Vad är benämningen på de register/databaser där ett intäktsbortfall kan bli aktuellt?

Den nationella vägdaten (NVDB)

Fråga 2 Med vilket författningsmässigt stöd tar er myndighet ut avgifter för information i elektronisk form?

Regeringsbeslut 15 19970306 K97/865/4

Enligt Vägverkets regleringsbrev för 2009 har regeringen den 27 juni 1996 beslutat om särskilda utgångspunkter för prissättningen av uttag av data ur den nationella vägdaten (NVDB). Avgifterna ska sättas på en sådan nivå att en bred användning främjas. Vidare ska den samhällsekonomiska nyttan vägas in vid

fastställande av avgifterna. Vägverket tar för närvarande ut avgifter för tillgång till NVDB av några internetföretag, bl.a. Google.

Fråga 3 Har regeringen medgivit er myndighet undantag från någon eller några av bestämmelserna i 16–21 §§ avgiftsförordningen (1992:191)?

Nej.

Fråga 4 Var vänlig uppskatta storleken på intäktsbortfallet/år utifrån a) respektive b):

a) Utlämnande av allmänna handlingar i elektronisk form utan avgift

Samtliga parter inom NVDB har gratis tillgång till data.

b) Utlämnande mot avgift av allmänna handlingar i elektronisk form om det ekonomiska målet är full kostnadstäckning för att göra informationen tillgänglig för beställarna (uttagskostnad)

300 000 kronor

Fråga 6 Hur ser myndighetens strategi ut för att i framtiden tillgängliggöra allmänna handlingar elektroniskt?

Vägverket kommer att följa EU-direktivet och lagstiftningen baserad på INSPIRE.

Domstolsverket (Sveriges Domstolar)

Intäkterna av avgifter för kopior, avskrifter m.m. enligt 15 § avgiftsförordningen var omkring 4,5 miljoner kronor 2008. Domstolsverkets uppfattning är att Sveriges Domstolar kan göra besparingar genom att använda e-post i större omfattning än idag. För närvarande pågår bl.a. ett projekt på Domstolsverket som syftar till att inventera rättsliga och praktiska problem samt att försöka skapa enhetliga riktlinjer för användandet av e-post. Ambitionen är att det ska leda till en mer effektiv hantering av utlämnande av allmänna handlingar.

Patent- och registreringsverket

Patent- och registreringsverket (PRV) har intäkter av försäljning av information i elektronisk form som uppgår till ca två miljoner kronor/år, varav 250 tkr avser försäljning av uppgifter ur varumärkesregistret.

ESV utvecklar och förvaltar en effektiv ekonomisk styrning av staten.
Vi tar fram bra beslutsunderlag för den ekonomiska politiken.
Vi skapar goda förutsättningar för regering och riksdag till en tydlig och effektiv styrning av statliga myndigheter.
Vi säkerställer god tillgång för myndigheterna till bra metoder och effektivt stöd i sin verksamhetsstyrning
ESV har bred och djup kompetens och arbetar i nära samverkan med Regeringskansliet och myndigheterna.