

Vidareutnyttjande av handlingar

– genomförande av PSI-direktivet



REGERINGSKANSLIET

Finansdepartementet

Vidareutnyttjande av handlingar

– genomförande av PSI-direktivet



REGERINGSKANSLIET

Finansdepartementet

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

*Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen,
(SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)*

– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2009

ISBN 978-91-38-23282-8
ISSN 0284-6012

Innehåll

1	Sammanfattning	9
2	Författningsförslag	13
2.1	Förslag till lag om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen	13
2.2	Förslag till förordning om upphävande av förordningen (2008:31) om villkor vid vidareutnyttjande av information från statliga myndigheter	17
3	Arbetets genomförande	19
3.1	Bakgrund	19
3.2	PSI-arbetsgruppens arbete	20
4	PSI-direktivet	23
4.1	PSI-direktivet i korthet	23
4.2	Införlivandet i Sverige.....	24
4.3	Vidareutnyttjande av offentlig information	25
5	Direktivets genomförande.....	29

5.1	Allmänna krav på införlivande av direktiv	29
5.2	Överväganden och förslag	30
6	Den nya lagens tillämpningsområde	33
6.1	Allmänna avgränsningar.....	33
6.1.1	PSI-direktivet	33
6.1.2	Gällande rätt avseende tillgång till handlingar hos myndigheter	35
6.1.3	Gällande rätt avseende vidareutnyttjande av handlingar	37
6.1.4	Överväganden, förslag och bedömning.....	40
6.2	Handlingar.....	42
6.2.1	PSI-direktivet	42
6.2.2	Gällande rätt.....	43
6.2.3	Överväganden och förslag.....	43
6.3	Vidareutnyttjande	44
6.3.1	PSI-direktivet	44
6.3.2	Överväganden och förslag.....	45
6.4	Organ som omfattas	46
6.4.1	PSI-direktivet	46
6.4.2	Gällande rätt.....	46
6.4.3	Överväganden och förslag.....	47
6.5	Tillgängliga format	49
6.5.1	PSI-direktivet	49
6.5.2	Gällande rätt.....	49
6.5.3	Överväganden och bedömning	50
7	Undantag för vissa organ och verksamheter	53
7.1	Undantagna handlingar hos utbildnings-, forsknings- och kulturinstitutioner	53
7.1.1	PSI-direktivets krav	53

7.1.2	Gällande rätt.....	54
7.1.3	Överväganden och förslag.....	54
7.2	Undantagna handlingar i affärsverksamhet.....	58
7.2.1	Direktivets krav	58
7.2.2	Gällande rätt.....	59
7.2.3	Överväganden och förslag.....	59
8	Avgifter	61
8.1	PSI-direktivet	61
8.2	Gällande rätt	62
8.2.1	Staten	62
8.2.2	Kommuner och landsting.....	64
8.3	Överväganden och förslag.....	66
9	Villkor	69
9.1	Licenser och villkor.....	69
9.1.1	PSI-direktivet.....	69
9.1.2	Gällande rätt.....	70
9.1.3	Överväganden, förslag och bedömning.....	70
9.2	Icke-diskriminering	72
9.2.1	PSI-direktivet.....	72
9.2.2	Gällande rätt.....	72
9.2.3	Överväganden och förslag.....	73
9.3	Förbud mot exklusiva avtal	73
9.3.1	PSI-direktivet.....	73
9.3.2	Gällande rätt.....	74
9.3.3	Överväganden och förslag.....	74
10	Öppenhet och information om handlingar	77
10.1	Öppenhet avseende villkor och avgifter	77

10.1.1	PSI-direktivet	77
10.1.2	Gällande rätt	78
10.1.3	Överväganden och förslag	78
10.2	Information om handlingar för vidareutnyttjande	80
10.2.1	PSI-direktivet	80
10.2.2	Gällande rätt	80
10.2.3	Överväganden och förslag	81
11	Behandling av en begäran om vidareutnyttjande	83
11.1	PSI-direktivet	83
11.2	Gällande rätt	83
11.3	Överväganden och förslag	84
12	Motivering av beslut och överklagandehänvisning	87
12.1	PSI-direktivet	87
12.2	Gällande rätt	87
12.3	Överväganden och förslag	88
13	Överklagande av beslut	91
13.1	PSI-direktivet	91
13.1.1	Överklagande	91
13.1.2	Tillsyn och kontroll	91
13.2	Gällande rätt	93
13.2.1	Inledning	93
13.2.2	Beslut enligt tryckfrihetsförordningen om avslag på en begäran om tillgång till handlingar	93
13.2.3	Beslut enligt registerförfattningar	95
13.2.4	Särskilt om kommunala beslut	96
13.2.5	Särskilt om överklagande av beslut om avgifter	97
13.2.6	PSI-förordningen	97

13.3 Överväganden och förslag.....	98
14 Övergångs- och ikraftträdandebestämmelser	103
15 Konsekvenser	105
15.1 Inledning.....	105
15.2 Finansiella konsekvenser	105
15.3 Konsekvenser för företag	107
15.4 Samhällsekonomiska konsekvenser	108
16 Vidare åtgärder	109
16.1 Behovet av vidare åtgärder.....	109
16.2 Kartläggning av ensamrätter.....	109
16.3 Utarbetande av standardvillkor	110
16.4 Översyn av villkor och rutiner i övrigt	110
17 Författningskommentar	113
Bilaga: Direktiv (2003/98/EG) om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn.....	127

1 Sammanfattning

I promemorian föreslås hur ett korrekt genomförande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/98/EG om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn (PSI-direktivet) kan säkerställas genom författningsreglering. Promemorian bygger på förslag som lämnats av en arbetsgrupp i regeringskansliet.

PSI-direktivet innehåller minimiregler för vidareutnyttjande av handlingar som finns hos offentliga myndigheter. För den information som enligt nationell rätt är tillgänglig för vidareutnyttjande ska PSI-direktivets bestämmelser tillämpas. I artikel 4 ställs krav på myndigheternas behandling av en begäran om vidareutnyttjande, motivering av beslut och överklagandehänvisning. När det gäller villkor för vidareutnyttjande innehåller direktivet regler om tillgängliga format (artikel 5), avgiftsprinciper (artikel 6), öppenhet (artikel 7), licenser (artikel 8), praktiska arrangemang för vidareutnyttjande (artikel 9), icke-diskriminering (artikel 10) och förbud mot exklusiva avtal (artikel 11).

För att uppfylla PSI-direktivets krav med tillräcklig tydlighet föreslås att direktivets bestämmelser införlivas med svensk rätt genom en särskild lag om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen. Bestämmelserna i lagen motsvarar i allt väsentligt föreskrifterna i direktivet. I några fall behövs inga nya svenska bestämmelser eftersom tydliga regler redan gäller enligt svensk lagstiftning.

Den lag som föreslås innehåller bestämmelser om villkor för vidareutnyttjande av handlingar, om hur en myndighet ska hantera en begäran om vidareutnyttjande, och hur ett beslut enligt

lagen kan överklagas. Lagen gäller inte frågan om någon ska få tillgång till handlingar för vidareutnyttjande eller huruvida vidareutnyttjande är tillåtet. Detta regleras i annan lagstiftning, t.ex. tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Med vidareutnyttjande avses användning av handlingar för andra ändamål än det ursprungliga ändamål för vilket handlingarna behandlas av en myndighet. Utbyte av handlingar mellan myndigheter ska inte betraktas som vidareutnyttjande, utom när handlingarna används inom en myndighets affärsverksamhet. I lagen används samma handlingsbegrepp som i tryckfrihetsförordningen.

Lagen gäller handlingar som finns hos statliga och kommunala myndigheter. Lagen är också tillämplig på vissa statliga, kommunala och enskilda organ som trots att de inte är myndigheter omfattas av tryckfrihetsförordningens regler om allmänna handlingars offentlighet.

Lagen är inte tillämplig på handlingar hos utbildnings-, forsknings- eller kulturinstitutioner som skolor, universitet, forskningsinrättningar, arkiv, bibliotek, museer, operahus och teatrar. Lagen omfattar inte heller handlingar som en myndighet tillhandahåller i sin affärsverksamhet, dvs. verksamhet som en myndighet bedriver i former och på villkor som liknar privat företagssamhet.

I PSI-direktivets artikel 5 finns bestämmelser om tillgång till handlingar i elektronisk form. Det bedöms att de befintliga svenska bestämmelserna om tillgång till handlingar i elektroniskt format, i bl.a. tryckfrihetsförordningen och andra författningar, är sådana att det inte krävs någon bestämmelse i den nya lagen för att införliva direktivet i denna del.

Lagen anger ett tak för intäkter från avgifter som en myndighet tar ut för vidareutnyttjande av handlingar. Om en myndighet får ta ut avgifter för vidareutnyttjande får de samlade avgiftsin-täkterna inte överstiga de totala kostnaderna för insamling, framställning, reproduktion och spridning av handlingarna, inklusive en rimlig avkastning på investeringar.

Om en myndighet ställer upp villkor för vidareutnyttjande, ska villkoren vara relevanta för den typ av vidareutnyttjande som är aktuell. De ska vara icke-diskriminerande för jämförbara kategorier av vidareutnyttjande och får inte begränsa konkurrensen eller i onödan begränsa möjligheterna till vidareutnyttjande. Om handlingar vidareutnyttjas inom en myndighet i dess egen affärsverksamhet, ska samma avgifter och andra villkor för tillhandahållande av handlingarna tillämpas för denna verksamhet som för andra vidareutnyttjare.

En myndighet ska informera om vilka handlingar myndigheten tillhandahåller för vidareutnyttjande samt vilka avgifter och andra villkor som gäller för vidareutnyttjandet. Informationen ska lämnas elektroniskt om det är möjligt och lämpligt. Om någon begär det ska myndigheten ange beräkningsgrunden för avgifterna.

En myndighet får inte bevilja någon ensamrätt att vidareutnyttja handlingar. Myndigheten får dock efter regeringens godkännande bevilja ensamrätt när det är nödvändigt p.g.a. ett allmänt intresse. En begäran om vidareutnyttjande av handlingar ska behandlas skyndsamt. Om myndigheten avslår en begäran om vidareutnyttjande ska avslagsbeslutet alltid innehålla de skäl som har bestämt utgången. Om beslutet grundas på att vidareutnyttjandet skulle inkräkta på en immateriell rättighet, ska myndigheten ange vem som är rättsinnehavare. I alla beslut om avslag ska anges hur sökanden kan överklaga beslutet.

En myndighets beslut om villkor för vidareutnyttjande enligt den nya lagen får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

De ekonomiska konsekvenserna av förslagen för statliga myndigheter, kommuner och landsting bedöms bli försumbara.

För att PSI-direktivet och den föreslagna lagen ska få fullt genomslag hos myndigheterna krävs ytterligare åtgärder. Det föreslås att vidare insatser görs avseende kartläggning av exklusiva avtal, utarbetande av standardvillkor samt översyn av villkor och rutiner i övrigt.

Det föreslås att lagen träder i kraft den 1 juli 2010.

2 Författningsförslag

2.1 Förslag till lag om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen

Härigenom föreskrivs¹ följande.

Lagens tillämpningsområde

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om villkor för vidareutnyttjande av handlingar som finns hos statliga och kommunala myndigheter.

Vad som föreskrivs i denna lag ska också gälla handlingar hos de organ som anges i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), om handlingarna hör till den verksamhet som nämns där, samt handlingar hos aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser där kommuner eller landsting utövar ett rättsligt bestämmande inflytande. Dessa organ ska vid tillämpningen av denna lag jämföras med myndighet.

2 § Denna lag gäller inte för handlingar hos
1. utbildnings- eller forskningsinstitutioner, och

¹ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/98/EG av den 17 november 2003 om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn (EGT L 345, 31.12.2003, s. 90–96, Celex 32003L0098)

2. kulturinstitutioner.

Lagen gäller inte för handlingar som enligt lag eller annan författning inte får vidareutnyttjas eller som en myndighet tillhandahåller i sin affärsverksamhet.

Bestämmelserna i 4–8 §§ gäller endast handlingar eller delar av handlingar som en myndighet har gjort tillgängliga för vidareutnyttjande, och endast i den utsträckning myndigheten får ta ut avgifter eller ställa upp andra villkor för vidareutnyttjandet.

Med villkor enligt denna lag avses inte begränsningar i rätten att vidareutnyttja en handling som en myndighet är skyldig att besluta om eller som annars följer av lag eller annan författning.

Definitioner

3 § I denna lag avses med handling detsamma som i 2 kap. 3 § första stycket första meningen tryckfrihetsförordningen. Datorprogram ska dock inte anses vara handling.

Med vidareutnyttjande avses användning av handlingar för andra ändamål än det ursprungliga ändamål för vilket handlingarna behandlas av en myndighet.

En myndighets användning av handlingar omfattas av begreppet vidareutnyttjande endast om användningen sker i myndighetens affärsverksamhet.

Avgifter

4 § Om en myndighet får ta ut avgifter för vidareutnyttjande av handlingar, får de samlade avgiftsintäkterna inte överstiga de totala kostnaderna för insamling, framställning, reproduktion och spridning av handlingarna, inklusive en rimlig avkastning på investeringar.

Villkor

5 § Villkor för vidareutnyttjande ska vara relevanta och icke-diskriminerande för jämförbara kategorier av vidareutnyttjande.

Villkoren får inte begränsa konkurrensen eller i onödan begränsa möjligheterna till vidareutnyttjande.

6 § Om en myndighet vidareutnyttjar handlingar i sin affärsverksamhet ska samma avgifter och andra villkor för tillhandahållande av handlingarna tillämpas för denna verksamhet som för andra vidareutnyttjare.

7 § En myndighet får inte bevilja någon ensamrätt att vidareutnyttja handlingar, utom då det är nödvändigt för att tillhandahålla en tjänst av allmänt intresse. En sådan ensamrätt får endast beviljas efter beslut av regeringen och för en tid av högst tre år. Ett beslut eller avtal om ensamrätt ska göras tillgängligt för allmänheten.

Information om handlingar och villkor

8 § En myndighet ska informera om vilka handlingar myndigheten tillhandahåller för vidareutnyttjande, samt om avgifter och andra villkor för vidareutnyttjandet. Denna information ska lämnas elektroniskt om det är möjligt och lämpligt.

Myndigheten ska på begäran ange beräkningsgrunden för avgifterna.

Behandling av en begäran om vidareutnyttjande

9 § När ett organ som enligt 1 § andra stycket jämföras med myndighet handlägger ett ärende om vidareutnyttjande av handlingar hos organet, ska följande bestämmelser i förvaltningslagen (1986:223) tillämpas:

- 11 och 12 §§ om jäv,
- 14 § första stycket om en parts rätt att meddela sig muntligen,
- 15 § om anteckning av uppgifter,
- 16 och 17 §§ om en parts rätt att få del av uppgifter,
- 21 § om underrättelse av beslut,

- 22 § om överklagande,
- 23 och 24 §§ om hur beslut överklagas,
- 25 § om överlämnande av överklagande m.m.,
- 26 § om rättelse av skrivfel och liknande,
- 27 och 28 §§ om omprövning av beslut, och
- 30 § om överklagande av avvisningsbeslut.

10 § En begäran om vidareutnyttjande av handlingar ska behandlas skyndsamt.

Motivering av beslut

11 § Ett beslut om avslag på en begäran om vidareutnyttjande ska innehålla de skäl som har bestämt utgången i ärendet. Om beslutet grundas på att vidareutnyttjande skulle inkräkta på ett upphovsrättsligt skydd eller ett till upphovsrätten närstående skydd som tillkommer tredje man, ska myndigheten i beslutet ange vem som är rättsinnehavare, om denne är känd, eller vilken licensgivare som myndigheten fått informationen från.

Överklagande av beslut

12 § Beslut av en annan myndighet än regeringen, Högsta domstolen eller Regeringsrätten i ett enskilt fall enligt denna lag får överklagas hos förvaltningsrätten. Beslut av en förvaltningsrätt i ett ärende som har inletts där, liksom beslut av en tingsrätt eller en hovrätt, överklagas dock hos kammarrätt. Beslut av en kammarrätt i ett ärende som har inletts där överklagas hos Regeringsrätten.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande hos kammarrätt. Detta gäller inte i fråga om ärenden som har inletts hos en förvaltningsrätt, tingsrätt eller hovrätt.

13 § Om ett beslut av ett sådant organ som enligt 1 § andra stycket jämställs med myndighet överklagas, ska organet vara

den enskildes motpart sedan handlingarna i ärendet har överlämnats till domstolen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.

2.2 Förslag till förordning om upphävande av förordningen (2008:31) om villkor vid vidareutnyttjande av information från statliga myndigheter

utfärdad den .

Regeringen föreskriver att förordningen (2008:31) om villkor vid vidareutnyttjande av information från statliga myndigheter ska upphöra att gälla vid utgången av juni 2010.

3 Arbetets genomförande

3.1 Bakgrund

Regeringen tillsatte genom beslut den 4 december 2008 en arbetsgrupp inom regeringskansliet med uppgift att utreda hur ett korrekt genomförande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/98/EG av den 17 november 2003 om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn (PSI-direktivet)² kunde säkerställas. I arbetsgruppen ingick representanter för samtliga departement. Till ordförande i arbetsgruppen förordnades f.d. generaldirektören Peder Törnvall och till sekreterare ämnessakkunnige Gustaf Johnssén, Finansdepartementet. Arbetsgruppen skulle enligt sitt uppdrag lämna förslag till en ny lag och föreslå nödvändiga ändringar i gällande lagar och förordningar. Arbetsgruppen ansvarade för att departementen skulle inventera regelverken inom sina ansvarsområden, bedöma vilka myndigheter som berörs av PSI-direktivet och lämna förslag om författningsändringar. Arbetsgruppen redovisade sitt uppdrag i två rapporter. I en första rapport, som lämnades den 1 april 2009, redovisades budgetära konsekvenser av PSI-direktivets avgiftsbestämmelser.³ Arbetsgruppens slutrapport lämnades den 30 juni 2009.⁴

² PSI står för Public Sector Information.

³ Dnr Fi2009/3196.

⁴ Dnr Fi2009/4998.

Denna promemoria överensstämmer i allt väsentligt med slutrapporten.

3.2 PSI-arbetsgruppens arbete

Arbetsgruppen, som inledde sitt arbete i januari 2009, höll sex sammanträden.

Under arbetets gång hade arbetsgruppen kontakter med företrädare för Konkurrensverket, Ekonomistyrningsverket, Lantmäteriet, Bolagsverket, Statistiska centralbyrån, Skatteverket, Sveriges Kommuner och Landsting, samt Stockholms, Sundbybergs och Höörs kommuner. Arbetsgruppen höll en hearing med näringslivsföreträdare, där representanter för organisationerna IT-företagen, PSI-Alliance, Svenska bankföreningen och Stockholms handelskammare samt företrädare för ett tjugotal företag deltog. Arbetsgruppen samrådde med E-offentlighetskommittén (Ju 2008:06).

Departementen har på arbetsgruppens uppdrag inventerat bemyndiganden, uppgifter och uppdrag till myndigheter som avser tillhandahållande av information för vidareutnyttjande, vidareförsäljning, vidareförädling etc. Inventeringen omfattade bestämmelser om bemyndiganden, uppgifter, uppdrag och avgifter som finns i myndigheternas instruktioner och regleringsbrev samt kända sådana bemyndiganden i andra författningar, särskilda regeringsbeslut eller andra styrinstrument. Inventeringen omfattade myndigheter och andra organ inom respektive departementets ansvarsområde. För varje sådant organ har departementen bedömt om det omfattas av PSI-direktivet och inventerat relevanta styrinstrument. Inventeringen omfattade även en uppskattning av myndigheternas intäkter från PSI-relevant verksamhet. De myndigheter och organ som bedömts omfattas av undantagen i artikel 1.2 d—f har inte inventerats. Detsamma gäller en grupp organ, arbetslöshetskassorna, som i ett inledningsskede av arbetet inte ansågs komma att beröras av genom-

förändret av direktivet, men som genom den lagkonstruktion som till slut valdes har kommit att omfattas av förslaget.

Arbetsgruppen har utarbetat en beställning till departementen med riktlinjer för inventeringen. Samtliga departement genomförde inventeringen och redovisade den till arbetsgruppen.

Inventeringsresultatet analyserades samlat med särskilt avseende på avgiftsbemyndiganden och avgiftsintäkter. Analysen låg till grund för den bedömning av de budgetära konsekvenserna av PSI-direktivets avgiftsregler, som arbetsgruppen redovisade den första april 2009.

Analysen gav vid handen att endast ett tjugotal myndigheter har intäkter av någon större betydelse från PSI-relevant verksamhet. I det fortsatta arbetet har några av dessa myndigheter och de författningar som styr dem granskats mer ingående för att utreda praktiska aspekter av ett genomförande av PSI-direktivets bestämmelser. Praktiska frågor kring exempelvis avgiftsättning och andra villkor, som därvid uppmärksammats, har legat till grund för här redovisade överväganden och förslag.

Vid denna granskning och vid arbetsgruppens kontakter med myndigheter och andra intressenter har det inte uppdragats några författningsbestämmelser som strider mot PSI-direktivets materiella bestämmelser och mot den nu föreslagna lagen. Några andra indikationer på ytterligare behov av författningsändringar, inventeringar eller analyser har inte heller framkommit. Arbetsgruppen initierade därför inte någon ytterligare generell författningssgenomgång. Mot denna bakgrund föreslås i denna promemoria inga ändringar av befintliga författningar.

4 PSI-direktivet

4.1 PSI-direktivet i korthet

PSI-direktivet innehåller en uppsättning minimiregler för vidareutnyttjande av handlingar som finns hos offentliga myndigheter. Medlemsstaterna skulle införliva direktivet senast den 1 juli 2005.

Syftet med direktivet är att skapa förutsättningar för en europeisk informationsmarknad genom att genomföra ett minimum av harmonisering och anta en allmän ram för villkor för vidareutnyttjande av handlingar som produceras inom den offentliga sektorn. Direktivets handlingsbegrepp omfattar såväl pappershandlingar som handlingar i elektronisk form. Vidareutnyttjande innebär att handlingarna används för andra ändamål än dem som de ursprungligen framställdes eller samlades in för. Varje utlämnande av information leder alltså till ett vidareutnyttjande. Direktivet syftar främst till att främja förädling eller bearbetning, men täcker även t.ex. ren vidareförmedling av information. Det samma gäller även mer typisk användning av allmänna handlingar som lämnats ut med stöd av 2 kap. tryckfrihetsförordningen, t.ex. när en journalist använder en handling som underlag för en tidningsartikel, eller vad en enskild som fått del av en allmän handling än gör med den.

Tillgången till handlingar påverkas inte av direktivet utan regleras alltså av medlemsstaternas nationella lagstiftning. Det-

samma gäller bestämmelser om när det är tillåtet att vidareutnyttja handlingar. Nationella integritetsskyddsbestämmelser påverkas inte heller av direktivet. Dessutom ska de skyldigheter som åläggs enligt direktivet inte tillämpas om de är oförenliga med bestämmelser i internationella överenskommelser om skydd för immateriella rättigheter. För de handlingar som får vidareutnyttjas ska direktivets materiella bestämmelser tillämpas. I artikel 4 uppställs krav som måste vara uppfyllda vid behandling av en begäran om vidareutnyttjande, samt krav på beslutsmotivering och överklagandehänvisning. När det gäller villkor för vidareutnyttjande innehåller direktivet regler om tillgängliga format (artikel 5), avgiftsprinciper (artikel 6), öppenhet (artikel 7), licenser (artikel 8), icke-diskriminering (artikel 10) och förbud mot exklusiva avtal (artikel 11). Direktivet innehåller också bestämmelser om praktiska arrangemang för att underlätta vidareutnyttjande (artikel 9).

Direktivet är med vissa undantag tillämpligt på handlingar hos statliga och kommunala myndigheter och hos andra organ som lyder under offentlig rätt.

I maj 2009 publicerade kommissionen en rapport från den första översynen av direktivet.⁵ I rapporten föreslås inga ändringar i direktivet.

4.2 Införlivandet i Sverige

Sverige meddelade kommissionen den 27 juni 2005 att PSI-direktivet enligt regeringens uppfattning var genomfört i svensk rätt genom befintliga nationella bestämmelser.⁶ Kommissionen har dock i en formell underrättelse den 23 mars 2007 gjort gällande att Sverige har underlåtit att införa lagbestämmelser och vidta andra åtgärder, alternativt har underlåtit att anpassa befint-

⁵ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén - Vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn: översyn av direktiv 2003/98/EG, KOM (2009) 212 slutlig.

⁶ Underrättelse om genomförande av direktiv 2003/98/EG, Dnr Fi2005/3387.

liga lagbestämmelser eller åtgärder, med anledning av PSI-direktivet. Kommissionen gjorde också gällande att Sverige har behållit förvaltnings- och avtalspraxis som står i strid med direktivet. Kommissionen ansåg därför att Sverige hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt direktivet. Detta gällde främst införlivandet av artiklarna 2, 4, 6, 7, 8 och 10 med nationell lagstiftning.⁷

Direktivet har delvis införlivats i svensk rätt genom förordningen (2008:31) om villkor vid vidareutnyttjande av information från statliga myndigheter (PSI-förordningen). Denna förordning, som trädde i kraft den 1 april 2008, gäller endast för förvaltningsmyndigheter under regeringen.

Kommissionen har därefter i en kompletterande formell underrättelse daterad den 17 oktober 2008, och med återopande av tidigare översänd formell underrättelse av den 23 mars 2007, gjort gällande att Sverige på ett ofullständigt och felaktigt sätt har införlivat PSI-direktivet i nationell rätt, framför allt artiklarna 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10 och 11. I huvudsak har kommissionen anfört att de svenska införlivandeåtgärderna uppenbart brister i tydlighet, exakthet och obestridligt bindande verkan och att de inte garanterar att vare sig målen eller de skyldigheter som fastställs i direktivet uppfylls på ett fullständigt sätt.⁸

4.3 Vidareutnyttjande av offentlig information

Vissa myndigheter har fått till uppgift av riksdag och regering att förse samhället med viss information, medan informationen för andra myndigheter är en biprodukt från ärendehandläggningen. Exempel på myndigheter som har informationsförsörjning som huvuduppgift är Lantmäteriet, Bolagsverket och Statistiska cen-

⁷ Formell underrättelse, ref. SG-Greffe (2007)D/201516 ärendenummer 2006/4349, daterad Bryssel 2007-03-23.

⁸ Kompletterande formell underrättelse, ref. SG-Greffe (2008)D/206298 ärendenummer 2006/4349, daterad Bryssel 2008-10-16.

tralbyrån. I dessa fall är det alltså myndighetens centrala uppgift att se till att viss information finns tillgänglig i samhället, därför att statsmakterna bedömt att det är ett offentligt åtagande att förse samhället med denna information.

Information som samlas in eller framställs av myndigheter kan ofta ligga till grund för tjänster som utvecklas av privata företag. I skäl 4 i PSI-direktivets ingress nämns som exempel på sådan information som kan vara intressant att vidareutnyttja social och ekonomisk information, geografisk information, väderinformation, turistinformation, affärsinformation, patentinformation och information om utbildning.

Såväl det allmännas ansvar för att förse samhället med information, som förutsättningarna för att vidareutnyttja sådan information har länge varit aktuella i Sverige. Informationsförsörjning var t.ex. en central fråga i den förvaltningspolitiska propositionen, Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst (prop. 1997/98:136). Bland andra utredningar där frågan tas upp kan nämnas Grunddatabasutredningens betänkande Grunddata – i samhällets tjänst (SOU 1997:146), promemorian Samhällets grundläggande information (Ds 2000:34) och IT-kommissionens slutbetänkande Digitala tjänster – Hur då? – En IT-politik för resultat och nytta (SOU 2003:55).

Information från svenska myndigheter vidareutnyttjas i betydande omfattning. Exempel på sådan information är geografisk information från bl.a. Lantmäteriet, företagsinformation från bl.a. Bolagsverket, Kronofogdemyndigheten och Skatteverket, samt väderinformation från SMHI. Genom att de svenska myndigheterna har informationstillgångar av hög kvalitet i elektronisk form är potentialen för fortsatt utveckling av vidareutnyttjande av sådan information stor.

Frågan om gränserna för det offentliga åtagandet på informationsförsörjningsområdet är ofta diskuterad.⁹ Frågan tas också upp i kommissionens översynsrapport.¹⁰ Exakt var gränsen går

⁹ Se t.ex. SOU 1997:146 s. 98 f., prop. 1997/98:136 s. 60 f., och Åtgärder för bättre konkurrens – förslag (Konkurrensverket 2009:8) s. 160-163.

¹⁰ KOM (200) 212 slutlig, s. 10.

för rätten att förädla och förmedla informationen, den s.k. förädlingsrätten, måste avgöras på varje område och för varje myndighet för sig. Det förekommer att myndigheter enligt sin instruktion och andra styrinstrument får ägna sig åt förädling och försäljning av information på marknaden. Konkurrensverket har i rapporten Åtgärder för bättre konkurrens analyserat konkurrensaspekter av att myndigheter med informationsansvar också agerar som vidareförädlare eller på annat sätt på marknaden.¹¹

¹¹ Åtgärder för bättre konkurrens – förslag (Konkurrensverket 2009:4), s. 160-163.

5 Direktivets genomförande

5.1 Allmänna krav på införlivande av direktiv

Direktivet riktar sig till medlemsstaterna. Ett direktiv anger det resultat som ska uppnås, men det överläts åt medlemsstaterna att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet. Ett direktiv ska därför genomföras i nationell rätt.

Införlivandet av ett direktiv kräver inte nödvändigtvis lagstiftningsåtgärder. Det är inte nödvändigt att återge ett direktivs föreskrifter i särskilda författningsbestämmelser. För införlivandet kan det, beroende på direktivets innehåll, vara tillräckligt att det finns en allmän rättslig ram. Särskilt förekomsten av allmänna principer i statsrätt eller förvaltningsrätt kan göra att ett införlivande genom särskilda lagstiftningsåtgärder är överflödigt. Detta förutsätter emellertid att dessa principer utgör en effektiv garanti för att svenska myndigheter faktiskt tillämpar direktivet fullt ut. I de fall då en bestämmelse i direktivet syftar till att skapa rättigheter för enskilda måste rättsläget vara tillräckligt klart, och de personer som berörs ha möjlighet att få full kännedom om sina rättigheter och, i förekommande fall, kunna göra dem gällande i domstol.

Det finns således inget krav på att ett visst direktiv ska införlivas genom en särskild författning. Direktivets bestämmelser ska på lämpligt sätt införlivas i den nationella rättsordningen. Det finns inget krav på ordagrann överföring, men de svenska föreskrifterna bör vara lika utförliga som direktivets om det inte är klart att en mindre utförlighet är tillräcklig. Innehållet i för-

fattningar som genomför direktiv bör struktureras och presenteras på ett sätt som ansluter till svensk rättstradition.

För att ett direktiv ska anses vara genomfört genom att det finns en nationell praxis på området krävs enligt EG-domstolen en betydande klarhet och säkerhet. Enskilda måste kunna göra gällande sina rättigheter enligt direktivet vid en domstol i medlemsstaten. Det räcker inte att direktivet följs upp genom en administrativ praxis som kan ändras efter förvaltningens eget gottfinnande.

Kommissionen har påpekat en rad brister i det svenska genomförandet av PSI-direktivet. Det gäller bl.a. att vissa direktivbestämmelser över huvud taget inte har någon motsvarighet i svensk rätt. Andra brister ligger i att svenska bestämmelser inte är tillräckligt tydliga och att de saknar obestridligt bindande rättslig verkan. En central aspekt av det sistnämnda är att bestämmelserna inte är bindande för kommunerna, eftersom PSI-förordningen endast omfattar myndigheter under regeringen.

5.2 Överväganden och förslag

Förslag: PSI-direktivets bestämmelser genomförs i svensk rätt genom en särskild lag om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen.

Skälen för förslaget: Kraven i PSI-direktivet innebär att vissa åligganden och befogenheter måste införas inte bara för statliga myndigheter utan även för kommunala myndigheter och sådana privata organ som bedriver offentlig verksamhet. Av 8 kap. regeringsformen följer att föreskrifter med sådant innehåll måste ges i lag.

De frågor som regleras i PSI-direktivet berör och överlappar flera olika rättsområden som regleras i olika författningar av olika valör: grundlag, lag och förordning. Det finns därför ingen given plats för sådana lagbestämmelser i någon enskild befintlig författning.

Det bedöms därför att en särskild lag bör stiftas för att införliva direktivets bestämmelser i svensk rätt. I lagen samlas bestämmelser som tar sikte på vidareutnyttjande. Genom att samla bestämmelserna i en särskild lag tydliggörs att dessa bestämmelser är skilda från bestämmelser om tillgång till handlingar och bestämmelser om när vidareutnyttjande är tillåtet. Att införliva bestämmelserna i en ny lag stämmer alltså väl överens med direktivets systematik och dess förhållande till nationella bestämmelser om tillgång till handlingar och om rätten att vidareutnyttja handlingar. En ny lag i enlighet med föreliggande förslag bedöms vara tillräcklig för att på ett korrekt och fullständigt sätt införliva PSI-direktivet i den svenska rättsordningen i de delar där direktivets bestämmelser kräver författningsändringar för att införlivas.

En ny lag om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga sektorn bör därför införas.

Den föreslagna lagen bör ges samma tillämpningsområde och innehålla samma begränsningar som PSI-direktivet. Det innebär att lagen inte i något avseende ska påverka rätten att få tillgång till handlingar. Lagen ska inte heller i något avseende påverka rätten att vidareutnyttja handlingar. Lagen måste därför utformas så att dess tillämpningsområde begränsas i förhållande till de författningar som ger förutsättningarna för tillgång till handlingar och rätten att vidareutnyttja handlingar. Exempel på sådana författningar är tryckfrihetsförordningen, offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), registerförfattningar och lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk, upphovsrättslagen.

Den föreslagna lagen ska inte reglera sådant som omfattas av redan befintlig författningsreglering som antingen uppfyller direktivets bestämmelser, eller som inte berörs av direktivets bestämmelser. Det innebär att sådana frågor som omfattas av generell lagstiftning som är tillämplig även på PSI-området inte ska specialregleras i den föreslagna lagen, när den befintliga lagstiftningen uppfyller direktivets krav. På så sätt underlättas bestämmelsernas praktiska tillämpning eftersom myndigheterna inte

behöver förhålla sig till eller tillämpa nya bestämmelser. Detta kan gälla t.ex. generella bestämmelser i förvaltningslagen (1986:223) eller konkurrenslagen (2008:579). Lagen ska gälla för både statliga och kommunala myndigheter samt organ under offentlig rätt.

6 Den nya lagens tillämpningsområde

6.1 Allmänna avgränsningar

6.1.1 PSI-direktivet

Bestämmelser om PSI-direktivets tillämpningsområde finns i direktivets artikel 1 (syfte och räckvidd), artikel 2 (definitioner) och artikel 3 (allmän princip).

I artikel 1.1 anges att direktivet fastställer ”en minimiuppsättning regler för vidareutnyttjande av handlingar som finns hos offentliga myndigheter i medlemsstaterna samt för hur detta vidareutnyttjande skall underlättas i praktiken”. I artikel 1.2 finns ett antal undantag av olika slag. Direktivet gäller enligt artikel 1.2 a endast handlingar inom myndighetens offentliga verksamhet. Handlingar i eventuell kommersiell verksamhet omfattas inte. Vad som är offentlig verksamhet ska bestämmas av nationell lagstiftning eller gängse administrativ praxis i medlemsstaten. Vidare ska direktivet inte gälla handlingar som omfattas av immateriella rättigheter som tillkommer tredje man (artikel 1.2 b).

Enligt artikel 1.2 c ska direktivet inte omfatta handlingar som nationella tillgångsbestämmelser inte ger tillgång till. Detta följer dessutom av bestämmelsen i artikel 1.3. I direktivet nämns som exempel på grunder som kan föreligga för att begränsa tillgången

till handlingar i nationell lagstiftning skyddet av den inre säkerheten, insynsskydd för statistiska uppgifter och skydd av affärshemligheter.

Direktivet undantar också handlingar som finns hos vissa kategorier av organisationer. I artikel 1.2 d undantas handlingar hos public service-bolag på radio- och TV-området. Artikel 1.2 e undantar handlingar hos utbildnings- och forskningsinstitutioner. Som exempel nämns skolor, universitet, arkiv, bibliotek och forskningsinrättningar, samt organisationer för överföring av forskningsresultat. I artikel 1.2 f undantas handlingar hos kulturinstitutioner. De exempel som anges är museer, bibliotek, arkiv, orkestrar, operahus, balettkårer och teatrar.

Direktivet bygger på och ska inte påverka nationella bestämmelser om tillgång till handlingar (artikel 1.3). I artikel 1.3 anges också att direktivet inte ska tillämpas ”på sådana fall då medborgare eller företag enligt bestämmelserna om tillgång måste visa att de har ett särskilt intresse för att få tillgång till handlingarna”. Detta tar förmodligen främst sikte på den rätt till s.k. partsinsyn som bl.a. följer av 16 § förvaltningslagen och som innebär att den som är part i ett ärende normalt har en särskild rätt att få del av allt material i ärendet som har tillförts av någon annan. Syftet med denna typ av reglering är att säkerställa partens möjligheter att ta tillvara sin rätt i ärendet. PSI-direktivet är således inte tillämpligt vid ett sådant utlämnande.

Direktivet ska inte heller påverka skyddet för den personliga integriteten (artikel 1.4). Det gäller både integritetsskyddsbestämmelser enligt nationell lagstiftning och gemenskapslagstiftning, i synnerhet skyldigheter och rättigheter enligt det s.k. dataskyddsdirektivet.¹²

Vidare påpekas i artikel 1.5 att direktivets bestämmelser inte ska tillämpas om de är oförenliga med bestämmelser i internationella överenskommelser om skydd av immateriella rättigheter, i synnerhet Bernkonventionen för skydd av litterära och konst-

¹² Europaparlamentets och Rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter.

närliga verk och avtalet om handelsrelaterade immateriella rättigheter, TRIPs-avtalet. I skäl 22 i direktivets ingress uttalas dock att offentliga myndigheter bör använda sin upphovsrätt på ett sätt som underlättar vidareutnyttjande.

I artikel 2 definieras några begrepp som har betydelse för direktivets tillämpningsområde, bl.a. offentliga myndigheter, organ som lyder under offentlig rätt, handling och vidareutnyttjande.

Artikel 3 innehåller PSI-direktivets allmänna princip. Där föreskrivs: ”Om vidareutnyttjande av handlingar som finns hos offentliga myndigheter tillåts skall medlemsstaterna se till att dessa handlingar kan vidareutnyttjas för kommersiella eller icke-kommersiella ändamål i enlighet med villkoren i kapitlen III och IV. Om möjligt skall handlingarna göras elektroniskt tillgängliga.” Direktivet ska alltså inte påverka huruvida handlingar faktiskt får vidareutnyttjas. För handlingar som får vidareutnyttjas enligt nationell rätt ska direktivets bestämmelser tillämpas.

6.1.2 Gällande rätt avseende tillgång till handlingar hos myndigheter

Handlingsoffentlighet enligt tryckfrihetsförordningen

Tryckfrihetsförordningens andra kapitel innehåller bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet. Enligt dessa bestämmelser är handlingar allmänna om de förvaras hos en myndighet och är att anse som upprättade vid eller inkomna till myndigheten. Utgångspunkten är att var och en, såväl svenska som utländska medborgare, har rätt att ta del av de allmänna handlingar som finns hos myndigheter. Denna rätt omfattar även juridiska personer (se RÅ 2003 ref. 83). Denna rätt får endast begränsas till skydd för något av de intressen som anges i 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen. Enskilda har också rätt att mot avgift få kopior eller avskrifter av offentliga allmänna handlingar.

Reglerna om handlingsoffentlighet ger inte enskilda rätt att få ut handlingar i elektronisk form. En sådan skyldighet kan dock föreskrivas i lag (2 kap. 13 § första stycket andra meningen tryckfrihetsförordningen, se vidare i avsnitt 6.5).

I offentlighets- och sekretesslagen finns närmare bestämmelser om begränsningar i rätten att ta del allmänna handlingar. Där finns också vissa bestämmelser om hanteringen av allmänna handlingar.

Andra bestämmelser som påverkar tillgången till handlingar

Utöver de ovan redovisade bestämmelserna som ger enskilda en rätt att få tillgång till handlingar hos myndigheter, finns andra bestämmelser som påverkar tillgången till handlingar, och de former i vilka enskilda ges tillgång till handlingarna. Många av dessa bestämmelser finns i s.k. registerförfattningar.

I registerförfattningarna finns bestämmelser om inrättande av register hos myndigheter på olika verksamhetsområden och hur myndigheterna ska hantera den information som finns i registren.

Vissa registerförfattningar gäller myndigheters skyldighet att föra register som syftar till att offentliggöra vissa förhållanden, t.ex. lagen (2000:224) om fastighetsregister eller förordningen (1984:692) om det allmänna företagsregistret. Andra registerförfattningar reglerar en myndighets hantering av personuppgifter, och har till syfte att skydda den personliga integriteten, t.ex. lagen (1999:90) om behandling av personuppgifter vid Skatteverkets medverkan i brottsutredningar.

En registerförfattning kan innehålla regler om vilka uppgifter som får samlas in, för vilka ändamål de får användas och på vilket sätt (genom direktåtkomst eller på medium för automatiserad behandling) information får lämnas ut.

När det gäller kommersiellt vidareutnyttjande av handlingar i form av vidareförädling och distribution av själva handlingarna, har dessa bestämmelser stor praktisk betydelse. Flera av de myn-

digheter som har stora avgiftsintäkter för vidareutnyttjande av handlingar, grundar denna verksamhet på bestämmelser i registerförfattningar. Detta gäller t.ex. SPAR-registret hos Skatteverket,¹³ fastighetsregistret hos Lantmäteriet¹⁴ och BASUN-registret hos SCB.¹⁵

Registerförfattningarna kan innehålla bestämmelser som kräver att myndigheten gör en prövning av ändamålen med vidareutnyttjandet av handlingarna. Myndigheten kan därvid vara skyldig att begränsa tillgången till uppgifter i elektronisk form. I de delar en sådan prövning gäller rätten att få tillgång till handlingar berörs de inte av PSI-direktivet, eftersom direktivet inte påverkar rätten att få tillgång till handlingar.

6.1.3 Gällande rätt avseende vidareutnyttjande av handlingar

Huvudprincipen är att upprättade allmänna handlingar som finns hos myndigheter får vidareutnyttjas fritt. Det kan dock finnas rättsliga inskränkningar i möjligheterna att vidareutnyttja en handling eller uppgifter ur en handling.

Begränsningar i rätten att förfoga över en handling på grund av sekretess- eller integritetsskäl

En handling som omfattas av sekretess kan ha lämnats ut med förbehåll, som begränsar den enskildes möjligheter att t.ex. vidarebefordra handlingen eller uppgifter ur handlingen till andra (se bl.a. 10 kap. 14 § offentlighets- och sekretesslagen).

Personuppgiftslagen (1998:240) och registerförfattningarna omfattar även enskildas behandling av personuppgifter och kan således innebära begränsningar i möjligheterna att utnyttja en

¹³ Lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret och förordningen (1998:1234) om det statliga personadressregistret.

¹⁴ Lagen (2000:224) om fastighetsregister och förordningen (2000:308) om fastighetsregister.

¹⁵ Förordningen (1984:692) om det allmänna företagsregistret.

handling. Den enskilde kan dessutom omfattas av någon specialreglering som begränsar möjligheterna att disponera över en handling, t.ex. inom kreditupplysningsverksamhet.

Begränsningar i rätten att förfoga över en handling av immaterialrättsliga skäl

Innehållet i en handling kan skyddas av upphovsrätt eller av vissa upphovsrätten närstående rättigheter som begränsar den enskildes utrymme att vidareutnyttja handlingen. För handlingar hos myndigheter kan det framför allt vara aktuellt med upphovsrättsligt skyddade verk eller prestationer som är föremål för s.k. katalogskydd. I första hand gäller detta naturligtvis inkomna handlingar, där rättigheterna tillkommer tredje man. Det kan emellertid förekomma att även upprättade handlingar har sådant skydd. I sådana fall kan möjligheterna att utnyttja handlingen vara begränsade.

Det är en hävdvunnen huvudprincip att allmänna handlingar som upprättats vid en myndighet inte är föremål för upphovsrätt.¹⁶ Enligt 9 § upphovsrättslagen gäller som huvudregel inte upphovsrätt till författningar, beslut av myndigheter, yttranden av myndigheter och officiella översättningar av sådana handlingar. I andra stycket samma paragraf föreskrivs att upphovsrätt ska gälla för kartor, alster av bildkonst, musikaliska verk och diktverk. Enligt 26 a § andra stycket samma lag får dock envar återge upprättade handlingar även om de omfattas av upphovsrätt. I tredje stycket samma paragraf föreskrivs att vissa kategorier av handlingar inte får återges, bl.a. kartor, tekniska förebilder, datorprogram och verk som är resultat av vetenskaplig forskning. I 26 a § tredje stycket 9 undantas ”verk av vilka exemplar genom en myndighets försorg tillhandahålls allmänheten i samband med affärsverksamhet” från den fria återgivningsrätten.

¹⁶ Prop. 1973:15 s. 134.

Enligt 49 § tredje stycket ska 26 a § tillämpas även på sådana arbeten som omfattas av katalogskyddet.

Syftet med undantaget i 26 a § tredje stycket 9 upphovsrättslagen är att skydda det allmännas kommersiella intressen. I motiven framhölls att offentlig affärsverksamhet skulle kunna bedrivas på samma villkor som privat affärsverksamhet, och att myndigheter som bedriver kommersiell verksamhet inte ska komma i ett sämre läge än andra marknadsaktörer. Bestämmelsen tar sikte på offentlig verksamhet som bedrivs i ”former och på villkor som liknar privat företagsamhet”.¹⁷ Bestämmelsen tar alltså sikte på myndigheternas aktiviteter på en marknad i konkurrens. Att en verksamhet är avgiftsfinansierad är inte i sig tillräckligt för att den ska anses vara en affärsverksamhet. I motiven framhölls också att de ekonomiska målen för verksamheten inte behöver syfta till att åstadkomma vinst för att verksamheten ska anses utgöra en affärsverksamhet.¹⁸ De handlingar som räknas upp i 26 a § tredje stycket 1—8, t.ex. kartor, tekniska förebilder, datorprogram och verk som är resultat av vetenskaplig forskning, har samma skydd oavsett om de tillhandahålls i en myndighets affärsverksamhet eller inte.

Verksamheter som är myndighetsuppgifter i den meningen att de innebär ett fullgörande av ett offentligt åtagande omfattas därför inte av begreppet affärsverksamhet. Detta gäller sådana verksamheter som i PSI-direktivets terminologi hör till myndighetens offentliga verksamhet. Vissa myndigheter har till uppgift att förse samhället med viss information, t.ex. Lantmäteriet, Bolagsverket och Skatteverket. När myndigheter fullgör sådana plikter enligt sin instruktion eller någon annan författning eller enligt regleringsbrev eller annat regeringsbeslut, kan detta normalt inte anses vara affärsverksamhet i den mening som avses i upphovsrättslagen.

¹⁷ Prop. 1973:15 s. 134.

¹⁸ Prop. 1973:15 s. 164.

6.1.4 Överväganden, förslag och bedömning

Förslag: Lagens tillämpningsområde ska omfatta villkor för vidareutnyttjande av handlingar som finns hos statliga och kommunala myndigheter samt vissa organ som lyder under offentlig rätt utan att vara myndigheter.

Lagen ska inte omfatta tillgång till handlingar och den ska inte reglera eller påverka tillåtligheten av vidareutnyttjande av handlingar.

Bedömning: Den redan gällande principen att handlingar som enskilda får tillgång till i regel också får vidareutnyttjas behöver inte lagregleras.

Skälen för förslagen och bedömningen: Det finns ingen anledning att ge de svenska bestämmelser, genom vilka direktivet införlivas, ett annat tillämpningsområde än direktivets. Den föreslagna lagen bör därför så nära som möjligt ansluta till direktivets tillämpningsområde. I de avseenden direktivets tillämpningsområde bestäms av nationell rätt bör lagens bestämmelser om tillämpningsområde bygga på den svenska reglering som direktivet förutsätter. Lagens inledande bestämmelse om tillämpningsområdet bör ansluta till direktivets bestämmelse. Det bör således av en bestämmelse i den föreslagna lagen framgå att lagen är tillämplig på vidareutnyttjande av handlingar som finns hos statliga och kommunala myndigheter och andra organ som lyder under offentlig rätt. Det föreslås att dessa bestämmelser införs i den föreslagna lagens 1 §. Nedan i avsnitt 6.2 och 6.3 behandlas begreppen handling och vidareutnyttjande. Vilka organ som ska omfattas utvecklas i avsnitt 6.4.

De handlingar hos vissa organ och verksamheter, som PSI-direktivet inte är tillämpligt på, bör undantas från den föreslagna lagens tillämpningsområde. Undantagsbestämmelserna föreslås införas i 2 § i den föreslagna lagen. De olika undantagen behandlas närmare nedan (kapitel 7).

Nationella bestämmelser ska enligt direktivet reglera såväl tillgången till handlingar som rätten att vidareutnyttja handling-

ar. Som redovisats ovan finns svenska tillgångsbestämmelser i 2 kap. tryckfrihetsförordningen. Bestämmelser som reglerar rätten att vidareutnyttja handlingar finns i upphovsrättslagen, i offentlighets- och sekretesslagen, personuppgiftslagen och i registerförfattningar. Här kan också nämnas att det även, i den mån angivna författningar inte säger annat, finns ett betydande utrymme för myndigheter att välja att ge tillgång till handlingar för vidareutnyttjande. Regleringen i 2 kap. tryckfrihetsförordningen avser ju de situationer då en myndighet är skyldig att agera på ett visst sätt. Det finns t.ex. inget principiellt hinder mot att en myndighet lämnar ut handlingar som före detta utlämnande inte var allmänna.

För att på avsett vis avgränsa lagens tillämpningsområde bör det tydliggöras i lagen att den inte ska påverka tillgången till handlingar eller rätten att vidareutnyttja handlingar. Detta bör tydliggöras dels genom att handlingar som över huvud taget inte får vidareutnyttjas undantas från lagens tillämpningsområde, dels genom en bestämmelse att lagens materiella bestämmelser ska tillämpas endast på handlingar som gjorts tillgängliga för vidareutnyttjande. För att tydliggöra att lagen inte ger någon rätt för myndigheter att ställa upp villkor eller ta ut avgifter för vidareutnyttjande bör i samma bestämmelse anges att lagens materiella bestämmelser om avgifter och andra villkor ska tillämpas endast om myndigheten har rätt att ta ut avgifter eller ställa upp villkor. Den föreslagna bestämmelsen bör införas i lagens 2 §.

Dessa allmänna avgränsningar innebär att den föreslagna lagen är tillämplig på handlingar som någon får ut från en myndighet eller ett organ under offentlig rätt utan åberopande av en särskild rätt i det enskilda fallet. Enligt vilka bestämmelser myndigheten på detta sätt tillhandahåller handlingar saknar betydelse för lagens tillämplighet. PSI-lagen ska inte påverka tillämpningen av de bestämmelser om tillgång till handlingar och rätten att vidareutnyttja dem som finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen, offentlighets- och sekretesslagen samt i personuppgiftslagen och registerförfattningar. Inte heller påverkas upphovsrättslagens bestämmelser om rätten att vidareutnyttja handlingar av den fö-

reslagna lagen. Dessa bestämmelser och andra bestämmelser om tillgång till handlingar eller rätten att vidareutnyttja handlingar ska tillämpas på samma sätt som tidigare.

De begränsningar som myndigheten ställer upp med stöd av sekretessbestämmelser eller registerförfattningar kan också innebära begränsningar av rätten till vidareutnyttjande av de uppgifter och handlingar som faktiskt lämnas ut. Befintliga bestämmelser om ändamålsprövningar omfattas inte av PSI-direktivet dels för att de rör tillgången till handlingar, dels för att de avser i vilken utsträckning vidareutnyttjande är tillåtet samt syftar till att skydda den personliga integriteten. När sådana begränsningar ställs upp gäller därför inte PSI-direktivets krav. Det bör av en bestämmelse i den föreslagna lagen framgå att den inte är tillämplig på sådana begränsningar. Denna bestämmelse föreslås införas i lagens 2 §.

Den allmänna principen om att handlingar som enskilda får tillgång till i regel också får vidareutnyttjas behöver inte lagregleras.

6.2 Handlingar

6.2.1 PSI-direktivet

PSI-direktivet är enligt artikel 1.1 tillämpligt på handlingar.

I artikel 2.3 definieras handling på följande sätt:

”a) allt innehåll, oberoende av medium (på papper eller lagrat i elektronisk form eller i form av ljudinspelningar, bildinspelningar eller audiovisuella inspelningar),

b) varje del av sådant innehåll.”

I skäl 11 i direktivets ingress utvecklas handlingsbegreppet något. Där sägs att definitionen av handling ska vara i linje med informationssamhällets utveckling. Handlingsbegreppet ska omfatta framställningar oavsett vilken typ av information det gäller, och oavsett medium. Såväl text och ljud- samt bildupptag-

ningar ska omfattas. Av skäl 9 i ingressen framgår att definitionen av handling inte ska omfatta datorprogram.

6.2.2 Gällande rätt

I 2 kap. 3 § första stycket första meningen tryckfrihetsförordningen definieras handling som ”framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel.” Definitionen omfattar även datorprogram (jfr RÅ 2004 ref. 74).

6.2.3 Överväganden och förslag

Förslag: Lagen ska tillämpas på vidareutnyttjande av handlingar. Handlingsbegreppet ska ha samma innebörd som i tryckfrihetsförordningen. Lagen ska innehålla en bestämmelse med en definition av begreppet handling.

Skälen för förslaget: Tryckfrihetsförordningens handlingsbegrepp överensstämmer med eller är i vart fall inte snävare än direktivets definition. Något exempel på en handling enligt direktivets definition som inte omfattas av definitionen i tryckfrihetsförordningen har inte identifierats. Tryckfrihetsförordningens handlingsbegrepp är också välkänt hos myndigheter och andra organ som omfattas av handlingsoffentligheten. Genom att bygga på detta begrepp underlättas tillämpningen av den föreslagna lagen.

PSI-lagens tillämpningsområde bör, på samma sätt som direktivet, begränsas till att gälla handlingar. Detta bör framgå av en bestämmelse i den föreslagna lagens 1 §.

Det bör även tydliggöras i en särskild definitionsbestämmelse att handlingsbegreppet är detsamma i PSI-lagen som i 2 kap. tryckfrihetsförordningen. PSI-direktivets undantag för datorprogram bör införas i den föreslagna lagen genom en undantagsbestämmelse, som föreskriver att datorprogram inte ska omfattas

av den föreslagna lagens definition. Denna bestämmelse bör införas i den föreslagna lagens 3 §.

6.3 Vidareutnyttjande

6.3.1 PSI-direktivet

I artikel 2.4 definieras vidareutnyttjande på följande sätt: ”vidareutnyttjande: personers eller rättssubjekts användning av handlingar som finns hos offentliga myndigheter för andra kommersiella eller icke-kommersiella ändamål än det ursprungliga ändamål för vilket handlingarna framställdes inom den offentliga verksamheten. Utbyte av handlingar mellan offentliga myndigheter som enbart sker i samband med deras offentliga verksamhet skall inte anses utgöra vidareutnyttjande.”

I skäl 8 i ingressen sägs följande: ”Offentliga myndigheter samlar in, framställer, reproducerar och sprider handlingar för att fullgöra sina offentliga plikter. Att utnyttja sådana handlingar av andra skäl utgör vidareutnyttjande.”

De ursprungliga ändamålen för vilka handlingarna framställts är alltså sådana ändamål som ingår i fullgörandet av myndighetens offentliga plikter. All annan användning utgör vidareutnyttjande. Detta innebär att all användning av handlingar av andra än myndigheten, eller den organisation som har att fullgöra ett offentligt åtagande, är vidareutnyttjande.

Handlingarna tillkommer inom en myndighets offentliga verksamhet. Oavsett hur syftet med denna verksamhet formulerats måste varje användning som inte sker inom ramen för den myndighetens offentliga verksamhet sägas vara en sådan användning som faller inom ramen för direktivets definition av vidareutnyttjande.

6.3.2 Överväganden och förslag

Förslag: Lagen ska tillämpas på vidareutnyttjande av handlingar. Med vidareutnyttjande avses användning av handlingar för andra ändamål än det ursprungliga ändamål för vilket handlingarna behandlas av en myndighet. Myndigheters utbyte av handlingar inom ramen för deras offentliga verksamhet ska inte anses vara vidareutnyttjande. Begreppet vidareutnyttjande ska definieras i lagen.

Skälen för förslaget: För att ge den föreslagna lagen det avsedda tillämpningsområdet bör den begränsas till att avse vidareutnyttjande av handlingar. I lagens 1 § bör föreskrivas att lagen är tillämplig på vidareutnyttjande av handlingar.

Eftersom det inte finns någon svensk legaldefinition eller allmänt vedertagen definition av vidareutnyttjande som överensstämmer med direktivets, bör en bestämmelse med en sådan legaldefinition tas in i den föreslagna lagens 3 §.

Utbyte av handlingar mellan myndigheter ska inte omfattas av begreppet vidareutnyttjande, när det sker inom myndigheternas offentliga verksamhet. En myndighets användning av handlingar från den egna eller andra myndigheter inom ramen för affärsverksamhet är däremot vidareutnyttjande i direktivets mening. I den föreslagna lagen bör därför införas en bestämmelse om att en myndighets användning av handlingar från en myndighet ska omfattas av begreppet vidareutnyttjande endast när användningen sker inom myndighetens affärsverksamhet. Användningen av och innebörden i begreppet affärsverksamhet utvecklas nedan i avsnitt 7.2.

Lagens definition av vidareutnyttjande motsvarar därmed direktivets.

6.4 Organ som omfattas

6.4.1 PSI-direktivet

PSI-direktivet gäller handlingar som finns hos offentliga myndigheter. Enligt artikel 2.1 avses med begreppet offentliga myndigheter statliga, regionala eller lokala myndigheter, organ som lyder under offentlig rätt samt sammanslutningar av sådana myndigheter eller organ. Organ under offentlig rätt är enligt artikel 1.2 varje organ som

- särskilt har inrättats för att tillgodose behov i det allmännas intresse, som inte är av industriell eller kommersiell karaktär,
- är en juridisk person, och
- vars verksamhet till största delen finansieras av statliga, regionala eller lokala myndigheter eller av andra organ som lyder under offentlig rätt eller som står under administrativ tillsyn av sådana organ eller vars förvaltning står under tillsyn av sådana organ eller i vars förvaltningsorgan, styrelseorgan eller tillsynsorgan mer än hälften av ledamöterna utses av statliga, regionala eller lokala myndigheter eller av andra organ som lyder under offentlig rätt.

Denna definition är mycket vid. I praktiken begränsas dock tillämpningsområdet genom att direktivets tillämplighet förutsätter både att man kan få tillgång till handlingar och att de får vidareutnyttjas. Båda dessa förhållanden ska regleras av nationell rätt. Direktivet omfattar alltså handlingar som finns hos organ som lyder under offentlig rätt, bara under förutsättning att nationella tillgångsbestämmelser ger tillgång till handlingarna och att nationella bestämmelser tillåter att de vidareutnyttjas.

6.4.2 Gällande rätt

Tryckfrihetsförordningens regler om handlingsoffentlighet omfattar statliga och kommunala myndigheter samt riksdagen och

beslutande kommunala församlingar. Vidare utsträcks regeringens tillämpningsområde genom bestämmelserna i 2 kap. 3-5 §§ offentlighets- och sekretesslagen. I offentlighets- och sekretesslagens bilaga räknas upp ett antal enskilda organ som helt eller delvis omfattas av handlingsoffentligheten trots att de inte är myndigheter (2 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen). Tryckfrihetsförordningens bestämmelser är tillämpliga även på handlingar hos kommunala bolag där kommuner och landsting har ett rättsligt bestämmande inflytande (2 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen).

Det kan finnas organ som faller under direktivets definition av organ under offentlig rätt, men som inte omfattas av några nationella svenska tillgångsbestämmelser. För handlingar som finns hos dessa organ är därför direktivet inte tillämpligt. Direktivet uppställer nämligen inte något krav på tillgångsregler för handlingar som finns hos sådana organisationer.

PSI-förordningen är enligt sin 1 § tillämplig på myndigheter under regeringen.

6.4.3 Överväganden och förslag

Förslag: Lagen ska omfatta statliga och kommunala myndigheter samt vissa andra organ, som omfattas av tryckfrihetsförordningens bestämmelser om handlingsoffentlighet.

Skälen för förslaget: PSI-direktivet omfattar handlingar som vidareutnyttjare enligt nationell lagstiftning får tillgång till, och som enligt nationella författningar får vidareutnyttjas.

Den huvudsakliga tillgångsregleringen i svensk rätt är tryckfrihetsförordningens bestämmelser om handlingsoffentlighet. Det är därför lämpligt att, med vissa undantag, låta den föreslagna lagens tillämpningsområde omfatta handlingar hos samma krets av organ som omfattas av reglerna om handlingsoffentlighet i 2 kap. tryckfrihetsförordningen. Detta innebär att de statliga och kommunala myndigheterna bör omfattas av den före-

slagna lagen. Dessutom bör lagen omfatta de enskilda organ som anges i offentlighets- och sekretesslagens bilaga samt sådana aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser, över vilka en kommun eller ett landsting utövar ett bestämmande rättsligt inflytande. Detta bör framgå av en bestämmelse i lagen. Bestämmelsen bör införas i lagens 1 §. Genom en sådan bestämmelse görs lagens tillämpningsområde tydligt på ett sätt som motsvarar PSI-direktivets krav. En sådan reglering som ansluter till redan befintliga och välkända svenska bestämmelser innebär också att myndigheter och andra organ lätt kan avgöra om de ska tillämpa lagen eller inte.

Riksdagen, kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige är enligt PSI-direktivets definition inte myndigheter. PSI-direktivet är därför inte tillämpligt på dem. Även om tryckfrihetsförordningens bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet är tillämpliga på riksdagen och de beslutande kommunala församlingarna bör den föreslagna lagens bestämmelser om villkor för vidareutnyttjande av handlingar inte tillämpas på dessa organ. Offentlighetsprincipen, som kommer till uttryck i tryckfrihetsförordningen, och den föreslagna lagens regler om villkoren för vidareutnyttjande av handlingar fyller olika syften. Dessutom är de handlingar som är av intresse för vidareutnyttjande tillgängliga hos de beredande och verkställande myndigheterna, dvs. Riksdagsförvaltningen och de kommunala nämnderna, snarare än hos de beslutande församlingarna.

I kommuner och landsting kommer besluten enligt den föreslagna lagen om tillhandahållande av handlingar för vidareutnyttjande att i allmänhet fattas av de kommunala nämnderna och deras förvaltningar. Om kommunen beslutar att ta ut avgifter för vidareutnyttjandet fattas beslutet av fullmäktige (3 kap. 9 § och 8 kap. 3 b § kommunallagen).

Vissa undantag från den föreslagna lagens tillämpningsområde beskrivs i kapitel 7.

6.5 Tillgängliga format

6.5.1 PSI-direktivet

I artikel 5.1 i direktivet föreskrivs att handlingar ska göras tillgängliga i alla befintliga format hos myndigheten. Detta innefattar även kravet att elektroniska handlingar ska lämnas ut i elektronisk form, under förutsättning att det är möjligt och lämpligt. En liknande bestämmelse finns i artikel 3 i direktivet. Där föreskrivs att handlingar som får vidareutnyttjas ska göras tillgängliga elektroniskt om det är möjligt. De båda bestämmelserna tycks syfta till att allmänt främja att handlingar görs tillgängliga elektroniskt. Artikel 5.1 anger dock uttryckligen att regleringen inte innebär någon skyldighet att skapa nya handlingar eller att anpassa handlingar för att uppfylla kraven.

Artikel 5.2 i direktivet föreskriver att en myndighet inte är ålagd att fortsätta med framställning av en viss typ av handlingar enbart i syfte att dessa ska kunna vidareutnyttjas.

6.5.2 Gällande rätt

Svenska tillgångsregler i tryckfrihetsförordningen innehåller inga särskilda bestämmelser om i vilka format en handling ska göras tillgänglig. Handlingen ska helt enkelt göras tillgänglig i den form som den finns hos myndigheten. Det s.k. utskriftsundantaget i 2 kap. 13 § första stycket andra meningen tryckfrihetsförordningen innebär att en myndighet inte är skyldig att lämna ut handlingar i elektronisk form i större utsträckning än som följer av lag. Skälet till denna bestämmelse är skyddet för den enskildes integritet.¹⁹ Det finns endast ett fåtal sådana bestämmelser i lag. Regleringen i 2 kap. 13 § tryckfrihetsförordningen innebär dock inte något förbud mot att också i andra fall lämna ut handlingar

¹⁹ Prop. 1973:33 s. 85 f. och 113 samt prop. 2001/02:70 s. 27-35.

elektroniskt. Regeringen har dessutom i olika sammanhang framhållit att det ofta är både effektivt och ändamålsenligt att information lämnas ut i elektronisk form (se bl.a. prop. 2001/02:70 s. 34). En uttrycklig skyldighet för myndigheterna att se till att det är möjligt för enskilda att kontakta dem med hjälp av telefax och elektronisk post, och att svar kan lämnas på samma sätt, finns i 5 § förvaltningslagen. I detta sammanhang bör också uppmärksammas att en myndighet enligt 6 kap. 6 § offentlighets- och sekretesslagen på begäran ska ge en enskild tillfälle att själv använda tekniska hjälpmedel för automatiserad behandling som myndigheten förfogar över. Frågan om det ska införas en generell, eller mer begränsad, skyldighet att lämna ut elektroniskt lagrade handlingar i elektronisk form behandlas för närvarande av E-offentlighetskommittén.²⁰

Tillgångsbestämmelser med karaktären av formatbestämmelser kan finnas i registerförfattningar. I den mån sådana författningar innehåller bestämmelser om tillgång till uppgifter för enskilda eller myndigheter, är de normalt formulerade på så sätt att de ger myndigheten utrymme att tillåta s.k. direktåtkomst eller utlämnande på medium för automatiserad behandling.²¹ Även här gäller att utformningen av sådana bestämmelser har skyddet för den enskildes integritet som utgångspunkt. I den mån någon registerförfattning inte förbjuder elektroniskt utlämnande kan myndigheten fritt avgöra i vilken utsträckning detta är lämpligt ur ett integritetsperspektiv.

6.5.3 Överväganden och bedömning

Bedömning: Bestämmelserna i artikel 5 om tillgängliga format behöver inte regleras i den föreslagna lagen. Befintliga regler bedöms uppfylla PSI-direktivets krav.

²⁰ Ju 2008:06, dir. 2008:26, kommittén ska redovisa sitt uppdrag senast den 31 december 2009.

²¹ I äldre författningar medium för ADB.

Skälen för bedömningen: Direktivet bygger, som tidigare nämnts, på bestämmelser om tillgång i nationell rätt och ska inte påverka tillämpningen av dessa bestämmelser. Bestämmelsen i artikel 5 kan alltså inte vara avsedd att reglera tillgången till handlingar på något sätt som avviker från vad som gäller enligt nationell rätt.

Nationella tillgångsregler i Sverige föreskriver ingen generell plikt för myndigheter att lämna ut handlingar i elektronisk form. Detta gäller registerförfattningar, som ju kan innehålla bestämmelser om att en myndighet får lämna ut uppgifter på vissa sätt. Detsamma gäller utlämnanden enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen.

Regering och riksdag har genom registerförfattningar, när det gäller vissa register, avgjort när det är lämpligt att tillhandahålla handlingar elektroniskt. Tillgången till handlingar i elektronisk form för vidareutnyttjande är mycket god i Sverige. Regeringen har vid flera tillfällen betonat vikten av att myndigheterna tillhandahåller handlingar elektroniskt i största möjliga utsträckning.²² Vidare är t.ex. rättsinformation tillgänglig elektroniskt och utan avgift för både medborgare och företag.

Varje författningsmässig förändring i fråga om möjligheten att lämna ut handlingar elektroniskt skulle påverka skyddsnivån för den personliga integriteten. Detta gäller även bestämmelser med formen rekommendationer, dvs. att myndigheterna bör agera på ett visst sätt. Det gäller också bestämmelsen som finns i 6 § PSI-förordningen, som låter myndigheten avgöra när det är möjligt och lämpligt att göra en handling tillgänglig elektroniskt. Direktivets tillämpning ska enligt artikel 1.4 inte på något sätt påverka skyddsnivån för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter enligt bestämmelserna i gemenskapslagstiftningen och nationell lagstiftning. En utökad skyldighet att göra handlingar tillgängliga elektroniskt kan därför inte krävas för ett korrekt införlivande av direktivet. Direktivets bestämmelser om tillgängliga format bedöms redan vara uppfyll-

²² Se t.ex. prop. 2001/02:70 s. 34 f. och Handlingsplan för e-förvaltning, januari 2008.

da. Det krävs således inga författningsändringar för att införliva artikel 5.1.

Som tidigare nämnts utreder E-offentlighetskommittén för närvarande frågan om elektroniskt utlämnande. Kommittén ska i sitt arbete beakta de skyldigheter som följer av PSI-direktivet.

Artikel 5.2 får närmast förstås som en begränsning av bestämmelsen i artikel 5.1. Det finns dock i svensk rätt ingen generell plikt för myndigheter att framställa en viss typ av handlingar för att de efterfrågas. Det finns därför inget behov av en särskild lagbestämmelse som fastslår att en sådan plikt inte finns. Artikel 5.2 behöver därför inte lagfästas.

7 Undantag för vissa organ och verksamheter

7.1 Undantagna handlingar hos utbildnings-, forsknings- och kulturinstitutioner

7.1.1 PSI-direktivets krav

I direktivets artikel 1.2 d—f undantas handlingar hos ett antal olika organ. Enligt artikel 1.2 e undantas handlingar hos utbildnings- och forskningsinstitutioner. Som exempel på sådana institutioner nämns ”skolor, universitet, arkiv, bibliotek och forskningsinrättningar”. Undantaget omfattar även organisationer som inrättats för överföring av forskningsresultat. Enligt artikel 1.2 f undantas kulturinstitutioner från direktivet. Som exempel på sådana nämns ”museer, bibliotek, arkiv, orkestrar, operahus, balettkårer och teatrar”. Handlingar hos sådana organ behöver alltså inte omfattas av bestämmelserna i den föreslagna lagen, även om de är myndigheter eller organ under offentlig rätt enligt direktivet.

I förslaget till direktiv motiveras dessa undantag med flera skäl. Det sägs att direktivets tillämpning skulle innebära en relativt sett större administrativ belastning jämfört med de fördelar som skulle vinnas. Vidare framhålls att mycket information vid

sådana institutioner omfattas av tredje mans upphovsrätt, och därför faller utanför direktivet. Slutligen sägs att dessa institutioners samhällsroll som bärare av kultur och kunskap i samhället ger dem en speciell ställning.²³

Frågan om huruvida direktivets tillämpningsområde bör utsträckas till att omfatta även utbildnings-, forsknings- och kulturinstitutioner tas särskilt upp till diskussion i rapporten från kommissionens översyn av direktivet. Kommissionen framhåller där att PSI-direktivets principer bör tillämpas även på sådana organisationer. Samtidigt avstår man från att föreslå att direktivet bör utvidgas. Bakgrunden är bl.a. att en majoritet av medlemsstaterna avrätt från ett sådant utvidgande.²⁴

Ett särskilt undantag på kulturområdet finns i artikel 1.2 d som undantar handlingar som finns hos public service-företag på radio- och TV-området.

7.1.2 Gällande rätt

Det finns i svensk rätt inga undantag för utbildnings-, forsknings-, eller kulturinstitutioner, vare sig när det gäller tillgång till handlingar eller rätten att vidareutnyttja handlingar.

Public service-företagen i Sverige är inte myndigheter i tryckfrihetsförordningens mening. De omfattas inte heller av bestämmelserna i 2 kap. 3—5 §§ offentlighets- och sekretesslagen. De omfattas följaktligen inte av bestämmelserna om handlingsoffentlighet i 2 kap. tryckfrihetsförordningen.

7.1.3 Överväganden och förslag

Förslag: Lagen ska inte vara tillämplig på sådana handlingar hos utbildnings-, forsknings- och kulturinstitutioner som är undan-

²³ Förslag till Europaparlamentets och Rådets direktiv om vidareutnyttjande och kommersialisering av handlingar från den offentliga sektorn, KOM(2002) 207 slutlig, s. 10.

²⁴ KOM (2009) 212 slutlig, s. 7.

tagna från direktivets tillämpningsområde. Undantaget ska gälla även om handlingarna är allmänna.

Bedömning: Någon bestämmelse om undantag för handlingar hos public service-företag på radio- och TV-området behövs inte.

Skälen för förslaget och bedömningen: Den föreslagna lagens tillämpningsområde föreslås enligt huvudregeln omfatta handlingar hos myndigheter och, med vissa undantag, sådana organ som omfattas av bestämmelserna om handlingsoffentlighet i tryckfrihetsförordningen. Detta innebär att lagens bestämmelser skulle komma att omfatta handlingar hos ett stort antal utbildnings-, forsknings- och kulturinstitutioner. Det har inte framkommit någon anledning att frångå direktivets huvudprincip att handlingar som finns hos de berörda institutionerna helt ska undantas från den föreslagna lagens tillämpningsområde. För att ge lagen samma tillämpningsområde som direktivet bör den därför innehålla en generell regel som undantar de aktuella institutionerna. Bestämmelsen bör införas i lagens 2 §.

Det är i de flesta fall tydligt vad som är en utbildnings-, forsknings- eller kulturinstitution. Det bedöms därför att det inte finns behov av legaldefinitioner av dessa begrepp. En bestämmelse som generellt undantar utbildnings-, forsknings- och kulturinstitutioner ger tillräcklig klarhet och tydlighet.

Handlingar hos sådana institutioner ska vara undantagna från samtliga bestämmelser i direktivet. Direktivet säger inget om att endast vissa kategorier av handlingar ska vara undantagna. Samtliga handlingar som finns hos en utbildnings-, forsknings- eller kulturinstitution ska alltså vara undantagna. Detta gäller både handlingar som hänför sig till den verksamhet som avser kultur, forskning eller utbildning och andra handlingar, t.ex. av administrativ eller förvaltningsrättslig karaktär.

Att en myndighet är undantagen från den föreslagna lagen påverkar inte enskildas rätt att få tillgång till handlingar för vidareutnyttjande. Att en myndighet är undantagen från lagen inne-

bär inte heller att rätten att vidareutnyttja dess handlingar i något avseende inskränks eller utvidgas.

Statliga myndigheter

Begreppet institution definieras inte i direktivet. Det normala får anses vara att en utbildnings- eller forskningsinstitution är en myndighet vars huvudsakliga verksamhet är forskning eller utbildning, i första hand statliga universitet och högskolor, eller vars huvudsakliga verksamhet innefattar förvaring eller hantering av forsknings- eller utbildningsmaterial. På samma sätt bör en kulturinstitution i allmänhet anses vara en myndighet som i huvudsak verkar på kulturområdet.

Begreppet institution i direktivet betyder dock inte nödvändigtvis detsamma som myndighet enligt svensk rätt. Det finns exempel på myndigheter där utbildnings- eller forskningsverksamhet förekommer i mindre omfattning, utan att detta är en huvuduppgift. Att sådan verksamhet förekommer vid en myndighet som huvudsakligen har andra uppgifter kan inte innebära att hela myndigheten ska anses vara en utbildnings- eller forskningsinstitution. Huruvida en del av en sådan myndighet ska anses vara en utbildnings- eller forskningsinstitution får avgöras från fall till fall, utifrån framför allt organisatoriska förutsättningar. I den mån det förekommer att en myndighet delvis bedriver verksamhet på kulturområdet, ska detsamma gälla i de fallen.

När en myndighet bedriver viss forskning eller utbildning eller förvarar eller hanterar handlingar som rör forskning eller utbildning, men inte är en forskningsinstitution och det inte heller går att särskilja en del av myndigheten som är en sådan institution, omfattas alltså samtliga handlingar hos myndigheten av den föreslagna lagen.

Organ som omfattas av handlingsoffentlighet utan att vara myndigheter

Vissa organ som inte är myndigheter omfattas enligt 2 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen av handlingsoffentligheten. Vilka sådana organ som ska anses vara en utbildnings-, forsknings- eller kulturinstitution bör, på samma sätt som beträffande de statliga myndigheterna, bedömas utifrån organets huvudsakliga verksamhet.

Kommunala myndigheter

Kommunerna har verksamhet på såväl kultur- som utbildningsområdet. Denna verksamhet kan vara organiserad på olika sätt.

De kommunala utbildningsinstitutionerna utgörs i första hand av kommunala grund- och gymnasieskolor samt skolor för vuxenutbildning. Verksamheten på kulturområdet faller huvudsakligen utanför det specialreglerade området, dvs. det är sådan verksamhet som kommunerna får men inte måste ägna sig åt.

Det står som huvudregel varje kommun fritt att organisera sin verksamhet så som den finner lämpligt. I praktiken kan alltså de enskilda kommunerna välja att organisera både obligatorisk och frivillig verksamhet på väsentligt olika sätt. Exempelvis kan nämndorganisationen uppvisa betydande skillnader mellan kommuner. Det är därför inte möjligt att på ett generellt sätt definiera vilken organisatorisk enhet inom en kommun som ska anses vara en utbildnings-, forsknings- eller kulturinstitution. Detta måste avgöras från fall till fall beroende på hur den enskilda kommunen valt att organisera den aktuella verksamheten. Varje kommun måste ta ställning till var gränserna går för den enskilda undantagna verksamheten.

Ansvar för utbildnings- eller kulturverksamheten kan ligga hos kommunstyrelsen respektive landstingsstyrelsen eller hos en särskilt inrättad nämnd, t.ex. skolnämnd eller kulturnämnd. Styrelserna och nämnderna med tillhörande förvaltningar är myn-

digheter. De bör i detta sammanhang inte betraktas som utbildnings- eller kulturinstitutioner. Institutioner är skolor, museer, teatrar etc. De utgör i allmänhet organisationsenheter under styrelsen eller nämnden, var och en för sig eller gemensamt om kommunen valt att samla dem i större verksamhetsområden. När verksamheten drivs i bolagsform kan det vara rimligt att betrakta bolaget som en kulturinstitution enligt den föreslagna lagen.

Som huvudregel torde den föreslagna lagen vara tillämplig på de kommunala nämnderna, medan organisatoriskt avskilda utbildnings-, forsknings- eller kulturinstitutioner under dessa är undantagna från lagens tillämpningsområde.

Public service-företag på radio- och TV-området

Public service-företagen i Sverige omfattas inte av offentlighetsprincipen. De omfattas därför inte heller av den föreslagna lagen. Någon särskild bestämmelse som undantar dessa företag från den föreslagna lagens tillämpningsområde behövs därför inte.

7.2 Undantagna handlingar i affärsverksamhet

7.2.1 Direktivets krav

Enligt artikel 1.2 a är direktivet tillämpligt endast på handlingar i en myndighets offentliga verksamhet ”enligt den definition som ges i lagstiftning eller andra bindande regler i medlemsstaten eller, i avsaknad av sådana regler, enligt den definition som följer gängse administrativ praxis i den aktuella medlemsstaten”. Handlingar i en myndighets affärsverksamhet omfattas alltså inte av direktivets tillämpningsområde.

Direktivet ger ingen entydig definition av kommersiell verksamhet. I skäl 9 i direktivets ingress anges att ett rekvisit för vilken verksamhet som ska anses vara kommersiell är att den be-

drivs i konkurrens med andra marknadsaktörer och att priser sätts på affärsmässiga grunder.

7.2.2 Gällande rätt

Svensk rätt innehåller ingen generell, allmängiltig definition av offentlig verksamhet av det slag som PSI-direktivet synes förutsätta. I svensk förvaltningstradition och rättslig terminologi förekommer en mängd olika uttryck som beskriver myndigheternas verksamhet, exempelvis myndighetsutövning, förvaltningsuppgifter och myndighetsuppgifter. Inga av dessa motsvarar direkt begreppet offentlig verksamhet i direktivets mening. Det finns också ett flertal termer som används för myndigheternas kommersiella eller konkurrensutsatta verksamhet.

Svenska bestämmelser om rätten att vidareutnyttja handlingar som finns i en myndighets affärsverksamhet finns i 26 a § tredje stycket upphovsrättslagen. Denna bestämmelse bygger på en definition av vad som är myndighetens affärsverksamhet. Såsom framgått ovan avser termen verksamheter som bedrivs i former och på villkor som liknar privat företagsamhet (se avsnitt 6.1.3). Detta begrepp bedöms motsvara direktivets begrepp kommersiell verksamhet. Det område som täcks av begreppet affärsverksamhet är i vart fall inte vidare än det som täcks av direktivets begrepp kommersiell verksamhet.

Det kan nämnas att den relativt ofta använda termen uppdragsverksamhet är betydligt vagare och vidare än begreppet kommersiell verksamhet enligt PSI-direktivet. Uppdragsverksamhet behöver inte vara konkurrensutsatt och kan falla inom en myndighets offentliga åtagande.²⁵

7.2.3 Överväganden och förslag

Förslag: Den föreslagna lagen ska inte omfatta handlingar som tillhandahålls i myndigheters affärsverksamhet.

²⁵ Om detta begrepp se t.ex. Förvaltningskommitténs slutbetänkande SOU 2008:118 Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning s. 18 f.

Skälen för förslaget: Direktivet är enligt artikel 1.2 a tillämpligt på handlingar i en myndighets offentliga verksamhet. Icke-offentlig verksamhet enligt direktivet bedöms motsvara begreppet affärsverksamhet i 26 a § upphovsrättslagen. Det är därför lämpligt att avgränsa den föreslagna lagens tillämpningsområde genom användning av detta begrepp, hellre än att införa en ny positiv definition av offentlig verksamhet. Direktivets krav bedöms därigenom vara uppfyllda.

Ytterligare en fråga är exakt vilka handlingar som ska vara undantagna. Handlingar som finns i myndigheters affärsverksamhet är som huvudregel allmänna. I den mån de inte omfattas av något immaterialrättsligt skydd eller någon annan begränsning i rätten att vidareutnyttja handlingarna, får de återges fritt. Efter som den föreslagna lagen inte i något avseende ska begränsa rätten att vidareutnyttja handlingar, bör undantaget begränsas till att omfatta de handlingar som tillhandahålls i affärsverksamheten. Andra handlingar som finns i myndighetens affärsverksamhet, men som inte tillhandahålls i affärsverksamheten omfattas inte av bestämmelsen. Detta innebär att undantaget kommer att omfatta samma krets av handlingar som omfattas av undantagsbestämmelsen i 26 a § tredje stycket 9 upphovsrättslagen.

En undantagsbestämmelse avseende handlingar som tillhandahålls i en myndighets affärsverksamhet bör införas i den föreslagna lagens 2 §.

8 Avgifter

8.1 PSI-direktivet

Direktivet tillåter myndigheterna att ta ut avgifter för vidareutnyttjande av handlingar. De samlade intäkterna från uttag och vidareutnyttjande får enligt artikel 6 i direktivet inte överstiga kostnaden för insamling, framställning, reproduktion och spridning av handlingarna, inklusive en rimlig avkastning på investeringar. Avgifterna bör vara kostnadsorienterade över en lämplig redovisningsperiod och beräknas i enlighet med de redovisningsprinciper som gäller för de berörda offentliga myndigheterna.

Direktivets avgiftsbestämmelse i artikel 6 hänför sig till de totala avgiftsintäkterna i förhållande till kostnaderna över en längre period. Bestämmelsen rör alltså intäkterna från avgifter, men reglerar inte avgiftssättningen i ett enskilt fall. Direktivets övriga bestämmelser om villkor är tillämpliga på eventuella avgifter.

Direktivet uppställer inga krav på ett faktiskt, finansiellt samband mellan avgifterna och kostnaderna. Avgiftstaket är sålunda tillämpligt även om de kostnader som räknas upp i artikeln täcks av anslag.²⁶ Detta innebär naturligtvis inte att det också är lämpligt att ta ut avgifter i sådana fall.

I skäl 14 i PSI-direktivets ingress anges att myndigheten vid beräkning av avgifternas storlek ska ta hänsyn till eventuella krav

²⁶ Jfr. SOU 2007:96, s. 183-185.

på självfinansiering. Direktivet innebär alltså inget hinder för avgiftsfinansiering av myndighetens verksamhet.

PSI-direktivet gäller endast avgifter som härrör från myndighetens offentliga verksamhet. Avgifterna i den kommersiella delen av myndighetens verksamhet berörs inte av direktivets bestämmelser.

PSI-direktivet uppställer inga bindande krav avseende grunden för avgifter. Bestämmelsen att avgifterna bör vara kostnadsorienterade bör ses som en anvisning om att avgifterna bör grundas på faktiska kostnader.

Utöver avgiftstaket i artikel 6 i direktivet omfattas avgifter av direktivets övriga regler om villkor för vidareutnyttjande, t.ex. bestämmelser om icke-diskriminering.

8.2 Gällande rätt

8.2.1 Staten

För de statliga myndigheterna regleras de generella möjligheterna att ta ut avgifter i 4 § avgiftsförordningen (1992:191) förutsatt att verksamheten är av tillfällig natur eller mindre omfattning. Därutöver finns många särskilda bemyndiganden för myndigheter att ta ut avgifter. Dessa kan finnas i författning, men även i regleringsbrev eller i propositioner som riksdagen antagit.²⁷

Enligt 5 § avgiftsförordningen ska avgifter beräknas så att full kostnadstäckning uppnås. Enligt 6 § får en myndighet själv bestämma storleken på en avgift enbart om den bemyndigats därtill av regeringen. När det gäller avgifter enligt 4 §, bl.a. avgifter för elektronisk information, får dock myndigheten själv besluta om grunderna för avgiftssättning inom ramen för full kostnadstäckning.

²⁷ Allmänt om avgifter se SOU 2007:96, särsk. s. 57-85 om avgifter i allmänhet och s.133-147 om bemyndiganden.

En myndighet får avvika från kostnadstäckningsprincipen endast om ett annat ekonomiskt mål uttryckligen har angetts för myndigheten. Att en myndighet fått befogenhet att själv bestämma avgiftsnivåer eller grunder för avgiftsuttag innebär inte att myndigheten får avvika från kostnadstäckningskravet, vare sig uppåt eller neråt. Detta gäller alla typer av verksamhet hos myndigheten, även olika typer av affärsverksamhet och annan konkurrensutsatt verksamhet. Avgifter som syftar till vinst är i princip tillåtna endast om riksdagen medgivit det.²⁸

I avgiftsförordningen finns bestämmelser som särskilt reglerar avgifter för uttag av handlingar. I 15—24 §§ regleras avgifter för kopior, utskrifter m.m. av allmänna handlingar. I 4 § finns ett generellt bemyndigande att ta ut avgifter för uttag av handlingar i elektronisk form.

Riksdagen har beslutat att en enhetlig princip ska gälla för avgiftsuttag för information i elektronisk form. I den förvaltningspolitiska propositionen Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst (prop. 1997/98:136) sägs att avgiften för informationsuttag som huvudregel ska motsvara kostnaderna för att ”ta fram och distribuera” informationen. Regeringen uttalar där vidare att indirekta kostnader normalt inte bör räknas in, men att det i vissa fall kan finnas skäl att ta ut avgifter som även bidrar till kostnader för t.ex. insamling och registrering.²⁹ Detta är ett lägre tak än det som föreskrivs i PSI-direktivet. Den närmare innebörden av denna kostnadstäckningsprincip utreds i rapporten Att beräkna kostnader m.m. för information i elektronisk form (ESV 1999:6).

PSI-förordningen innehåller inga regler om avgifternas storlek eller grunderna för avgiftssättning. Däremot innehåller förordningen i 8, 9 och 11 §§ regler om villkor som är tillämpliga även på avgifter.

Myndigheterna tillämpar idag olika modeller för beräkning av avgifter för vidareutnyttjande. Det finns myndigheter som tar ut

²⁸ ESV 2004:17, avsnitt 4.2.5, med hänvisning till prop. 1973:90, s. 218.

²⁹ Prop. 1997/98:136, s. 63-65.

avgifter som tydligt inte är kostnadsorienterade, utan bygger på hur handlingarna utnyttjas, dvs. vad som sker efter att handlingarna lämnats ut. Detta avgiftsuttag kan grundas på villkor i licensavtal, som baserar sig på immateriella rättigheter. Sådan grund för avgiftssättning är tillåten enligt direktivet.

Mycket information tillhandahålls idag av myndigheterna utan avgift. Som exempel kan nämnas att rättsinformation, dvs. lagar, förordningar, myndighetsföreskrifter, utredningsbetänkanden, propositioner, vägledande domstolspraxis m.m., enligt rättsinformationsförordningen (1999:175) är tillgänglig i elektronisk form utan avgift.

8.2.2 Kommuner och landsting

Kommuner och landsting får driva näringsverksamhet, om den drivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna i kommunen eller landstinget (2 kap. 7 § kommunallagen, 1991:900). En förutsättning för att kommunerna och landstingen ska få driva sådan s.k. sedvanlig kommunal affärsverksamhet är att det sker utan syfte att bereda vinst. Däremot råder inte något absolut förbud mot överskott. I vilken mån verksamheten får ge överskott och hur detta får användas får bedömas med tillämpning av en grundläggande kommunalrättslig princip, den s.k. självkostnadsprincipen.

Kommuner och landsting får enligt 8 kap. 3 § b första stycket kommunallagen ta ut avgifter för tjänster och nyttigheter som de tillhandahåller inom det icke obligatoriska området. För tjänster och nyttigheter som kommunerna och landstingen är skyldiga att tillhandahålla får de enligt andra stycket i samma paragraf ta ut avgifter bara om det är särskilt föreskrivet. Det finns i allmän-

het inte någon skyldighet för kommuner och landsting att ta ut avgifter.

Enligt 8 kap. 3 c § kommunallagen får kommunerna och landstingen inte ta ut högre avgifter än som svarar mot kostnaderna för tjänsterna eller nyttigheterna (självkostnadsprincipen). Avgifterna ska med tillämpning av gällande redovisningsprinciper sättas så att man undviker överskott. Självkostnadsprincipen gäller som huvudregel för all verksamhet som kommunerna och landstingen bedriver och oberoende av om verksamheten drivs i egen regi, genom egna företag eller genom anlåtande av utomstående entreprenörer. I de båda senare fallen måste dock principen regleras i avtal, bolagsordning eller dylikt (se NJA 2008 s. 120). För vissa kommunala avgifter som regleras i specialförfattningar finns särskilda bestämmelser om självkostnad. Dessa bestämmelser innebär dock ingen avvikelse från kommunallagens allmänna självkostnadsprincip.

Självkostnadsprincipen har vissa undantag. I några fall uppställs i lag krav på att kommuner ska ta ut ersättning på affärsrättsliga grunder, t.ex. tjänsteexport, elföretag, vissa trafikföretag och va-anläggningar. Undantag som inskränker självkostnadsprincipen finns också, t.ex. den s.k. maxtaxan inom barnomsorgen eller högkostnadsskyddet inom äldreomsorgen. Det finns inga författningsbestämmelser om undantag från självkostnadsprincipen när kommuner eller landsting tillhandahåller information för vidareutnyttjande.

Självkostnadsprincipen hänför sig till det totala avgiftsuttaget för en verksamhet. Huvudregeln är att kostnaden för den enskilda prestationen inte har någon betydelse vid tillämpningen av självkostnadsprincipen. Avgränsningen av vad som i självkostnadshänseende är en verksamhet blir därför viktig.

Rent allmänt kan sägas att i princip samtliga kostnader som vid en normal drift är motiverade från företagsekonomisk synpunkt bör kunna läggas till grund för självkostnadsberäkningen. Direkta och indirekta kostnader som verksamheten ger upphov till får ingå i beräkningen. Utöver externa kostnader får även relevanta interna eller kalkylerade poster tas med. Exempel på di-

rekta kostnader är kostnader för personal, material, tjänster, försäkringar m.m. Exempel på indirekta kostnader är lokalkostnader, kapitalkostnader och administrationskostnader. Verksamhetens andel av kommunens centrala service- och administrationskostnader får också räknas med. Investeringar som görs i syfte att uppfylla miljöpolitiska krav kan ingå i avgiftsunderlaget.

Om kommunens eller landstingets egna organ utnyttjar tjänsterna måste detta beaktas så att värdet av sådana tjänster inte ligger till grund för avgiftsuttaget från övriga brukare eller konsumenter. Kommunen eller landstinget bör själv stå för den kostnaden, t.ex. genom interndebitering.

Självkostnadsprincipen innebär inte att avgifterna aldrig får överstiga kostnaderna. Avgiftsuttaget grundar sig ju på kalkylerade och budgeterade kostnader. Det är inte alltid möjligt att uppnå en fullständig överensstämmelse mellan kostnader och avgifter. Det totala avgiftsuttaget får emellertid inte överstiga de totala kostnaderna för verksamheten under en längre tid. Ett avgiftsöverskott får fonderas bara under förutsättning att det tillgodoförs den verksamhet där det uppkommit.

8.3 Överväganden och förslag

Förslag: Intäkterna från de avgifter som en myndighet tar ut för vidareutnyttjande får inte överstiga kostnaderna för insamling, framställning, reproduktion och spridning av handlingarna. I tillämpliga fall får intäkterna även motsvara en rimlig avkastning på investeringar.

Skälen för förslaget: Direktivets krav avseende avgiftstaket är materiellt väl tillgodosedda i svensk rätt. För att uppfylla direktivets krav med tillräcklig tydlighet på ett sätt som binder både statliga och kommunala myndigheter behövs dock en lagfäst princip om de högsta tillåtna totala avgiftsintäkterna i en verksamhet i förhållande till kostnaderna i samma verksamhet för

insamling, framställning, reproduktion och spridning av handlingarna, inklusive en rimlig avkastning på investeringar.

Statliga myndigheter ska, enligt vad som framgår av 5 § kapitalförsörjningsförordningen (1996:1188), normalt finansiera anläggningstillgångar som används i verksamheten med lån i Riksgäldskontoret. Nästan alla statliga myndigheter har ett räntekonto med kredit i Riksgäldskontoret som ska användas för de medel som myndigheten använder i sin verksamhet. Ett syfte med dessa modeller är att föra ut statens kapitalkostnader på de verksamheter som orsakar kostnaderna. Statliga myndigheter ska därför normalt inte ta hänsyn till någon avkastning på investeringar i sin avgiftsättning. Det kan dock kommuner och lands- ting behöva göra. Direktivets bestämmelse om att avgiftsintäkterna även får motsvara rimlig avkastning på investeringar bör därför lagfästas.

Bestämmelserna bör införas i 4 § i den föreslagna lagen.

PSI-direktivet utgår från att myndigheterna enligt nationell rätt kan ta ut avgifter för vidareutnyttjande av handlingar. För de svenska statliga myndigheterna behövs ingen bestämmelse i den föreslagna lagen om rätt att ta ut sådana avgifter. Bestämmelserna i avgiftsförordningen och, när det är nödvändigt, bemyndiganden av regeringen ger tillräckligt stöd för myndigheternas avgiftsuttag.

Grunderna för hur avgifter för vidareutnyttjande bestäms i enskilda fall behöver inte lagregleras. Det är heller inte lämpligt att lagreglera avgiftsgrunderna, utan de bör i framtiden, liksom nu, bestämmas av regeringen eller av myndigheterna med stöd av bemyndiganden från regeringen. Kommunerna bör även framdeles besluta om grunderna för sin avgiftsättning. Några kommentarer kan dock lämnas om direktivets regler om avgifter i enskilda fall. Avgifterna bör enligt direktivet vara kostnadsorienterade. Avgifterna behöver alltså inte bestämmas utifrån faktiska kostnader, t.ex. för det enskilda informationsuttaget, men de totala intäkterna över en viss tid får inte överskrida vissa faktiska kostnader.

9 Villkor

9.1 Licenser och villkor

9.1.1 PSI-direktivet

I artikel 8.1 i direktivet föreskrivs att myndigheterna får tillåta vidareutnyttjande av handlingar utan att ställa villkor. Myndigheterna får också tillåta vidareutnyttjande med villkor, som får ges formen av en licens. Villkoren får omfatta ”relevanta frågor” och får inte i onödan begränsa möjligheterna till vidareutnyttjande. De får inte användas för att begränsa konkurrensen.

Artikel 8.2 i direktivet reglerar användningen av standardiserade licenser. Om licenser används, åligger det medlemsstaten att se till att det finns standardiserade licenser som kan anpassas till en enskild licensansökan. Detta åliggande åvilar medlemsstaten, och användning av befintliga standardlicenser är inte obligatorisk för myndigheterna. Däremot ska medlemsstaten uppmuntra användning av licenserna. När standardlicenserna används ska de finnas tillgängliga i elektroniskt format, och ansökan ska kunna behandlas elektroniskt.

9.1.2 Gällande rätt

Staten eller en kommun kan begränsa möjligheterna till vidareutnyttjande eller ställa upp villkor för vidareutnyttjande, t.ex. genom licenser, endast om det finns en rättslig grund.

I vissa fall kan myndigheten vara ålagd att besluta om begränsningar för vidareutnyttjande. Detta gäller när myndigheten begränsar vidareutnyttjanden genom förbehåll enligt offentlighets- och sekretesslagen eller med stöd av bestämmelser i en registerförfattning tar ställning till för vilka ändamål uppgifterna får användas. Sistnämnda typ av begränsningar har sin grund i bestämmelser som syftar till att skydda den personliga integriteten.

Svenska myndigheter ställer upp villkor, i vissa fall i form av licenser, i samband med vidareutnyttjande av handlingar.³⁰ De licenser och villkor som används kan omfattas av de generella konkurrensbestämmelserna. I övrigt finns ingen särskild reglering av innehållet i sådana licenser.

Det finns inget generellt krav på standardiserade licenser eller villkor, och det finns inte heller för flera myndigheter gemensamma licenser eller villkor. Det finns inte heller något krav att standardiserade licenser ska göras tillgängliga elektroniskt.

9.1.3 Överväganden, förslag och bedömning

Förslag: Om en myndighet ställer upp villkor, inklusive avgifter, ska villkoren vara relevanta i förhållande till de handlingar och det vidareutnyttjande som är aktuellt. De får inte begränsa möjligheterna till vidareutnyttjande i onödan och får inte begränsa konkurrensen.

Sådana begränsningar i rätten att vidareutnyttja en handling som en myndighet är skyldig att besluta om, eller som annars

³⁰ Statskontoret, Fritt fram att avtala om offentlig information? Skapa en god försäljningsstruktur i enlighet med EG-direktiv om handel med offentlig information (Statskontoret 2005:120).

följer av lag eller annan författning ska inte omfattas av lagen, och ska därför inte anses vara villkor i lagens mening.

Bedömning: Bestämmelsen om standardlicenser i artikel 8.2 i direktivet behöver inte lagfästas. Den bör genomföras genom ett förvaltningsgemensamt utvecklingsarbete.

Skälen för förslaget och bedömningen: Enligt svensk rätt gäller redan att villkor och licenser får användas när det finns grund för det. På samma sätt gäller redan att enskilda myndigheter inte behöver använda licenser. Bestämmelsen i artikel 8.1 första meningen i direktivet behöver därför inte lagfästas.

Övriga krav i artikel 8.1, dvs. att villkoren ska omfatta relevanta frågor, att de inte ska begränsa vidareutnyttjande i onödan samt att de inte ska begränsa konkurrensen, bör lagfästas. Bestämmelserna bör införas i 5 § i den föreslagna lagen.

De frågor som kan komma att regleras i licenser och villkor är sannolikt få. Regelrätta licenser är endast aktuella vid upplåtelse av immateriella rättigheter. I övrigt kan villkor, utöver avgifter, i realiteten förmodligen omfatta omständigheter som gränsar till tillgångsfrågor, t.ex. om abonnemangsvillkor, tekniska format m.m.

Kravet i artikel 8.2 i direktivet på att standardlicenserna ska finnas tillgängliga elektroniskt behandlas nedan i kapitel 9. Bestämmelsen om att ansökan ska kunna behandlas elektroniskt uppfylls genom kravet i 5 § andra stycket förvaltningslagen på att myndigheterna ska kunna ta emot elektronisk post. Bestämmelsen om elektronisk behandling innebär att myndigheterna inte, t.ex. i egna föreskrifter, kan ställa upp formkrav som hindrar att en ansökan behandlas elektroniskt.

I övrigt kräver artikel 8 inga lagstiftningsåtgärder. Däremot förutsätter ett korrekt genomförande att standardlicenser faktiskt utarbetas och att deras användning främjas (se vidare kapitel 13).

Begränsningar i rätten att vidareutnyttja handlingar som har sin grund i skydd för den enskildes integritet samt frågor om

sekretess faller över huvud taget inte inom direktivets tillämpningsområde. De ska därför inte heller påverkas av den föreslagna lagen. Den föreslagna lagen ska därför inte vara tillämplig på sådana begränsningar i rätten att vidareutnyttja handlingar, som myndigheten är skyldig att besluta om, enligt t.ex. registerförfattningar, eller som annars följer av lag eller annan författning. Sådana begränsningar är alltså inte villkor i lagens mening. Detta bör tydliggöras genom en särskild bestämmelse i den föreslagna lagens 2 §.

9.2 Icke-diskriminering

9.2.1 PSI-direktivet

Enligt artikel 10.1 i direktivet ska alla gällande villkor för vidareutnyttjande av handlingar vara icke-diskriminerande för jämförbara kategorier av vidareutnyttjande. I artikel 10.2 i direktivet anges att om handlingar vidareutnyttjas av en offentlig myndighet som utgångsmaterial för dess kommersiella verksamhet, ska samma avgifter och andra villkor för tillhandahållande av handlingar tillämpas för den verksamheten som för andra användare.

9.2.2 Gällande rätt

Bestämmelserna i artikel 10 i direktivet berör såväl allmänna förvaltningsrättsliga som konkurrensrättsliga frågor. Domstolar och förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttaga saklighet och opartiskhet (1 kap. 9 § regeringsformen). Den typ av förfaranden som regleras i artikel 10 kan under vissa omständigheter även omfattas av bestämmelserna i konkurrenslagen. Det kan finnas åtgärder som

inte är förbjudna enligt konkurrensbestämmelserna, men där PSI-direktivets krav går längre och förbjuder åtgärderna.

9.2.3 Överväganden och förslag

Förslag: De villkor som en myndighet tillämpar ska vara icke-diskriminerande för jämförbara kategorier av vidareutnyttjande. Om handlingar vidareutnyttjas inom en myndighet i dess affärsverksamhet ska myndigheten tillämpa samma villkor för tillhandahållande av information gentemot den verksamheten som gentemot andra vidareutnyttjare.

Skälen för förslaget: Det finns inga bestämmelser i svensk rätt som motsvarar PSI-direktivets bestämmelser om icke-diskriminering och förbud mot korssubventionering. För att artikel 10 i direktivet på ett korrekt sätt ska införlivas krävs att samtliga krav i artikeln lagfästs. Bestämmelsen om icke-diskriminering bör föras in i samma paragraf som övriga bestämmelser om materiella villkor, dvs. 5 § i den föreslagna lagen.

Det finns inga generella författningskrav på att myndigheter ska skilja på kommersiell och annan verksamhet, eller att särskilda villkor ska tillämpas mellan verksamheter inom en myndighet. En bestämmelse om vidareutnyttjande av handlingar i en myndighets affärsverksamhet bör därför lämpligen införas i en särskild 6 §.

9.3 Förbud mot exklusiva avtal

9.3.1 PSI-direktivet

Artikel 11.1 i PSI-direktivet innehåller ett förbud mot exklusiva avtal. Syftet är att alla potentiella aktörer ska kunna vidareut-

nyttja handlingar, även om en eller flera aktörer redan utnyttjar handlingarna. I artikel 1.2 finns ett undantag från huvudregeln. Ett avtal som ger ensamrätt får ingås om det bedöms vara nödvändigt för tillhandahållandet av en ”tjänst av allmänt intresse”. En sådan ensamrätt ska omprövas regelbundet, minst var tredje år. Bestämmelsen föreskriver också att exklusiva avtal ska vara öppna för insyn och göras tillgängliga för allmänheten.

Artikel 11.3 innehåller en övergångsbestämmelse som föreskriver att befintliga exklusiva avtal, som inte är tillåtna enligt direktivet, ska upphöra senast den 31 december 2008.

9.3.2 Gällande rätt

I 12 § PSI-förordningen finns en bestämmelse som motsvarar direktivets bestämmelse. Bestämmelsen gäller endast myndigheter under regeringen.

Exklusiva avtal av det slag som täcks av bestämmelsen kan också eventuellt omfattas av bestämmelserna i konkurrenslagen. Bestämmelserna i den lagen innehåller dock inte något uttryckligt förbud mot exklusiva avtal.

9.3.3 Överväganden och förslag

Förslag: En myndighet får inte bevilja någon ensamrätt att vidareutnyttja handlingar. Detta gäller inte om en ensamrätt till handlingarna är nödvändig för tillhandahållandet av en tjänst av allmänt intresse.

En ensamrätt får inte beviljas för längre tid än tre år och endast efter regeringens medgivande.

Ett beslut om ensamrätt ska göras tillgängligt för allmänheten.

Skälen för förslagen: PSI-direktivets förbud mot exklusiva avtal går längre än befintliga bestämmelser i svensk rätt. För att

direktivet korrekt ska genomföras behöver direktivets bestämmelse lagfästas. Det föreslås därför en lagbestämmelse som föreskriver ett förbud mot att myndigheter beviljar ensamrätt att vidareutnyttja handlingar.

Förbudet bör gälla oavsett om ensamrätten beviljas genom ett avtal eller på annat sätt. Det avgörande är inte formen för hur en ensamrätt medges. Bestämmelsen bör därför formuleras så att en myndighet förbjuds att bevilja någon ensamrätt att vidareutnyttja handlingar. Det ska alltså sakna betydelse om en myndighet ingår ett exklusivt avtal eller om en ensamrätt beviljas genom ett särskilt beslut.

Direktivet lämnar visst utrymme för exklusiva avtal när det är påkallat för att tjänst av allmänt intresse ska tillhandahållas. Denna möjlighet bör överföras till den nya lagen. I enlighet med direktivets krav bör sådana ensamrätter kunna beviljas för högst tre år. Ett sådant beslut är ett policybeslut och inte ett administrativt beslut på en myndighet. Ensamrätter bör därför kunna beviljas endast efter medgivande från regeringen. Därigenom lyfts bedömningen av vad som är en tjänst av allmänt intresse till en lämplig beslutsnivå. Vidare ger det regeringen en överblick över vilka exklusiva avtal som faktiskt finns. Genom denna överblick hos regeringen och genom kravet på offentliggörande av avtalen säkerställs att det faktiskt går att kontrollera att de beviljade ensamrätterna omprövas på föreskrivet sätt. Det föreslås därför att ensamrätt att vidareutnyttja handlingar bör kunna beviljas om det är påkallat för att en tjänst av allmänt intresse ska kunna tillhandahållas, förutsatt att regeringen medger det. Bestämmelserna föreslås införas i 7 § i den föreslagna lagen.

10 Öppenhet och information om handlingar

10.1 Öppenhet avseende villkor och avgifter

10.1.1 PSI-direktivet

Artikel 7 i direktivet innehåller flera krav på öppenhet kring tillgängliggörande och vidareutnyttjande av handlingar. Alla tillämpliga villkor och standardavgifter ska fastställas i förväg. Villkor och avgifter ska offentliggöras. Offentliggörandet ska ske på elektronisk väg om det är möjligt och lämpligt. Myndigheten ska också på begäran kunna redovisa beräkningsgrunden för de offentligtgjorda avgifterna samt de faktorer som kommer att beaktas vid beräkningen av avgifter för de fall, som inte täcks av standardavgifterna.

Artikel 7 innehåller också ett krav att offentliga myndigheter ska säkerställa att personer som har begärt att få vidareutnyttja handlingar informeras om hur de kan få beslut eller förfaranden som påverkar dem överprövade. Denna bestämmelse behandlas i kapitel 12.

10.1.2 Gällande rätt

Beslut ska dokumenteras i enlighet med bestämmelserna i förvaltningslagen och, för statliga myndigheter, i myndighetsförordningen. Dessa beslut är allmänna handlingar enligt bestämmelserna i 2 kap. tryckfrihetsförordningen. Handlingarna ska därför, om de är offentliga, på begäran göras tillgängliga enligt bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen.

Tryckfrihetsförordningens bestämmelser ålägger inte myndigheterna någon aktiv informationsplikt av det slag som föreskrivs i PSI-direktivet. Vissa organ som föreslås omfattas av den föreslagna lagen, omfattas dessutom inte av förvaltningslagen. I 8 § PSI-förordningen finns därför en skyldighet att offentliggöra villkor och avgifter. Denna bestämmelse gäller enbart för statliga myndigheter. För kommuner finns ingen motsvarande plikt.

Det finns inga generella krav på att villkor och avgifter ska fastställas i förväg. I vissa fall kan sådana krav finnas. Ett sådant bemyndigande finns t.ex. i 25 § förordningen (2008:694) med instruktion för Lantmäteriet. Det kan framhållas att när i de fall som myndigheternas beslut om avgifter och villkor utgör normbeslut, är direktivets krav redan uppfyllt om sådana beslut meddelas genom föreskrifter som ska kungöras i en författningssamling.

10.1.3 Överväganden och förslag

Förslag: En myndighet ska offentliggöra avgifter och andra villkor. En myndighet ska på begäran offentliggöra beräkningsgrunderna för avgifter. Informationen ska lämnas elektroniskt när det är möjligt och lämpligt.

Skälen för förslaget: PSI-direktivet föreskriver att myndigheterna aktivt ska informera om gällande avgifter och andra villkor. Villkor som tillämpas av svenska myndigheter är i och för

sig tillgängliga enligt bestämmelserna om handlingsoffentlighet. Svensk rätt innehåller dock ingen generell aktiv informationsplikt av det slag som föreskrivs i artikel 7 i direktivet, utom i de fall då avgifter och villkor ingår i sådana föreskrifter som ska offentliggöras. Plikten att aktivt och på elektronisk väg offentliggöra villkor och avgifter behöver lagfästas. Det bör också, för att uppfylla direktivets krav, införas en lagregel om att beräkningsgrunderna ska anges på begäran. Bestämmelserna bör införas i 8 § den föreslagna lagen.

Vilka avgifter och villkor som ska gälla för ett visst vidareutnyttjande kan beslutas i olika former. Avgiftstaxor och liknande generella, i samtliga enskilda fall tillämpliga villkor, beslutas genom normbeslut. För myndigheter under regeringen förutsätter sådana normbeslut att myndigheten har ett bemyndigande att föreskriva om avgifter.

En myndighet kan inte fastställa avgifter eller andra villkor, som ska tillämpas i samtliga fall, i vanliga förvaltningsbeslut. Sådana beslut kan endast fattas i enskilda fall. Övriga bestämmelser i den föreslagna lagens 5, 6 och 7 §§ innebär att myndigheten måste tillämpa samma villkor för alla jämförbara vidareutnyttjanden. Även en myndighet som inte har ett normgivningsbemyndigande avseende avgifter och villkor måste därför i praktiken tillämpa i förväg bestämda villkor, även om dessa inte fastställs i ett formellt norm- eller förvaltningsbeslut. I praktiken måste kraven i de nyssnämnda bestämmelserna uppfyllas genom att myndigheterna tar fram standardvillkor eller standardavtal, som tillämpas utan något formaliserat generellt beslut. Det finns inga formella eller rättsliga hinder mot att göra på det sättet.

Öppenhetskraven i den föreslagna 8 § innebär att myndigheten för potentiella vidareutnyttjare måste tillkännage vilka villkor som tillämpas. Denna information kommer i de flesta fall inte att ha formen av något normbeslut, och den får inte heller, eftersom den är generell, ha formen av ett vanligt förvaltningsbeslut. Som nyss nämnts måste myndigheten ändå tillämpa samma avgifter och andra villkor för jämförbara vidareutnyttjanden. Därför kommer informationen ur vidareutnyttjarnas synvinkel att ha

samma praktiska verkan som ett normbeslut genom vilket avgifter och villkor fastställs. Därmed bedöms att kravet i artikel 7 på att avgifter och villkor ska fastställas i förväg uppfylls genom den föreslagna bestämmelsen.

10.2 Information om handlingar för vidareutnyttjande

10.2.1 PSI-direktivet

Enligt artikel 9 i direktivet ska medlemsstaterna se till att det finns praktiska arrangemang som underlättar sökning efter handlingar som finns att tillgå för vidareutnyttjande. Detta kan enligt bestämmelsen ske t.ex. i form av tillgångsförteckningar över viktiga handlingar. Sådana tillgångsförteckningar bör helst finnas på Internet. Vidare föreslås att det kan finnas portalplatser som är kopplade till decentraliserade tillgångsförteckningar. Medlemsstatens åliggande enligt bestämmelsen är mycket generellt.

10.2.2 Gällande rätt

I 5 kap. 1—2 §§ offentlighets- och sekretesslagen finns bestämmelser om hur allmänna handlingar ska diarieföras. Det finns inga krav på att diariet ska göras tillgängligt på annat sätt än på plats hos myndigheten. Ett antal statliga och kommunala myndigheter gör dock sitt diarium tillgängligt på Internet. I diariet förtecknas enskilda handlingar.

Enligt 4 kap. 2 § samma lag ska myndigheterna upprätta en beskrivning över sina allmänna handlingar. Den ska ge information om

- myndighetens organisation och verksamhet i syfte att underlätta sökande efter allmänna handlingar,

- register, förteckningar eller andra sökmedel till myndighetens allmänna handlingar,
- tekniska hjälpmedel som enskilda själva kan få använda hos myndigheten för att ta del av allmänna handlingar,
- vem hos myndigheten som kan lämna närmare upplysningar om myndighetens allmänna handlingar, deras användning och sökmöjligheter,
- vilka bestämmelser om sekretess som myndigheten vanligen tillämpar på uppgifter i sina handlingar,
- uppgifter som myndigheten regelbundet hämtar från eller lämnar till andra samt hur och när detta sker, och
- myndighetens rätt till försäljning av personuppgifter.

Lagen uppställer inte några närmare bestämmelser om hur förteckningen ska göras tillgänglig.

Myndigheterna ska enligt 6 § 2 arkivlagen (1990:782) upprätta en arkivredovisning (arkivbeskrivning och arkivförteckning). För statliga myndigheter utfärdar Riksarkivet föreskrifter om arkivredovisningen (RAFS 2008:4). Arkivredovisningen upptar samtliga handlingsslag hos myndigheten och hur de förhåller sig till myndighetens verksamhetsprocesser. För varje handlingsslag ska det finnas uppgifter om gallring och sekretess. Bestämmelserna utgör en form av minimikrav. Arkivredovisningen är uppbyggd så att det är lätt att komplettera med ytterligare uppgifter, t.ex. om inskränkningar i tillgängligheten eller om villkor för vidareutnyttjande. Kraven på myndigheternas arkivredovisning är medieoberoende men förutsätts idag vara elektronisk. Det finns inga närmare bestämmelser om hur arkivredovisningen ska göras tillgänglig.

10.2.3 Överväganden och förslag

<p>Förslag: En myndighet ska informera om vilka handlingar som finns tillgängliga för vidareutnyttjande. Informationen ska lämnas elektroniskt när det är möjligt och lämpligt.</p>
--

Skälen för förslagen: De bestämmelser som finns i offentlighets- och sekretesslagen om skyldighet att förteckna handlingar innebär i och för sig att myndigheterna är skyldiga att göra förteckningar som kan vara vägledande för den som vill vidareutnyttja handlingar.

Direktivet uppställer inte någon skyldighet att tillgängliggöra tillgångsförteckningar, utan anvisar sådana förteckningar som ett sätt att underlätta tillgången till handlingar för vidareutnyttjande. De olika förteckningar som myndigheterna redan idag för bör dock utan större ansträngningar kunna utgöra underlag för tillgångsförteckningar. Eftersom myndigheten enligt den föreslagna lagen blir ålagd att i förväg offentliggöra villkor och avgifter, måste myndigheten i praktiken bedöma vilka handlingar som faktiskt vidareutnyttjas och möjligen vilka som kan komma att vidareutnyttjas. Det är därför rimligt att myndigheten, när den informerar om villkor och avgifter, också informerar om vilka handlingar som kan vidareutnyttjas. Denna informationsplikt bör dock inskränkas till handlingar som verkligen vidareutnyttjas i någon omfattning.

Även informationen om handlingar som finns tillgängliga för vidareutnyttjande bör, liksom informationen om villkor, lämnas elektroniskt när det är lämpligt och möjligt. Bestämmelsen föreslås därför utformas så att detta krav omfattar både information om villkor och information om handlingar som finns tillgängliga för vidareutnyttjande.

En bestämmelse om en sådan informationsplikt bör införas i 8 § i den föreslagna lagen, dvs. samma paragraf som övriga regler om informationsplikt.

11 Behandling av en begäran om vidareutnyttjande

11.1 PSI-direktivet

Enligt artikel 4.1 i direktivet ska en myndighet behandla en begäran om vidareutnyttjande och färdigställa ett licenserbjudande, om detta är aktuellt, inom en rimlig tid. Om det finns en tidsfrist för behandling av en begäran om tillgång till handlingar ska samma tidsfrist gälla för behandling av begäran om vidareutnyttjande. Begäran ska behandlas på elektronisk väg om det är möjligt och lämpligt.

I artikel 4.2 i direktivet finns bestämmelser om vad som ska gälla om nationell rätt inte innehåller några tidsfrister eller andra regler för tillhandahållande inom rimlig tid av handlingar.

11.2 Gällande rätt

Det finns svenska bestämmelser om tidsfrister för behandling av en begäran om att få tillgång till handlingar. Enligt 2 kap. 12 § första stycket tryckfrihetsförordningen ska en begärd handling lämnas ut genast eller så snart det är möjligt. En begäran att få ut en kopia av en allmän handling ska enligt 2 kap. 13 § andra stycket tryckfrihetsförordningen behandlas skyndsamt. Några tidsramar i form av ett angivande av ett visst antal dagar finns inte. Enligt väletablerad praxis bör dock besked i en utlämnande-fråga normalt ges redan samma dag, men någon eller några

dagars fördröjning kan godtas om det är nödvändigt för myndigheten att ta ställning till om den efterfrågade handlingen är allmän och offentlig. Ett visst dröjsmål kan också vara ofrånkomligt om en begäran t.ex. avser eller fordrar genomgång av ett omfattande aktmaterial (se bl.a. JO 1986/87 s. 221 och JO 1996/97 s. 496).

Kravet på skyndsamhet innefattar inte i författningstexten en bestämd tidsfrist i den meningen att en viss bestämd tidsrymd anges. Den omfattande praxis som finns på detta område innebär dock i praktiken att skyndsamhetskravet är att likställa med en tidsfrist. Det är under alla förhållanden fråga om regler för tillhandahållande inom rimlig tid. Det kan även påpekas att JO ansett handläggningstider på omkring två veckor vara osedvanligt långa (se JO 1966 s. 371 och JO 1971 s. 374).

Enligt 7 § förvaltningslagen ska varje ärende där någon enskild är part handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Vid handläggningen ska myndigheten beakta möjligheten att själv inhämta upplysningar och yttranden från andra myndigheter, om sådana behövs. Myndigheten ska sträva efter att uttrycka sig lättbegripligt. Även på andra sätt ska myndigheten underlätta för den enskilde att ha med den att göra.

Enligt 5 § andra stycket förvaltningslagen ska myndigheterna se till att det är möjligt för enskilda att kontakta dem med hjälp av elektronisk post och att svar kan lämnas på samma sätt.

11.3 Överväganden och förslag

Förslag: En begäran om vidareutnyttjande ska behandlas skyndsamt.

Förvaltningslagens förfarandebestämmelser ska vara tillämpliga på de privaträttsliga organ som omfattas av lagen.

Bedömning: Kravet i 5 § andra stycket förvaltningslagen uppfyller direktivets krav på att en begäran om vidareutnyttjande ska kunna hanteras elektroniskt.

Skälen för förslaget och bedömningen: Som framgått ovan finns det bestämmelser i tryckfrihetsförordningen om skyndsamt behandling av en begäran om att få tillgång till en handling. Dessa bestämmelser är att jämföras med en tidsfrist. Samma tidsgränser ska enligt PSI-direktivet gälla för behandling av en begäran om vidareutnyttjande. En sådan bestämmelse bör därför föras in i 10 § i den föreslagna lagen.

Att handläggningen ska ske skyndsamt betyder att en begäran om vidareutnyttjande ska hanteras så snabbt som möjligt med hänsyn till de förutsättningar som gäller i det enskilda fallet och för den berörda typen av handlingar. Även om behandlingen av en begäran om vidareutnyttjande är komplicerad och måste ske i flera steg ska den inledas utan dröjsmål och genomföras utan avbrott.

Kravet på skyndsamt innebär inte att samma, absoluta tidsfrist ska gälla för behandling av alla förfrågningar om vidareutnyttjande. Innebörden i kravet på skyndsamt varierar beroende på förutsättningarna i olika fall. Tillgång till handlingar ser olika ut beroende på vilken typ av information som avses. Frågor om bl.a. format, lagring och datamängd påverkar vilken arbetsinsats och tidsåtgång som krävs för leverans av data. För t.ex. viss registerinformation och information från olika databaser sker tillhandahållandet för vidareutnyttjande ofta i form av abonnemang där ett första uttag följs av periodiska eller händelsestyrda uppdateringar. Vidareutnyttjarens egna handläggningssystem m.m. kan i vissa fall även hämta information från myndigheternas databaser genom on-line tillgång.

Det kan behövas olika avtalsformer mellan den tillhandahållande myndigheten och vidareutnyttjaren. För viss efterfrågad information är också såväl den manuella hanteringen av uttag som den maskinella körningstiden mycket omfattande, vilket innebär att leveranstiderna kan variera i stor utsträckning. Skyndsamhetskravet får därför olika innebörd från fall till fall. Gemensamt är dock att behandlingen alltid ska ske utan onödig tidsutdräkt.

De krav som ställs i 5 § andra stycket förvaltningslagen på att en myndighet ska kunna ta emot elektronisk post och svara på samma sätt innebär att en begäran om vidareutnyttjande som kommer in till en myndighet med elektronisk post måste beaktas av myndigheten på samma sätt som om den kommit in på annat sätt. Det bedöms att detta generella krav är tillräckligt för att tillgodose direktivets krav på att en begäran ska kunna behandlas elektroniskt.

Samma bestämmelser om hanteringen av en begäran om vidareutnyttjande och om förfarandet i övrigt bör gälla oavsett om handlingarna finns hos en statlig eller kommunal myndighet eller hos ett privaträttsligt organ som omfattas av lagen. Förvaltningslagens förfarandebestämmelser bör därför vara tillämpliga även för de senare organen. Detta bör gälla bestämmelserna i 11 och 12 §§ om jäv, 14 § första stycket om en parts rätt att meddela sig muntligen, 15 § om anteckning av uppgifter samt 16 och 17 §§ om en parts rätt att få del av uppgifter. Det bör även gälla förvaltningslagens bestämmelser om beslut och överklagande, dvs. 21 § om underrättelse av beslut, 22 § om överklagande, 23 och 24 §§ om hur beslut överklagas, 25 § om överlämnande av överklagande m.m., 26 § om rättelse av skrivfel och liknande, 27 och 28 §§ om omprövning av beslut, samt 30 § om överklagande av avvisningsbeslut. Frågor om underrättelse om beslut och om överklagande utvecklas nedan i kapitel 12 och 13. Bestämmelserna föreslås införas i en särskild 9 § i lagen.

12 Motivering av beslut och överklagandehänvisning

12.1 PSI-direktivet

Myndigheterna ska enligt artikel 4.3 i PSI-direktivet underrätta sökanden om skälen för avslag på en begäran om vidareutnyttjande med hänvisning till relevanta bestämmelser om tillgång till handlingar i medlemsstaten eller till bestämmelser som antagits enligt direktivet. Om ett avslag är grundat på artikel 1.2 b i direktivet ska myndigheten även lämna en hänvisning till den fysiska eller juridiska person som är rättsinnehavare, om denna är känd, eller till den licensgivare från vilken myndigheten har fått det aktuella materialet.

Myndigheterna ska också enligt artikel 4.4 i direktivet i alla avslagsbeslut ange vilka möjligheter som finns till överprövning. Enligt direktivets bestämmelser om öppenhet i artikel 7 ska myndigheterna också säkerställa att personer som har begärt att få vidareutnyttja handlingar informeras om hur de kan få beslut eller förfaranden som kan påverka dem överprövade.

12.2 Gällande rätt

I 20 § förvaltningslagen finns en bestämmelse om skyldighet för statliga och kommunala myndigheter att motivera beslut. Bestämmelsen gäller endast om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Skälen får dock utelämnas helt eller delvis

bl.a. om beslutet inte går någon part emot eller om det av någon annan anledning är uppenbart obehövt att upplysa om skälen eller om ärendet är så brådskande att det inte finns tid att utforma skälen. Om skälen har utelämnats, bör myndigheten på begäran av parten i efterhand upplysa honom om skälen när så är möjligt.

Om ett beslut är slutligt och avser myndighetsutövning mot någon enskild samt går parten emot och kan överklagas, ska han enligt 21 § andra stycket förvaltningslagen underrättas om hur beslutet kan överklagas. Underrättelsen kan ske muntligt men ska ske skriftligt om parten begär det.

I PSI-förordningen finns ingen bestämmelse om att myndigheten är skyldig att motivera ett avslagsbeslut. Bestämmelsen om motiveringsskyldighet i 20 § förvaltningslagen ansågs sannolikt uppfylla PSI-direktivets krav i denna del. Däremot innehåller 10 § PSI-förordningen en bestämmelse om skyldighet att ange vem som är upphovsrättsinnehavare eller licensgivare i fråga om handlingar som myndigheten vägrat att tillhandahålla.

PSI-förordningen innehåller ingen bestämmelse om skyldighet för myndigheten att lämna överklagandehänvisning.

12.3 Överväganden och förslag

Förslag: Beslut om avslag på en begäran om vidareutnyttjande ska vara motiverade. Vid avslag ska alltid ges en överklagandehänvisning.

Skälen för förslagen: Förvaltningslagens bestämmelse om skyldighet att motivera beslut medger att myndigheterna i vissa fall inte anger skälen för ett beslut. I PSI-direktivets artikel 4.3 ges inget utrymme för sådana undantag. Dessutom är förvaltningslagen inte tillämplig på alla de organ som föreslås omfattas av den föreslagna lagen. Ett korrekt genomförande av direktivet på denna punkt kräver att den föreslagna lagen innehåller en villkorslös bestämmelse om att myndigheterna i händelse av avslag

ska underrätta sökanden om skälen för avslaget. Bestämmelser om hänvisning till relevanta författningsbestämmelser samt upphovsrättsinnehavare och licensgivare bör också tas in i den nya lagen.

Besked om vilka möjligheter det finns till överprövning ska enligt artikel 4.4 i PSI-direktivet lämnas i *alla* beslut om avslag. Detta är en rättighet för den enskilde, som måste komma till tydligt uttryck. Förvaltningslagens bestämmelse om överklagandehänvisning i 21 §, som även de organ som inte är förvaltningsmyndigheter ska tillämpa, uppfyller det krav som direktivet ställer. Någon särskild bestämmelse om detta behöver därmed inte tas in i den föreslagna lagen.

Bestämmelsen i 21 § bedöms också uppfylla kraven i artikel 7 i direktivet om att personer som har begärt att få vidareutnyttja handlingar ska informeras om hur beslut eller förfaranden kan överprövas.

13 Överklagande av beslut

13.1 PSI-direktivet

13.1.1 Överklagande

PSI-direktivet innehåller inte något uttryckligt krav på nationella bestämmelser om rätt att överklaga myndigheters beslut på PSI-området men synes förutsätta att medlemsstaterna har ett system för överprövning av besluten. Direktivet lämnar åt medlemsstaterna att utforma överklagandeförfarandena.³¹

Kommissionen framhåller i sin kompletterande formella underrättelse till Sverige att det inte bör finnas någon uttrycklig bestämmelse som hindrar överklagande. Detta är ett av skälen till att kommissionen anser att de svenska införlivandeåtgärderna inte garanterar fullständig tillämpning av artikel 4 i direktivet.

13.1.2 Tillsyn och kontroll

PSI-direktivet ställer inga krav på att medlemsstaterna ska inrätta särskilda kontroll- och tillsynsorgan på PSI-området. Några medlemsstater (Frankrike, Slovenien och Storbritannien) har inrättat sådana organ. I diskussionen inom EU och även i Sverige anförs ofta Storbritanniens Office for Public Sector Information (OPSI) som ett lyckat exempel på en särskild myndighet med

³¹ Re-use of Public Sector Information – Review of Directive 2003/98/EC, SEC(2009)597 s. 9.

ansvar för genomförande av PSI-direktivet. OPSI har bl.a. till uppgift att vara överklagandeinstans i PSI-frågor. Dessutom är OPSI ytterst ansvarig för all offentlig produktion av offentlig information, publikation av rättsinformation, utveckling av standarder för informationshantering och licenshantering.

OPSI har under sina första två år dokumenterat tre överklagandeärenden på sin hemsida. Den som inte accepterar OPSI:s beslut i ett överklagandeärende kan gå vidare till Advisory Panel on PSI (APPSI). För detta tar APPSI ut en avgift på 750 pund. Därefter finns möjligheten att gå till domstol. OPSI har också utarbetat en medlingsprocess för tvister i PSI-frågor. OPSI har själv gjort en uppföljning efter två år av PSI-genomförande. Men det är svårt att dra några slutsatser om hur framgångsrikt OPSI har varit.³²

I Sverige finns flera statliga institutioner för kontroll av den statliga verksamheten. När det gäller frågor om tillgång till allmänna handlingar bör JO nämnas särskilt. Därutöver finns t.ex. Datainspektionen och Riksrevisionen som på olika sätt kan ingripa mot myndigheter som inte följer lagstiftningen på PSI-området. Vidare gäller att den delegation för e-förvaltning, som regeringen nyligen har inrättat, har som en av utgångspunkterna för sitt arbete att beakta behovet av att tillgängliggöra offentlig information för vidareutnyttjande.

Om det skulle bedömas som intressant, behöver frågan om inrättande av en särskild myndighet för främjande, tillsyn och/eller överprövning utredas noggrannare.

³²Beträffande OPSI, se vidare rapporten PSI-direktivet – politik och potential från Institutet för tillväxtpolitiska studier (Dnr 1-012-2007/0311) och www.opsi.gov.uk.

13.2 Gällande rätt

13.2.1 Inledning

Den föreslagna lagen innebär att handlingar blir tillgängliga för vidareutnyttjande i samma utsträckning och på samma villkor som tidigare.

Beslut inom PSI-området som kan komma i fråga för överklagande är:

- beslut enligt tryckfrihetsförordningen om avslag på en begäran att få tillgång till en handling som sökanden vill vidareutnyttja,
- beslut enligt tryckfrihetsförordningen att lämna ut en allmän handling med förbehåll som begränsar möjligheten att vidareutnyttja handlingen,
- beslut enligt s.k. registerförfattningar om avslag på en begäran om tillgång till elektroniskt lagrade handlingar som sökanden vill vidareutnyttja,
- beslut enligt registerförfattningar om utlämnande av en elektroniskt lagrad allmän handling med förbehåll eller villkor som begränsar möjligheten att vidareutnyttja handlingen samt
- beslut om sådana villkor, inklusive avgifter, för vidareutnyttjande av handlingar som omfattas av PSI-direktivet.

13.2.2 Beslut enligt tryckfrihetsförordningen om avslag på en begäran om tillgång till handlingar

Statliga och kommunala myndigheters beslut om avslag på en begäran att få ta del av handlingar eller att lämna ut en allmän handling med förbehåll som begränsar sökandens rätt att förfoga över handlingen får överklagas av sökanden enligt 2 kap. 15 § tryckfrihetsförordningen och 6 kap. 7 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen. Detta gäller även sådana beslut som har fattats av de organ som anges i 2 kap. 3—5 §§ offentlighets- och

sekretesslagen. Bestämmelserna i 6 kap. offentlighets- och sekretesslagen om överklagande blir tillämpliga på sådana organ fastän de inte är myndigheter. Beslut av riksdagen, regeringen, Högsta domstolen eller Regeringsrätten får inte överklagas. Det samma gäller beslut av JO (4 § andra stycket lagen [1989:186] om överklagande av administrativa beslut av riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter). Enligt 7 § första stycket sist nämnda lag överklagas beslut om utlämnande som meddelats av riksdagsförvaltningen, Riksbanken eller Riksrevisionen hos Regeringsrätten. Övriga beslut av riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter överklagas normalt i enlighet med 9 kap. 5 § riksdagsordningen hos Riksdagens överklagandenämnd (7 § tredje stycket). Beslut av tingsrätt eller hovrätt som rör handling i den rättskipande eller rättsvårdande verksamheten överklagas till hovrätt respektive Högsta domstolen (6 kap. 8 § tredje stycket offentlighets- och sekretesslagen).

Ett beslut med anledning av en begäran att få ut uppgifter enligt någon annan författning än tryckfrihetsförordningen eller offentlighets- och sekretesslagen kan inte överprövas enligt 6 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen.

Besluten enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen överklagas hos kammarrätten. Sådana överklaganden ska enligt 2 kap. 13 § tryckfrihetsförordningen alltid prövas skyndsamt. Prövnings-tillstånd behövs inte.

En begäran att få ut uppgifter ur en myndighets register kan anses innefatta en begäran att få ut allmän handling innehållande uppgifterna. Ett avslagsbeslut får i så fall överklagas enligt 6 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen.

Rätten att överklaga ett beslut om förbehåll som begränsar sökandens rätt att förfoga över handlingen gäller sannolikt inte bara sådana förbehåll som myndigheten bestämmer med stöd av offentlighets- och sekretesslagen utan även andra villkor som inskränker sökandens möjligheter att vidareutnyttja handlingen.

En begäran om att få del av en allmän handling ska göras hos den myndighet som förvarar handlingen. Enligt huvudregeln är

det också denna myndighet som prövar om handlingen ska lämnas ut (2 kap. 14 § tryckfrihetsförordningen).

Enligt 6 kap. 3 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen ska en anställd vid myndigheten som enligt arbetsordning eller särskilt beslut har ansvar för vården av handling, i första hand pröva om handlingen ska lämnas ut. Den anställde kan i tveksamma fall låta myndigheten göra prövningen. Om handläggaren vägrar att lämna ut handlingen, eller endast lämnar ut den med förbehåll, ska myndigheten enligt 6 kap. 3 § andra stycket offentlighets- och sekretesslagen pröva frågan om utlämnande, om sökanden begär det. En sökande ska informeras om möjligheten att begära myndighetens prövning och att det krävs ett skriftligt beslut av myndigheten för att beslutet ska kunna överklagas (6 kap. 3 § tredje stycket offentlighets- och sekretesslagen).

Rätt att överklaga har sökanden, dvs. den som begärde att få ut handlingen. Det gäller även juridisk person. En intresseorganisation har inte klagorätt, om den inte är sökande. En sådan organisation kan dock alltid biträda en medlem som överklagar.

I 23—25 §§ förvaltningslagen finns bestämmelser om hur beslut överklagas. Dessa bestämmelser är tillämpliga även på beslut om allmänna handlingar som har fattats av organ som inte är myndigheter (6 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen).

13.2.3 Beslut enligt registerförfattningar

Myndigheternas beslut enligt registerförfattningar kan inte överklagas i den ordning som anges i tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen. Särskilda överklagandebestämmelser finns i 51—53 §§ personuppgiftslagen. Vidare finns i exempelvis lagen (2000:224) om fastighetsregister och lagen (2008:1075) om inteckningsbrevregister bestämmelser om överklagande av beslut enligt dessa lagar. Dessa beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätt.

I övriga registerförfattningar saknas i allmänhet bestämmelser om överklagande. I dessa fall får besluten – om de enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer över huvud taget är överklagbara – överklagas enligt de allmänna reglerna i förvaltningslagen.

13.2.4 Särskilt om kommunala beslut

Kommunala myndigheters beslut om tillgång till handlingar för vidareutnyttjande kan överklagas i den ordning som gäller enligt tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen. Kommunala myndigheter är olika nämnder och tillhörande förvaltningar, utskott, nämndberedningar, partssammansatta organ och självförvaltningsorgan. Nämnderna kan ha uppgifter inom såväl den s.k. specialreglerade förvaltningen (t.ex. plan- och byggväsendet, skolan, miljöskyddet, socialtjänsten, sjukvården) som den frivilliga verksamheten (t.ex. kultur, fritid, konsumentvägledning). Kommunfullmäktige och landsting likställs i tryckfrihetsförordningen med myndighet.

När det inte gäller tillgång till handlingar enligt tryckfrihetsförordningen utan andra frågor om vidareutnyttjande och villkor för vidareutnyttjande tillämpas reglerna om laglighetsprövning i kommunallagen. För en kommunal nämnd som är verksam på ett område som regleras i en specialförfattning kan detta innebära att vissa beslut av nämnden överklagas enligt särskilda regler om överklagande i specialförfattningen medan beslut om vidareutnyttjande av handlingar överklagas enligt kommunallagens bestämmelser om laglighetsprövning. Beslut av kommunfullmäktige eller landsting på detta område, t.ex. beslut om avgifter eller standardlicenser, överklagas alltid enligt kommunallagens bestämmelser om laglighetsprövning (10 kap. kommunallagen och 31 § förvaltningslagen).

Kommunallagens regler om laglighetsprövning skiljer sig från förvaltningslagens i flera avseenden, bl.a. på det sättet att lämplighetsfrågor inte kan prövas, att domstolen inte kan sätta ett annat beslut i det överklagade beslutets ställe och att varje kommunmedlem har rätt att överklaga, oavsett vilket intresse han

eller hon har i ärendet. Den som inte är kommunmedlem har däremot inte klagorätt.

13.2.5 Särskilt om överklagande av beslut om avgifter

Av PSI-direktivet följer att myndigheterna får ta ut avgifter för vidareutnyttjande. Enligt 15 § avgiftsförordningen ska statliga myndigheter ta ut avgift för att lämna ut bl.a. kopior av allmänna handlingar och vissa registerutdrag. I 16—22 §§ avgiftsförordningen finns generella bestämmelser om avgifternas storlek. Om någon anser att den avgift som en myndighet har tagit ut av honom eller henne är oriktig, får han eller hon enligt 23 § avgiftsförordningen hos myndigheten begära ett särskilt skriftligt beslut om avgiften. Ett sådant beslut får enligt 24 § överklagas hos Skatteverket. När bestämmelserna i 23 och 24 §§ avgiftsförordningen inte är tillämpliga och särskilda författningsregler om överklagande saknas får de statliga myndigheternas avgiftsbeslut överklagas enligt 22 a § förvaltningslagen.

För kommunfullmäktiges och landstings beslut om avgifts-taxor är rättsmedlet laglighetsprövning enligt kommunallagen. De kommunala förvaltningsmyndigheternas beslut om avgift för utlämnande av handlingar i enskilda fall kan inte överklagas enligt avgiftsförordningen eftersom denna inte är tillämplig på kommunerna. Även i dessa fall blir rättsmedlet, om beslutet är överklagbart, alltså laglighetsprövning. Detta innebär en annan ordning för överklagande än den som gäller för den kommunala myndighetens beslut att avslå en begäran om utlämnande och för statliga myndigheters avgiftsbeslut.

13.2.6 PSI-förordningen

En myndighets beslut enligt PSI-förordningen får enligt 14 § i förordningen inte överklagas. Förklaringen till detta förbud mot överklagande är de avgränsningsproblem som skulle uppstå i förhållande till andra författningar som reglerar rätten till över-

klagande av beslut om att få ut allmänna handlingar eller möjligheterna att vidareutnyttja dessa.

PSI-förordningen är inte tillämplig på kommuner och lands-ting. För kommunala myndigheters beslut inom PSI-området gäller inget förbud mot överklagande. De kan överklagas enligt kommunallagens bestämmelser om laglighetsprövning. En konsekvens av den gällande ordningen skulle alltså kunna bli att en kommunal myndighets beslut på detta område kan överklagas medan ett liknande beslut av en statlig myndighet inte kan överklagas.

13.3 Överväganden och förslag

Förslag: Beslut av en annan myndighet än regeringen, Högsta domstolen eller Regeringsrätten i ett enskilt fall ska få överklagas hos förvaltningsrätten. Prövningstillstånd ska krävas vid överklagande hos kammarrätten i fråga om beslut av en förvaltningsrätt avseende ett dit överklagat beslut. Vissa domstolars beslut ska överklagas i särskild ordning.

Ett privaträttsligt organ, som enligt den föreslagna lagen är att jämställa med en myndighet, ska när dess beslut överklagas vara den enskildes motpart.

Skälen för förslagen: Det är angeläget att det finns en effektiv och rättssäker ordning för att enskilda ska kunna få myndigheters beslut på PSI-området överprövade. Det gäller både beslut att avslå en begäran att få tillgång till handlingar för vidareutnyttjande och beslut att lämna ut handlingar med villkor som begränsar möjligheterna till vidareutnyttjande. Även för avgiftsbeslut bör det finnas en ordning för överklagande. En ny lag bör innehålla tydliga bestämmelser om hur beslut enligt lagen kan överklagas.

Överprövningen av myndigheternas PSI-beslut bör så långt möjligt ske inom ramen för det befintliga systemet för överklagande av myndighetsbeslut till förvaltningsdomstolarna. Ord-

ningen för överklagande av besluten ska motsvara högt ställda krav på snabbhet och rättssäkerhet. Om tvisten är av civilrättslig karaktär bör den liksom hittills prövas i de allmänna domstolarna.

Beslut enligt den föreslagna lagen bör kunna överklagas hos förvaltningsdomstol. En bestämmelse om detta bör tas in i den föreslagna lagen.

Det ankommer på förvaltningsdomstolarna att avgöra frågorna om ett överklagande ska anses ha skett med stöd av tryckfrihetsförordningen, den föreslagna lagen eller någon annan författning, vilket är avgörande för instansordningen. Domstolarna måste också ta ställning till frågor om överklagbarhet och klagorätt.

En nackdel med den föreslagna ordningen blir att det i ett ärende om utlämnande av handlingar för vidareutnyttjande kan bli svårt att avgöra vilken ordning för överklagande som ska gälla – tryckfrihetsförordningens, förvaltningslagens eller den föreslagna lagens. Detta är dock ingen nyhet jämfört med dagens förhållanden. Föreliggande förslag ansluter därför till den gängse ordningen för överprövning av förvaltningsärenden.

Beslut om avgifter för vidareutnyttjande av handlingar kommer att kunna överklagas enligt den nyss föreslagna bestämmelsen i den nya lagen. När det rör sig om en avgiftstaxa som en kommun fastställt kan laglighetsprövning komma i fråga. Det kommunala beslutet kan då prövas mot den föreslagna lagens avgiftsbestämmelse, som stämmer överens med den kommunala självkostnadsprincipen. Om detta behövs ingen särskild bestämmelse i den föreslagna lagen.

Av konstitutionella skäl är det inte lämpligt att de högsta statsorganens avgöranden underkastas en prövning av domstol enligt den ordning som här föreslås. Det bör därför framgå av den nya lagen att beslut av regeringen inte kan överklagas.

Av bestämmelsen i 11 kap. 1 § regeringsformen om att Högsta domstolen är högsta allmänna domstol och Regeringsrätten högsta förvaltningsdomstol följer att dessa domstolars avgöranden inte kan överklagas. Det ligger i alltså i sakens natur

att Högsta domstolens och Regeringsrättens eventuella beslut enligt den nya lagen inte kan överklagas.

Att tillämpa den vanliga överklagandeordningen i fråga om ärenden som har inletts hos en allmän domstol eller en allmän förvaltningsdomstol är inte heller lämpligt. Detta skulle nämligen innebära att en kammarrätts beslut skulle överklagas hos en förvaltningsrätt, att en förvaltningsrätts beslut skulle överklagas hos samma förvaltningsrätt, och att en hovrätts beslut skulle överklagas hos en förvaltningsrätt. Mot denna bakgrund förslås att dessa domstolars beslut ska överklagas hos kammarrätt, i likhet med vad som gäller för beslut om utlämnande av handling i domstolarnas administrativa verksamhet enligt offentlighets- och sekretesslagen samt vad som gäller för beslut enligt vissa registerförfattningar.³³

I likhet med vad som är huvudregeln för överklagande av förvaltningsbeslut, bör prövningstillstånd krävas för överprövning i två instanser. Prövningstillstånd föreslås därför krävas hos kammarrätten, utom i fråga om ett ärende som har inletts hos en förvaltningsrätt, tingsrätt eller hovrätt.

Termen förvaltningsrätt bör användas i lagen, eftersom lagen tidigast kan träda i kraft efter att länsrätterna bytt namn till förvaltningsrätter.³⁴

De föreslagna bestämmelserna bör införas i 12 § i den föreslagna lagen.

Av 9 kap. 5 § första stycket riksdagsordningen framgår att beslut av ett riksdagsorgan i ett förvaltningsärende som får överklagas enligt särskilda bestämmelser ska prövas av allmän förvaltningsdomstol i de fall som riksdagen bestämmer. Annars prövas ärendet av riksdagens överklagandenämnd. Den här föreslagna bestämmelsen att en myndighets beslut ska överklagas hos allmän förvaltningsdomstol är en sådan särskild bestämmelse

³³ Förordningen (2001:639) om registerföring m.m. vid allmänna domstolar med hjälp av automatiserad behandling, förordningen (2001:640) om registerföring m.m. vid länsrätt med hjälp av automatiserad behandling, och förordningen (2001:641) om registerföring m.m. vid Regeringsrätten och kammarrätterna med hjälp av automatiserad behandling.

³⁴ Lag (2009:773) om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.

som åsyftas i bestämmelsen i riksdagsordningen. Den föreslagna bestämmelsen innebär därför att riskdagsmyndigheternas beslut enligt den föreslagna lagen överklagas i samma ordning som andra myndigheters beslut.

Enligt 7 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291) ska en myndighet, vars beslut överklagas av enskild, vara den enskildes motpart sedan handlingarna i ärendet överlämnats till domstolen. Eftersom de privaträttsliga organ, som omfattas av den föreslagna lagen, ska jämföras med myndigheter bör detsamma även gälla dessa organ. Det föreslås därför att det införs en bestämmelse om att ett sådant organ som enligt 1 § andra stycket jämföras med myndighet, ska vara den enskildes motpart när dess beslut enligt lagen överklagas. Bestämmelsen föreslås införas i en särskild 13 § i den föreslagna lagen.

14 Övergångs- och ikraftträdandebestämmelser

Förslag: Den nya lagen bör träda i kraft den 1 juli 2010.

Förordningen (2008:31) om villkor vid vidareutnyttjande av information från statliga myndigheter (PSI-förordningen) föreslås upphävas vid samma tidpunkt.

Skälen för förslaget: PSI-direktivet skulle ha varit införlivat den 1 juli 2005. Den nya lagen bör därför träda i kraft så snart som möjligt. Lagen bör kunna träda i kraft den 1 juli 2010.

Det bedöms inte finnas behov av några särskilda övergångsbestämmelser.

Genom den nya lagen blir PSI-förordningen obehövlig. Förordningen bör därför upphävas.

15 Konsekvenser

Bedömning: Den föreslagna lagens bestämmelser får endast försumbara ekonomiska konsekvenser för statliga myndigheter, kommuner och de övriga organ som har att tillämpa lagen.

Den föreslagna lagens bestämmelser underlättar för företag som vidareutnyttjar eller avser vidareutnyttja handlingar från myndigheter.

15.1 Inledning

Den föreslagna lagen riktar sig till och ska tillämpas av kommuner och statliga myndigheter och de organ som omfattas av 1 § andra stycket i den föreslagna lagen. Lagen innebär vissa positiva åligganden för myndigheterna och för vissa enskilda som omfattas av 1 § andra stycket i den föreslagna lagen. Den riktar sig inte till, innebär inga åligganden för och ska inte tillämpas av företag eller andra enskilda i övrigt. Lagen ger rättigheter för enskilda gentemot stat och kommun samt gentemot de organ som omfattas av lagens 1 § andra stycket.

Det bör framhållas att eventuella konsekvenser inte påverkar Sveriges skyldighet att genomföra PSI-direktivet korrekt.

15.2 Finansiella konsekvenser

De budgetära konsekvenserna av PSI-direktivets avgiftsbestämmelser har redovisats av PSI-arbetsgruppen i delrapporten den 1 april 2009. I rapporten görs bedömningen att avgiftsbestämmel-

serna endast kan antas medföra försumbara konsekvenser för statsbudgeten och för kommunernas ekonomi. Den slutliga utformningen av förslaget till avgiftsbestämmelse är utformad så att denna bedömning inte behöver ändras eller omvärderas. Inte heller i övrigt har det under arbetets gång framkommit något som ger anledning att göra någon annan bedömning. Som tidigare framgått (se avsnitt 3.2) omfattades arbetslöshetskassorna inte av den inventering som låg till grund för delrapporten och någon egentlig bedömning av de finansiella konsekvenserna har därför inte kunnat göras avseende dessa organ.

Lagen innebär endast begränsade åligganden för myndigheterna. Lagen i sig förändrar inte rätten till tillgång till handlingar eller sättet att tillhandahålla handlingar. Lagen kräver därför inte några nya arrangemang för att tillhandahålla handlingar och förorsakar därmed inte några nya kostnader i detta avseende.

Genom lagen åläggs myndigheterna att offentliggöra villkor och avgifter i förväg. Att myndigheterna därför ska tillämpa standardvillkor och standardavgifter innebär i sig en effektivisering av myndigheternas verksamhet. Genom att avgifter och villkor är kända i förväg kan varje enskild begäran om vidareutnyttjande behandlas snabbare.

Myndigheterna åläggs också att offentliggöra de i förväg beslutade avgifterna och villkoren. De kostnader som ett sådant offentliggörande kan medföra bedöms vara försumbara. Myndigheterna åläggs också att offentliggöra tillgångsförteckningar. Detta åliggande kan fullgöras genom att publicera redan befintliga förteckningar och att framställa nya förteckningar över handlingar som faktiskt vidareutnyttjas. De kostnader som kan föranledas av dessa åligganden bedöms även de vara försumbara.

Eventuella kostnader som uppstår vid införandet av lagens bestämmelser torde i de flesta fall kunna täckas med avgiftsintäkter inom ramen för den föreslagna lagens avgiftstak. Att märka är dock att avgiftsförordningen inte är direkt tillämplig på vissa av de organ som omfattas av lagen. Detta gäller exempelvis arbetslöshetskassorna. I den mån dessa organ även saknar särskilda bemyndiganden för att kunna ta ut avgifter, kan det finnas

anledning att överväga att göra avgiftsförordningen tillämplig alternativt ge dessa organ de särskilda bemyndiganden som krävs för att de ska kunna ta ut avgifter för vidareutnyttjande.

De bedömningar som görs ovan avser på såväl statliga myndigheter som kommuner. Den samlade bedömningen är att den föreslagna lagens bestämmelser inte medför några budgetära konsekvenser som är annat än försumbara. De kostnader som uppstår bedöms kunna finansieras inom ramen för befintliga anslag.

Den föreslagna bestämmelsen om rätt att överklaga beslut enligt lagen innebär att de allmänna förvaltningsdomstolarna tillförs en ny typ av mål. Det är dock få typer av beslut som kommer att kunna överklagas. Antalet tvister mellan vidareutnyttjare och myndigheter gällande villkor för vidareutnyttjande, som inte löses av de inblandade, är såvitt känt i dag mycket få. Det har inte heller i övrigt framkommit något som ger anledning att anta att annat än att antalet överklaganden kan förväntas bli mycket litet.

Sammanfattningsvis är bedömningen att de nya måltyperna kommer att medföra en så liten ökning av arbetsbördan vid de allmänna förvaltningsdomstolarna att kostnaden för ökningen ryms inom Sveriges Domstolars befintliga anslag.

15.3 Konsekvenser för företag

Regleringen ska tillämpas av myndigheter och innehåller inte några åligganden för enskilda, t.ex. företag, utöver de organ som föreslås omfattas av 1 § andra stycket. Enskilda berörs av regleringen när de vidareutnyttjar eller begär att få vidareutnyttja handlingar från myndigheter. Bestämmelserna i lagen syftar till att åstadkomma likabehandling av vidareutnyttjare, vilket främjar konkurrensen. Bestämmelserna om praktiska åtgärder och informationsplikter syftar till att öka insynen och att förenkla och effektivisera företagets kontakter med myndigheterna. De rät-

tigheter som bestämmelserna ger har alltså indirekta positiva effekter för företagen.

15.4 Samhällsekonomiska konsekvenser

Det kan förtjäna att framhållas att det fortsatta praktiska genomförandet av vissa av den föreslagna lagens bestämmelser kan ha samhällsekonomiska konsekvenser.

Den föreslagna avgiftsbestämmelsen i sig har inte samhällsekonomiska konsekvenser, men de avgiftssystem som utformas med stöd av den föreslagna lagens bestämmelse kan ha olika sådana konsekvenser.

De samhällsekonomiska konsekvenserna av olika avgiftsprinciper har uppmärksammas i förslaget till direktiv och i kommissionens utvärdering av direktivet.³⁵ Där framhålls de positiva effekterna av avgifter som motsvarar marginalkostnaden för uttag. Denna fråga uppmärksammas också i OECD:s PSI-riktlinjer.³⁶

I ett större perspektiv förväntas naturligtvis genomförandet av PSI-direktivet medföra positiva samhällsekonomiska effekter. Detta är en följd av direktivets syfte att lägga grunden för en utveckling av marknaden för vidareutnyttjande av offentlig information.

³⁵ KOM(2002) 207 slutlig, s. 6 f., KOM (2009) 212 slutlig, s. 8 f.

³⁶ OECD Recommendation of the Council for Enhanced Access and More Effective Use of Public Sector Information [C(2008)36] s. 6.

16 Vidare åtgärder

Bedömning: För att säkerställa direktivets genomförande på myndighetsnivå behövs ytterligare åtgärder. Förekomsten av ensamrätter behöver kartläggas för att säkerställa att direktivets krav uppfylls. Vidare behöver standardvillkor utarbetas. I samband med dessa insatser bör villkor och rutiner i övrigt ses över.

16.1 Behovet av vidare åtgärder

För att säkerställa direktivets genomförande på myndighetsnivå behövs ytterligare insatser. En del av de nedan föreslagna åtgärderna rör genomförande av krav i PSI-direktivet som inte genomförs genom författningsreglering. Dessa åtgärder bör genomföras skyndsamt, eftersom direktivet skulle ha varit införlivat 1 juli 2005. De åtgärder som avser genomförande på myndighetsnivå av direktivbestämmelser som införlivas genom den föreslagna lagen kan påbörjas även om lagen inte har trätt i kraft. Målet bör vara att samtliga åtgärder ska vara genomförda den 1 juli 2010, när lagen föreslås träda i kraft. Åtgärderna bör riktas främst mot de myndigheter som driver en mer omfattande verksamhet på PSI-området.

16.2 Kartläggning av ensamrätter

Genom den föreslagna lagen tillgodoses direktivets krav avseende förbud mot ensamrätter. Direktivet kräver att befintliga ex-

klusiva avtal ska upphöra senast med utgången av 2008. Det finns inga indikationer på att exklusiva avtal förekommer i dagsläget. Förekomsten av exklusiva avtal bland svenska statliga och kommunala myndigheter har dock inte kartlagts systematiskt. Det är därför inte möjligt att säkert bedöma om Sverige uppfyller direktivets krav i denna del. För att Sverige ska uppfylla direktivets krav i praktiken krävs att det görs en fullständig genomgång av befintliga avtal för att utröna om exklusiva avtal förekommer. I den mån sådana avtal upptäcks måste en bedömning göras av om de uppfyller direktivets krav för att undantas från förbudet. Mot bakgrund av att den tidpunkt då befintliga avtal skulle upphöra har passerats är det angeläget att en sådan kartläggning genomförs snarast.

16.3 Utarbetande av standardvillkor

Som nämns i kapitel 9 kräver PSI-direktivet att det i medlemsstaten finns standardvillkor för vidareutnyttjande av handlingar. Detta krav är sådant att det i sig inte bör författningsregleras. Standardvillkor behöver emellertid tas fram för att uppfylla direktivets krav. Sådana standardvillkor kommer också att underlätta myndigheternas hantering av frågor om vidareutnyttjande. Villkoren bör lämpligen tas fram i samverkan mellan berörda myndigheter och med medverkan från berörda departement.

16.4 Översyn av villkor och rutiner i övrigt

I samband med kartläggningen av exklusiva avtal och arbetet med standardvillkor är det lämpligt att även utnyttja tillfället att se över att villkor i övrigt stämmer överens med PSI-direktivet. Enligt de bedömningar som arbetsgruppen redovisat finns inga avgiftsbemyndiganden som avviker från direktivets avgiftstak. Det kan dock finnas skäl för myndigheterna att se över grunderna för avgiftssättningen i samband med översyn av villkor i övrigt. Myndigheterna kan också behöva se över rutiner för hantering av

förfrågningar om vidareutnyttjande för att tillgodose den föreslagna lagens krav.

Detta är ett ansvar som i första hand åvilar de enskilda myndigheterna. Många frågor kommer dock att vara gemensamma för de berörda myndigheterna. För att dra nytta av erfarenheter och för att undvika dubbelarbete är det därför lämpligt att även detta arbete bedrivs i samverkan mellan myndigheter.

17 Författningskommentar

1 §

I paragrafen genomförs artiklarna 1.1—5 och 2.1—2. Den behandlas i kapitel 6.

Paragrafen innehåller bestämmelser om lagens tillämpningsområde.

Av *första stycket* framgår att lagen är tillämplig på handlingar som finns hos myndigheter. Begreppet handling definieras i 3 §. Där framgår att definitionen av handling är densamma som i 2 kap. tryckfrihetsförordningen. Datorprogram omfattas, till skillnad från vad som gäller enligt tryckfrihetsförordningen, inte av den föreslagna lagen.

Av *andra stycket* framgår att lagen ska tillämpas på handlingar hos vissa organ som, utan att vara myndigheter, omfattas av handlingsoffentligheten.

Bestämmelsen innebär bl.a. att lagen inte blir tillämplig hos riksdagen eller kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige, även om dessa i och för sig omfattas av handlingsoffentligheten. En annan sak är att de beslutande kommunala församlingarna kan komma att fatta vissa beslut, framför allt om avgiftstaxor, med stöd av bestämmelserna i 3 kap. 9 § kommunallagen (1991:900) om fullmäktiges uppgifter. Fullmäktige ska då beakta den föreslagna lagens avgiftsbestämmelser.

Lagen blir tillämplig på de myndigheter, bl.a. Riksdagsförvaltningen, som lyder under riksdagen.

2 §

I paragrafen genomförs artikel 1.2 a, e och f. Bestämmelsen i första stycket behandlas i avsnitt 7.1, bestämmelsen i andra stycket behandlas i avsnitt 7.2 och 6.1, bestämmelsen i tredje stycket behandlas i avsnitt 6.1 och bestämmelsen i fjärde stycket i avsnitt 9.1.

Paragrafen innehåller bestämmelser om undantag från den föreslagna lagen för vissa handlingar.

I *första stycket* föreskrivs att handlingar hos vissa organ är undantagna från lagens tillämpningsområde. Med kulturinstitution avses t.ex. museer, bibliotek, arkiv, orkestrar, operahus, balettkårer och teatrar. Med utbildnings- eller forskningsinstitution avses t.ex. skolor, universitet, arkiv, bibliotek och forskningsinrättningar, inklusive organisationer som inrättats för överföring av forskningsresultat.

Begreppet institution definieras inte i direktivet. Det normala får anses vara att en utbildnings- eller forskningsinstitution är en myndighet vars huvudsakliga verksamhet är forskning eller utbildning, i första hand statliga universitet och högskolor eller vars huvudsakliga verksamhet innefattar förvaring eller hantering av forsknings- eller utbildningsmaterial.

Att en myndighets verksamhet till någon del utgörs av forskning, utbildning eller förvaring eller hantering av handlingar från sådan verksamhet, innebär inte att hela myndigheten är en utbildnings- eller forskningsinstitution. Det kan förekomma fall där man organisatoriskt kan särskilja att en del av en myndighet bedriver sådan verksamhet. Om en sådan del kan anses vara en utbildnings- eller forskningsinstitution får avgöras från fall till fall. I de fall då den del av myndigheten som bedriver forskning eller utbildning inte kan särskiljas, är normalt inte någon del av myndigheten undantagen. En sådan myndighet ska då tillämpa den föreslagna lagens bestämmelser på hela sin verksamhet. Motsvarande bedömning får göras för en myndighet, som i någon del bedriver verksamhet på kulturområdet.

Vissa organ som inte är myndigheter ska enligt 1 § andra stycket tillämpa lagens regler. Vilka sådana organ som ska anses vara en utbildnings-, forsknings- eller kulturinstitution bör, på

samma sätt som beträffande de statliga myndigheterna, bedömas utifrån organets huvudsakliga verksamhet.

De kommunala utbildningsinstitutionerna utgörs i första hand av kommunala grund- och gymnasieskolor samt skolor för vuxenutbildning.

Kommunala kulturinstitutioner är skolor, museer, teatrar etc. De utgör i allmänhet organisationsenheter under styrelsen eller nämnden, var och en för sig eller gemensamt, om kommunen valt att samla dem i större verksamhetsområden. När verksamheten bedrivs i bolagsform kan det vara rimligt att betrakta bolaget som en kulturinstitution enligt den föreslagna lagen.

Att handlingar hos en myndighet är undantagna innebär att lagens bestämmelser inte i någon del är tillämpliga. Tillämpligheten hos eventuella bestämmelser i andra författningar, t.ex. om tillgång till eller om rätt att vidareutnyttja handlingar, påverkas inte. Att handlingar hos en institution är undantagna innebär att samtliga handlingar som finns hos institutionen är undantagna, oavsett om de har samband med den kultur-, forsknings- eller utbildningsverksamhet som bedrivs eller inte.

Av *andra stycket* framgår att handlingar som enligt lag eller annan författning inte får vidareutnyttjas inte ska omfattas. Detta innebär att t.ex. handlingar som omfattas av sekretess inte ska omfattas av lagen. Undantaget gäller sådana handlingar vars vidareutnyttjande är förbjudet eller vars vidareutnyttjande myndigheten annars inte har befogenhet att tillåta. Handlingar vars upphovsrätt innehas av tredje man omfattas av undantaget, och lagen är inte tillämplig på sådana handlingar. Lagen är dock tillämplig på handlingar, vars vidareutnyttjande myndigheten har befogenhet att tillåta, även om de i och för sig inte får vidareutnyttjas fritt utan sådant medgivande, t.ex. handlingar som omfattas av upphovsrätt enligt 26 a § tredje stycket 1—8 lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk.

Av *andra stycket* framgår också att handlingar som tillhandahålls i en myndighets affärsverksamhet inte ska omfattas. Termen affärsverksamhet har samma innebörd som i 26 a § tredje stycket 9 upphovsrättslagen. Detta innebär att verksamheten

bedrivs i former och på villkor som liknar privat företagsamhet. Författningsstyrda offentliga åtaganden omfattas normalt inte av denna definition. Bestämmelsen gäller de handlingar *som tillhandahålls* i en myndighets affärsverksamhet. Undantaget för sådana handlingar gäller alltså de handlingar eller informationsprodukter som myndigheten säljer i affärsverksamheten. Andra handlingar i affärsverksamheten, som enskilda kan få tillgång till och som får vidareutnyttjas, är inte undantagna från den föreslagna lagens bestämmelser. De handlingar som omfattas av undantaget är desamma som de handlingar som omfattas av bestämmelsen i 26 a § tredje stycket 9 upphovsrättslagen.

Av *tredje stycket* framgår att lagen inte omfattar tillgång till handlingar. Den gäller inte heller frågan i vilken utsträckning vidareutnyttjande faktiskt är tillåtet. För att bestämmelserna i den föreslagna lagen ska vara tillämpliga förutsätts att en vidareutnyttjare kan få tillgång till handlingar. Om en enskild får tillgång till handlingar enligt bestämmelserna om partsinsyn enligt 16 § förvaltningslagen eller annan särskild rätt till insyn, ska lagens bestämmelser inte vara tillämpliga. Handlingarna kan då inte anses vara tillgängliggjorda för vidareutnyttjande. Av bestämmelser framgår också att lagens övriga bestämmelser om avgifter och andra villkor förutsätter att myndigheten har rättslig befogenhet att ta ut avgifter för vidareutnyttjande och ställa villkor i övrigt. Lagen i sig ger alltså inga sådana befogenheter i något avseende.

Av *fjärde stycket* framgår att begränsningar i rätten att vidareutnyttja en handling, som myndigheten är skyldig att besluta om eller som annars följer av lag eller annan författning inte utgör sådana villkor som avses i lagen. Detta gäller t.ex. begränsningar p.g.a. sekretess. I sådana fall ska de begränsningar som beslutas eller föreligger styras av de aktuella författningarna. Myndigheten får inte ta hänsyn till den föreslagna lagens bestämmelser om t.ex. icke-diskriminering.

3 §

I paragrafen genomförs artiklarna 2.3 och 2.4. Bestämmelsen i första stycket behandlas i avsnitt 6.2 och bestämmelserna i andra och tredje styckena behandlas i avsnitt 6.3.

Paragrafen innehåller definitioner av begreppen handling och vidareutnyttjande.

I *första stycket* definieras den föreslagna lagens handlingsbegrepp, som är detsamma som handlingsbegreppet enligt 2 kap. 3 § första stycket första meningen tryckfrihetsförordningen. I praktiken är de handlingar som vidareutnyttjas allmänna, men det är inte nödvändigt att pröva om handlingen uppfyller rekvisiten för allmän handling i 2 kap. 3 § första stycket andra meningen tryckfrihetsförordningen för att avgöra om den föreslagna lagen är tillämplig. Detta följer av att lagen inte reglerar tillgång till handlingar, utan endast vidareutnyttjande av handlingar, oavsett hur den enskilde fått tillgång till handlingen. Till skillnad från tryckfrihetsförordningens handlingsbegrepp, omfattar direktivets handlingsbegrepp inte datorprogram. Detta framgår av första stycket andra meningen. Denna begränsning gäller endast själva datorprogrammen. Den påverkar inte möjligheterna att få ut elektroniskt lagrade handlingar, dvs. sådana handlingar som finns i datorer.

Definitionen av vidareutnyttjande i *andra stycket* motsvarar direktivets definition. Definitionen begränsar inte kretsen av möjliga vidareutnyttjare. Såväl enskilda som kommuner och staten kan vara vidareutnyttjare. I de senare fallen förutsätter detta dock att utnyttjandet sker inom ramen för en affärsverksamhet.

Begreppet vidareutnyttjande omfattar alla typer av användning, bearbetning och hantering av handlingarna. Även den situationen att en enskild endast förvarar handlingar han får tillgång till, är att anse som ett vidareutnyttjande i lagens mening.

Av *tredje stycket* framgår att myndigheters användning av handlingar från andra myndigheter inte ska omfattas av begreppet vidareutnyttjande. När en myndighet använder handlingar från en annan myndighet inom ramen för sin affärsverksamhet, ska dock den föreslagna lagen tillämpas. Bestämmelsen omfattar alla situationer när en myndighet använder information från en

annan myndighet. Det finns inget krav på ömsesidigt informationsutbyte.

4 §

I paragrafen genomförs artikel 6. Den behandlas i kapitel 8.

I paragrafen anges ett tak för avgiftsintäkter från vidareutnyttjande. Bestämmelsen hänför sig till de samlade avgiftsintäkterna och utgifterna över en viss period. Grunderna för hur avgifterna beräknas regleras inte i bestämmelsen. Däremot anges i PSI-direktivet att avgifterna bör vara kostnadsorienterade. Bestämmelsen kan inte ligga till grund för beslut om avgifter i enskilda fall.

Bestämmelsen ger inte myndigheter någon rätt att ta ut avgifter för vidareutnyttjande. Den är endast tillämplig om myndigheten har ett bemyndigande att ta ut avgifter i någon annan bestämmelse. För statliga myndigheter innebär detta att myndigheten av regeringen särskilt ska ha bemyndigats att ta ut avgifter, eller att avgiftsuttaget faller under det generella bemyndigandet i 4 § avgiftsförordningen (1992:191).

Avkastning av investeringar får endast räknas in i underlaget för avgifterna, när det är tillåtet för myndigheten att tillgodogöra sig sådan avkastning. Detta är i allmänhet inte tillåtet för statliga myndigheter.

Kommuner och landsting tar normalt ut avgifter för vidareutnyttjande, i de fall det är tillåtet att ta ut sådana avgifter, enligt bestämmelsen i 8 kap. 3 b § första stycket kommunallagen (1991:900). De möjligheter kommunerna idag har att ta ut avgifter enligt denna bestämmelse påverkas inte av den här föreslagna bestämmelsen. Eftersom den föreslagna lagen inte medför några skyldigheter för kommuner och landsting att tillhandahålla nyttigheter, blir inte bestämmelsen i 8 kap. 3 b § andra stycket kommunallagen tillämplig. Beträffande kommunernas och landstingens trätt att ta ut avgifter för vidareutnyttjande, se avsnitt 9.3.1. Det är fullmäktige som utövar den kommunala avgiftsrätten (3 kap. 9 § kommunallagen). Avgifterna eller åtminstone grunderna för avgiftssättningen ska framgå av en taxa som

antas av fullmäktige. I viss utsträckning kan fullmäktige dock delegera rätten att besluta om avgifter till de kommunala nämnderna. Det gäller i första hand avgifter som saknar kommunalekonomisk betydelse och inte är av principiell vikt (prop. 1993/94:188 s. 79). Beslut om avgifter i de enskilda fallen fattas av respektive nämnd. Fullmäktige och nämnder är för sina avgiftsbeslut bundna av den föreslagna lagens bestämmelser om avgiftsprinciper och fastställande av avgifter i förväg, m.m.

5 §

I paragrafen genomförs artiklarna 8.1 och 10.1. Den behandlas i kapitel 9.

I bestämmelsen ställs krav på hur de villkor som myndigheter tillämpar gentemot vidareutnyttjare ska utformas i enskilda fall. Sådana villkor ska vara relevanta och icke-diskriminerande för jämförbara kategorier av vidareutnyttjande. Villkoren får inte begränsa konkurrensen eller i onödan begränsa möjligheterna till vidareutnyttjande. Bestämmelserna gäller alla villkor som tillämpas, inklusive avgifter.

Bestämmelsen ger ingen rätt för myndigheter att ta ut avgifter eller ställa upp villkor för vidareutnyttjande. Den förutsätter därför, liksom bestämmelsen i 4 §, att myndigheten har ett bemyndigande att ta ut avgifter för vidareutnyttjande. När det gäller villkor, förutsätter den att det finns författningsstöd för att myndigheten uppställer villkor för vidareutnyttjande. Detta framgår av 2 § tredje stycket.

Kravet på icke-diskriminering förutsätter, liksom annan diskrimineringslagstiftning, att det är fråga om jämförbara vidareutnyttjanden. Exakt vad som är jämförbara kategorier av vidareutnyttjande får fastställas i praxis. De kategorier av vidareutnyttjande som kan vara aktuella är dock mycket breda. I direktivets ingress (skäl 19) nämns t.ex. att det är tillåtet att ha olika avgifter för kommersiellt och icke-kommersiellt vidareutnyttjande. Bestämmelsen medger inte någon detaljerad indelning i många kategorier av vidareutnyttjande.

Bestämmelsen omfattar alla villkor som tillämpas, inklusive avgifter. Det saknar betydelse om villkoren förekommer i ett licensavtal eller något annat avtal, eller om de på annat sätt blir tillämpliga. Som framgår av 2 § fjärde stycket utgör sådana begränsningar som en myndighet är skyldig att besluta om eller som annars följer av lag eller annan författning inte sådana villkor som avses i lagen. I praktiken kan det vara nödvändigt att göra överenskommelser i enskilda fall om t.ex. tekniska specialanpassningar av format. Sådana överenskommelser kan vara omöjliga att förutse, och de kan därför inte vara kända i förväg. Även i sådana fall är dock bestämmelserna om att villkor ska vara relevanta och icke-diskriminerande tillämpliga.

6 §

I paragrafen genomförs artikel 10.2. Den behandlas i avsnitt 9.2.

Bestämmelsen berör situationen att en myndighet bedriver affärsverksamhet, där handlingar från den egna offentliga verksamheten vidareutnyttjas. I ett sådant fall ska myndigheten i sin offentliga verksamhet, varifrån uppgifterna kommer, tillämpa samma villkor gentemot affärsverksamheten som gentemot andra vidareutnyttjare. Detta krav omfattar alla villkor och avgifter. Kravet innebär i praktiken att myndigheten måste ha ett system för interndebitering och en tydlig redovisning. Vidare kräver bestämmelsen att de offentliga och kommersiella delarna av verksamheten är organisatoriskt åtskilda.

7 §

I paragrafen genomförs artiklarna 11.1 och 11.2. Den behandlas i avsnitt 9.3.

Paragrafen innehåller bestämmelser om ensamrätter.

I bestämmelsen i *första meningen* förbjuds myndigheter att bevilja någon ensamrätt till handlingarna. Bestämmelsen träffar alla avtal som innebär att kretsen av avtalskontrahenter begränsas. Det är alltså inte nödvändigt att det är just en enda motpart som får ensamrätt. Bestämmelsen träffar alla former av ensam-

rätter, oavsett vilken form beviljandet har. Det krävs alltså inte att ensamrätten beviljas genom avtal.

Av *andra meningen* framgår att ensamrätter får beviljas om det krävs för att tillhandahålla en tjänst av allmänt intresse. Undantaget har i praktiken ett mycket begränsat tillämpningsområde. Bestämmelsen kan bli tillämplig när en myndighet har till uppgift att ge offentlighet åt viss information, och detta inte är möjligt om inte någon ges ensamrätt att publicera informationen. Med hänsyn till myndigheternas möjlighet att publicera information på Internet torde det i praktiken vara synnerligen ovanligt att ett avtal med ensamrätt skulle krävas för att ge offentlighet åt information. Undantagsbestämmelsen torde i praktiken endast vara tillämplig i sällsynta specialfall.

Av *tredje meningen* framgår att alla beslut om ensamrätter ska göras tillgängliga. Detta är en aktiv informationsplikt för myndigheten.

8 §

I paragrafen genomförs artiklarna 7 och 9. Den behandlas i kapitel 10.

Paragrafen innehåller bestämmelser om den information som myndigheter måste lämna om villkor för vidareutnyttjande och om handlingar.

I *första stycket* föreskrivs att myndigheten ska informera om de avgifter och andra villkor, som enligt 6 § ska fastställas i förväg. Myndigheten ska också informera om vilka handlingar som tillhandahålls för vidareutnyttjande. Bestämmelsen innebär en aktiv informationsplikt för myndigheten, dvs. det åligger myndigheten att tillgängliggöra informationen på ett sådant sätt att den verkligen når ut till vidareutnyttjarna. Informationsplikten går alltså längre än att handlingar som innehåller förteckningar över andra handlingar eller som återger avgiftstaxor tillgängliggörs enligt bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen om allmänna handlingars offentlighet.

Informationen ska lämnas elektroniskt, när det är möjligt och lämpligt. Den aktiva informationsplikt som det är fråga om kan

endast fullgöras genom att myndigheten gör informationen tillgänglig på Internet. Det är alltså inte tillräckligt att myndigheten på begäran tillhandahåller informationen elektroniskt, t.ex. via e-post.

Bestämmelsen innebär ett krav på att myndigheten ska informera om vilka handlingar som faktiskt tillhandahålls för vidareutnyttjande. Förteckningar över handlingar ska föras enligt bestämmelsen i 4 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och enligt 6 § 2 arkivlagen (1990:782). Utöver de krav som följer av dessa bestämmelser innebär den föreslagna bestämmelsen ett åliggande för myndigheten att förteckna sådana handlingar som i praktiken vidareutnyttjas. I de fall då myndigheten inte har någon uppfattning om vilket vidareutnyttjande som sker innebär bestämmelsen ett krav att förteckna kategorier av handlingar som ofta lämnas ut.

Bestämmelsen kan i normalfallet fullgöras genom att befintliga förteckningar som förs med stöd av ovannämnda författningar görs tillgängliga på myndighetens webbplats. I den mån myndigheten tillhandahåller information i standardiserade sammanställningar, urval etc. ska myndigheten informera om detta. I bestämmelsen ligger inget krav att myndigheten ska förutse vilka handlingar som kan komma att vidareutnyttjas. I bestämmelsen ligger heller inget krav på att aktivt marknadsföra potentiellt intressanta handlingar.

Bestämmelsen i *andra stycket* innebär att myndigheten på begäran också ska kunna ange hur avgifter beräknas i fall som inte omfattas av myndighetens fastställda taxa. De generella principerna för sådana avgiftsuttag måste därför vara kända i förväg, vilket även följer av 5 §. I de fall då en myndighet har att tillämpa avgifter, vars storlek bestäms av en annan myndighet, är bestämmelsen tillämplig på den myndighet som beslutar om avgiftens storlek. Om regeringen beslutar om de avgifter som tillämpas av en myndighet under regeringen, är bestämmelsen alltså tillämplig på regeringen.

9 §

Bestämmelserna i paragrafen saknar motsvarighet i direktivet. Den behandlas i kapitel 11.

Av bestämmelsen framgår att de privaträttsliga organ, som enligt 1 § andra stycket ska tillämpa lagen, i sin handläggning av ärenden enligt lagen ska tillämpa vissa förfarandebestämmelser i förvaltningslagen (1986:223).

10 §

I paragrafen genomförs artikel 4.1. Den behandlas i kapitel 11.

I paragrafen föreskrivs att en begäran om vidareutnyttjande ska behandlas skyndsamt.

Med skyndsamt avses detsamma som i 2 kap. 12 och 13 §§ tryckfrihetsförordningen. Kravet gäller oavsett enligt vilka regler någon får tillgång till handlingar, och oavsett enligt vilka regler vidareutnyttjande tillåts. Bestämmelsen omfattar villkor m.m. som regleras i den föreslagna lagen.

Kravet på skyndsamhet innebär att en begäran om vidareutnyttjande ska hanteras så snabbt som möjligt med hänsyn till de förutsättningar som gäller i det enskilda fallet och för den berörda typen av handlingar. Även om behandlingen av en begäran om vidareutnyttjande är komplicerad och måste ske i flera steg ska den inledas utan dröjsmål och genomföras utan avbrott.

Hur lång tid detta i praktiken får ta kan variera beroende på omständigheterna. Om myndigheten enligt författningskrav exempelvis behöver göra en komplicerad ändamålsprövning för att kunna behandla en begäran, så kan behandlingen av begäran ta längre tid än om inga särskilda prövningar behövs. Detta motsvarar tryckfrihetsförordningens skyndsamhetskrav vid utlämnande av kopior av allmänna handlingar.

Detsamma gäller om handlingen är omfattande eller komplicerad att ta fram. I sådana fall kan begäran ta förhållandevis lång tid att behandla. Ibland kan det krävas att ett avtal förhandlas fram. Det kan då ta viss tid att färdigställa det första avtalsutkastet. Även ett licenserbjudande kan ta viss tid att få fram.

Den som begärt handlingen ska underrättas om tidsåtgången och skälen för denna. Om en begäran är alltför vagt eller allmänt

formulerad ska den som begärt ut handlingen uppmanas att precisera sin begäran. Den som innehar eller förvarar handlingen ska bistå med upplysningar om hur begäran kan preciseras.

Genom kraven på att avgifter och andra villkor ska fastställas i förväg förbättras förutsättningarna för myndigheten att fullgöra skyndsamhetskravet. Mer komplicerade avtal i form av t.ex. abonnemang där ett första uttag följs av periodiska eller händelsestyrda uppdateringar, kan dock inte färdigställas helt i förväg. Sådana avtal får dock inte formuleras helt i förhandlingar, utan omfattas av kravet på att villkor och avgifter ska vara kända i förväg.

11 §

I paragrafen genomförs artiklarna 4.3, 4.4 och 7. Den behandlas i kapitel 12.

Bestämmelsen är tillämplig i de fall då någon begärt att få vidareutnyttja handlingar och denna begäran i någon del avslågs. Detta förutsätter att myndigheten har utrymme att förbjuda eller begränsa vidareutnyttjande av handlingar. Bestämmelsen omfattar inte avslag på en begäran om att få tillgång till handlingar, även om en sådan begäran i praktiken framställs i direkt samband med begäran om vidareutnyttjande. Ett avslag på en begäran att få tillgång till handlingar överklagas i den ordning som föreskrivs i den författning som reglerar tillgången till handlingar.

Kraven på motivering är strängare för beslut enligt denna lag, än de krav som ställs upp i förvaltningslagen. Motiven till avslaget måste således alltid anges. Detta innefattar ett krav på att, i de fall ett avslag grundas på att tredje man har någon immateriell rättighet, motiveringen anger vem som är rättighetsinnehavare.

12 §

Bestämmelserna i paragrafen saknar motsvarighet i direktivet. Paragrafen behandlas i kapitel 13.

Bestämmelsen i *första stycket* ger en rätt att överklaga beslut som fattats enligt lagen till allmän förvaltningsdomstol. I första

meningen används av tydlighetsskäl termen förvaltningsrätt i stället för allmän förvaltningsdomstol. På samma sätt som i fråga om regeringens och de högsta domstolarnas beslut i fråga om utlämnande av allmänna handlingar gäller inte rätten att överklaga för regeringens, Högsta domstolens eller Regeringsrättens beslut enligt den föreslagna lagen. Vissa domstolars beslut överklagas direkt till kammarrätten.

I *andra stycket* föreskrivs att prövningstillstånd krävs vid överklagande hos kammarrätt. Detta gäller dock inte när överklagandet sker hos kammarrätten i första instans.

Bestämmelsen behandlas i kapitel 13.

13 §

Bestämmelsen i paragrafen saknar motsvarighet i direktivet. Den behandlas i kapitel 13.

Av bestämmelsen framgår att privaträttsliga organ, som enligt 1 § andra stycket ska jämföras med myndigheter, i likhet med förvaltningsmyndigheter ska vara den enskildes motpart när deras beslut överklagas. För förvaltningsmyndigheter finns motsvarande bestämmelse i 7 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291).

Bilaga: Direktiv (2003/98/EG) om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn

Ur Europeiska unionens officiella tidning nr L 345 , 31/12/2003
s. 0090 - 0096

Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/98/EG av den 17 november 2003 om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn

EUROPAPARLAMENTET OCH EUROPEISKA UNIO-
NENS RÅD HAR ANTAGIT DETTA DIREKTIV

med beaktande av Fördraget om upprättandet av Europeiska ge-
menskapen, särskilt artikel 95 i detta,

med beaktande av kommissionens förslag¹,

med beaktande av Europeiska ekonomiska och sociala kommit-
téns yttrande²,

med beaktande av Regionkommitténs yttrande³,

i enlighet med förfarandet i artikel 251 i fördraget⁴, och

av följande skäl:

¹ EGT C 227 E, 24.9.2002, s. 382.

² EUT C 85, 8.4.2003, s. 25.

³ EUT C 73, 26.3.2003, s. 38.

⁴ Europaparlamentets yttrande av den 12 februari 2003 (ännu ej offentliggjort i EUT), rådets gemensamma ståndpunkt av den 26 maj 2003 (EUT C 159 E, 8.7.2003, s. 1) och Europaparlamentets ståndpunkt av den 25 september 2003 (ännu ej offentliggjord i EUT). Rådets beslut av den 27 oktober 2003.

(1) Enligt fördraget skall en inre marknad inrättas och ett system skapas som säkerställer att konkurrensen på den inre marknaden inte snedvrids. Harmonisering av regler och praxis i medlemsstaterna när det gäller utnyttjande av information från den offentliga sektorn bidrar till att dessa mål kan uppnås.

(2) Utvecklingen mot ett informations- och kunskapssamhälle påverkar livet för alla medborgare i gemenskapen, bland annat genom att de får nya möjligheter att få tillgång till och tillägna sig kunskap.

(3) Digitalt innehåll spelar en viktig roll i denna utveckling. Innehållsproduktion har åstadkommit en snabb ökning av antalet arbetstillfällen under de senaste åren och fortsätter att göra det. De flesta av dessa arbetstillfällen skapas i små nystartade företag.

(4) Den offentliga sektorn samlar in, framställer, reproducerar och sprider en mängd information inom många verksamhetsområden som social och ekonomisk information, geografisk information, väderinformation, turistinformation, affärsinformation, patentinformation och information om utbildning.

(5) Ett av huvudsyftena med inrättandet av en inre marknad är att skapa möjligheter att främja utvecklingen av gemenskapsomfattande tjänster. Information från den offentliga sektorn utgör ett betydelsefullt utgångsmaterial för produkter och tjänster med digitalt innehåll, och den kommer att bli en ännu viktigare innehållsresurs genom utvecklingen av trådlösa innehållstjänster. En omfattande gränsöverskridande geografisk täckning kommer också att vara av avgörande betydelse i detta sammanhang. Större möjligheter att vidareutnyttja information från den offentliga sektorn bör bland annat göra det möjligt för europeiska företag att utnyttja dess potential och bidra till ekonomisk tillväxt och skapande av arbetstillfällen.

(6) Det finns betydande skillnader i regler och praxis mellan medlemsstaterna när det gäller utnyttjande av informationsresurser i den offentliga sektorn, vilka utgör hinder för att den fulla ekonomiska potentialen hos denna viktiga informationsresurs skall kunna fås fram. Traditionen för användning av information från den offentliga sektorn har utvecklats sig synnerligen olika inom olika offentliga myndigheter. Hänsyn bör tas till detta. Nationella regler och nationell praxis bör därför genomgå ett minimum av harmonisering när det gäller vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga sektorn, i fall då skillnader i nationella föreskrifter och nationell praxis eller bristen på tydlighet utgör ett hinder för en väl fungerande inre marknad och för en tillfredsställande utveckling av informationssamhället i gemenskapen.

(7) Utan ett minimum av harmonisering på gemenskapsnivå kan dessutom nationellt lagstiftningsarbete, som redan har inletts i en rad medlemsstater till följd av den tekniska utvecklingen, leda till ännu större skillnader. Effekterna av sådana rättsliga skillnader och osäkerhetskällor kommer att öka i takt med den fortsatta utvecklingen av informationssamhället, som redan i hög grad har lett till ett ökat utnyttjande av information över nationsgränserna.

(8) Det behövs en allmän ram för villkoren för vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga sektorn för att rättvisa, proportionella och icke-diskriminerande villkor för vidareutnyttjande av sådan information skall kunna säkerställas. Offentliga myndigheter samlar in, framställer, reproducerar och sprider handlingar för att fullgöra sina offentliga plikter. Att utnyttja sådana handlingar av andra skäl utgör vidareutnyttjande. Medlemsstaterna kan i sin politik gå längre än de miniminormer som fastställs i detta direktiv och följaktligen tillåta mer omfattande vidareutnyttjande.

(9) Detta direktiv innehåller ingen skyldighet att tillåta vidareutnyttjande av handlingar. Beslutet om huruvida vidareutnyttjande skall tillåtas eller ej kommer fortfarande att fattas av medlemsstaterna eller den berörda offentliga myndigheten. Direktivet bör gälla sådana handlingar som görs tillgängliga för vidareutnyttjande när offentliga myndigheter beviljar licens för, säljer, sprider, utbyter eller lämnar ut information. För att undvika korssubventionering innefattar detta vidareutnyttjande ytterligare användning av handlingar inom den egna organisationen för verksamheter som inte ryms inom den offentliga verksamheten. Icke-offentlig verksamhet omfattar normalt bland annat tillhandahållande av handlingar som framställs och prissätts enbart på affärsmässiga grunder och i konkurrens med andra marknadsaktörer. Avsikten är inte att definitionen av "handling" skall omfatta datorprogram. Direktivet bygger på medlemsstaternas befintliga bestämmelser om tillgång och ändrar inte de nationella reglerna om tillgång till handlingar. Direktivet är inte tillämpligt på sådana fall då medborgare eller företag enligt de relevanta bestämmelserna om tillgång endast kan få tillgång till en handling om de kan visa att de har ett särskilt intresse. På gemenskapsnivå tillerkänns i artikel 41 (rätt till god förvaltning) och artikel 42 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna varje unionsmedborgare och varje fysisk eller juridisk person som är bosatt eller har sitt säte i en medlemsstat rätt att få tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar. Offentliga myndigheter bör uppmuntras att se till att alla handlingar som de innehar görs tillgängliga för vidareutnyttjande. Offentliga myndigheter bör främja och uppmuntra vidareutnyttjande av handlingar, inbegripet officiella handlingar av lagstiftningskaraktär och administrativ karaktär, i de fall den offentliga myndigheten har rätt att tillåta vidareutnyttjandet.

(10) Definitionerna av "offentlig myndighet" och "organ som lyder under offentlig rätt" är hämtade från direktiven om offent-

lig upphandling (92/50/EEG⁵(5), 93/36/EEG⁶(6), 93/37/EEG⁷(7) och 98/4/EG⁸(8)). Offentliga företag omfattas inte av dessa definitioner.

(11) I detta direktiv fastställs det en allmän definition av termen handling i linje med utvecklingen i informationssamhället. Den täcker varje framställning av handlingar, fakta eller information - och varje sammanställning av dessa handlingar, dessa fakta eller denna information - oberoende av medium (på papper eller lagrat i elektronisk form eller i form av ljud- och bildinspelningar eller audiovisuella inspelningar) som finns hos offentliga myndigheter. En handling som finns hos en offentlig myndighet är en handling vars vidareutnyttjande denna myndighet har laglig befogenhet att tillåta.

(12) Tidsfristerna för att besvara en begäran om vidareutnyttjande bör vara rimliga och i linje med motsvarande tidsfrister för att besvara en begäran om att få tillgång till handlingen enligt de relevanta bestämmelserna om tillgång. Rimliga tidsfrister i hela unionen kommer att stimulera skapandet av sammanställningar av nya informationsprodukter och informationstjänster på all-europeisk nivå. Så snart en begäran om vidareutnyttjande har beviljats bör de offentliga myndigheterna ställa handlingarna till förfogande inom en sådan tidsrymd att deras ekonomiska potential kan utnyttjas till fullo. Detta är särskilt viktigt för innehåll som snabbt förändras (t.ex. trafikuppgifter), och vars ekonomiska värde är beroende av att innehållet omedelbart finns tillgängligt och uppdateras med jämna mellanrum. Om licens används kan det ingå i licensvillkoren att handlingarna skall finnas tillgängliga i rätt tid.

⁵ EGT L 209, 24.7.1992, s. 1. Direktivet senast ändrat genom kommissionens direktiv 2001/78/EG (EGT L 285, 29.10.2001, s. 1).

⁶ EGT L 199, 9.8.1993, s. 1. Direktivet senast ändrat genom kommissionens direktiv 2001/78/EG.

⁷ EGT L 199, 9.8.1993, s. 54. Direktivet senast ändrat genom kommissionens direktiv 2001/78/EG).

⁸ EGT L 101, 1.4.1998, s. 1.

(13) Möjligheterna till vidareutnyttjande kan förbättras genom en begränsning av behovet av att digitalisera pappersbaserade handlingar eller av att behandla digitala filer för att göra dem kompatibla med varandra. Därför bör de offentliga myndigheterna se till att handlingarna är tillgängliga i alla redan befintliga format eller språkversioner, genom elektroniska medel om så är möjligt och lämpligt. Offentliga myndigheter bör vara välvilligt inställda till en begäran om ett utdrag ur en befintlig handling om det endast krävs ett enkelt handgrepp för att tillmötesgå en sådan begäran. Offentliga myndigheter bör emellertid inte vara skyldiga att tillhandahålla ett utdrag ur en handling om detta kräver orimligt stora ansträngningar. För att underlätta vidareutnyttjande bör de offentliga myndigheterna, när detta är möjligt och lämpligt, ställa sina egna handlingar till förfogande i ett format som inte är beroende av någon särskild programvara. Offentliga myndigheter bör, när detta är möjligt och lämpligt, ta hänsyn till möjligheterna till vidareutnyttjande av handlingarna av och för personer med funktionshinder.

(14) Om avgifter tas ut bör de totala inkomsterna inte överstiga de totala kostnaderna för insamling, framställning, reproduktion och spridning av handlingar, tillsammans med en rimlig avkastning på investeringar, samtidigt som vederbörlig hänsyn tas till kraven på den berörda offentliga myndigheten om självfinansiering, om tillämpligt. Framställning omfattar skapande och sammanställning; spridning kan också inbegripa användarstöd. Kostnadstäckning, tillsammans med en rimlig avkastning på investeringar, i överensstämmelse med den berörda offentliga myndighetens gällande redovisningsprinciper och relevanta metod för kostnadsberäkning, utgör en övre gräns för avgifterna, eftersom oskäligen höga priser bör förhindras. Den övre gräns för avgifter som fastställs i detta direktiv påverkar inte medlemsstaternas eller de offentliga myndigheternas rätt att ta ut lägre avgifter eller inga avgifter alls, och medlemsstaterna bör uppmuntra offentliga myndigheter att göra handlingar tillgängliga mot avgifter

som inte överstiger marginalkostnaderna för reproduktion och spridning av handlingarna.

(15) Utvecklingen av en informationsmarknad som omfattar hela gemenskapen kräver att villkoren för vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga sektorn är tydliga och allmänt tillgängliga. Därför bör alla tillämpliga villkor för vidareutnyttjande av handlingarna klargöras för dem som kan komma att vidareutnyttja den informationen. Medlemsstaterna bör uppmuntra upprättandet av index över tillgängliga handlingar, vilka om möjligt bör vara elektroniskt tillgängliga, för att främja och underlätta begäran om vidareutnyttjande. Personer som har begärt att få vidareutnyttja handlingar bör informeras om hur de kan få beslut eller förfaranden som påverkar dem överprövade. Detta kommer att bli viktigt särskilt för små och medelstora företag som inte nödvändigtvis är vana vid att ha kontakt med andra medlemsstaters offentliga myndigheter eller känner till vilka möjligheter det finns till överprövning.

(16) Offentliggörande av alla allmänt tillgängliga handlingar som innehas av den offentliga sektorn, alltså inte endast när det gäller den politiska processen, utan även rättsliga förfaranden och förfaranden som rör förvaltning, är ett grundläggande sätt att utvidga rätten till kunskap, som är en grundläggande demokratisk princip. Detta är en målsättning som är tillämplig på alla institutionella nivåer, dvs. såväl på lokal och nationell nivå som på internationell nivå.

(17) I vissa fall kommer handlingar att vidareutnyttjas utan att det finns något licensavtal. I andra fall kommer licenser att utfärdas med villkor för licenstagarens vidareutnyttjande av handlingarna med avseende på ansvar, korrekt utnyttjande av handlingar, garantier för att handlingarna inte kommer att ändras och redovisande av källa. Om offentliga myndigheter utfärdar licenser för vidareutnyttjande av handlingar bör licensvillkoren vara skäliga och tydliga. Standardiserade licenser, som finns elektro-

niskt tillgängliga, kan också spela en viktig roll i detta avseende. Medlemsstaterna bör därför sörja för att standardiserade licenser finns tillgängliga.

(18) Om en behörig myndighet beslutar att inte längre ställa vissa handlingar till förfogande för vidareutnyttjande eller att upphöra med uppdateringen av dem, bör myndigheten så snart som möjligt offentligen tillkännage dessa beslut, på elektronisk väg om detta är möjligt.

(19) Villkoren för vidareutnyttjande bör vara icke-diskriminerande för jämförbara kategorier av vidareutnyttjande. Detta bör till exempel inte hindra avgiftsfritt utbyte av information mellan offentliga myndigheter när de utövar sin offentliga verksamhet, även om andra aktörer måste betala avgifter för att vidareutnyttja samma handlingar. Detta bör inte heller hindra att olika avgifter tillämpas för kommersiellt och icke-kommersiellt vidareutnyttjande.

(20) Offentliga myndigheter bör följa konkurrensreglerna när de fastställer principerna för vidareutnyttjande av handlingar och i möjligaste mån undvika exklusiva avtal mellan dem själva och privata parter. För att tillhandahålla en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse kan det dock ibland vara nödvändigt med ensamrätt att vidareutnyttja specifika handlingar från den offentliga sektorn. Detta kan vara fallet om ingen kommersiell utgivare skulle offentliggöra informationen utan en sådan ensamrätt.

(21) Detta direktiv bör genomföras och tillämpas i full överensstämmelse med principerna för skyddet av personuppgifter i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter⁹.

⁹ EGT L 281, 23.11.1995, s. 31.

(22) Immateriella rättigheter som innehas av tredje man påverkas inte av detta direktiv. Det bör klargöras att begreppet immateriella rättigheter här syftar enbart på upphovsrätt och närstående rättigheter (inklusive sui generis-skydd). Detta direktiv är inte tillämpligt på handlingar som omfattas av industriell äganderätt, t.ex. patent, registrerade formgivningar och varumärken. Direktivet påverkar inte förekomsten av immateriella rättigheter hos offentliga myndigheter eller deras äganderätt av desamma, och det medför inte heller någon begränsning av utövandet av dessa rättigheter utöver de gränser som fastställs i detta direktiv. De skyldigheter som åläggs enligt detta direktiv bör endast tillämpas i den mån de är förenliga med bestämmelserna i internationella avtal om skydd av immateriella rättigheter, i synnerhet Bernkonventionen för skydd av litterära och konstnärliga verk (nedan kallad "Bernkonventionen") och avtalet om handelsrelaterade immateriella rättigheter (nedan kallat "TRIPs-avtalet"). Offentliga myndigheter bör emellertid använda sin upphovsrätt på ett sätt som underlättar vidareutnyttjande.

(23) Verktyg som hjälper personer som vill vidareutnyttja handlingar att finna handlingar som står till förfogande för att vidareutnyttjas samt villkoren för vidareutnyttjandet kan avsevärt underlätta användningen av offentliga handlingar över gränserna. Därför bör medlemsstaterna se till att det finns praktiska arrangemang för att hjälpa personer som vidareutnyttjar handlingar i deras sökning efter handlingar som finns att tillgå för vidareutnyttjande. Exempel på sådana praktiska arrangemang är tillgångsförteckningar, helst på Internet, över viktiga handlingar (sådana handlingar som i omfattande grad vidareutnyttjas eller i stor utsträckning skulle kunna bli vidareutnyttjade) och portalplatser som är kopplade till decentraliserade tillgångsförteckningar.

(24) Detta direktiv påverkar inte tillämpningen av Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/29/EG av den 22 maj 2001 om harmonisering av vissa aspekter av upphovsrätt och närstående

rättigheter i informationssamhället¹⁰ (10) eller Europaparlamentets och rådets direktiv 96/9/EG av den 11 mars 1996 om rättsligt skydd för databaser¹¹ (11). I detta fastställs villkoren för de offentliga myndigheternas utövande av sina immateriella rättigheter på den inre marknaden för information när de tillåter vidareutnyttjande av handlingar.

(25) Eftersom målen för den föreslagna åtgärden, nämligen att underlätta skapandet av gemenskapsomfattande informationsprodukter och informationstjänster som bygger på handlingar från den offentliga sektorn, att främja privata företags effektiva och gränsöverskridande användning av handlingar från den offentliga sektorn för att skapa förädlade informationsprodukter och informationstjänster och att begränsa snedvridningen av konkurrensen på gemenskapsmarknaden, inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och de därför, med hänsyn till att den nämnda åtgärden verkligen omfattar och inverkar på hela gemenskapen, bättre kan uppnås på gemenskapsnivå, kan gemenskapen vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i fördraget. I enlighet med proportionalitetsprincipen i samma artikel går detta direktiv inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål. Genom detta direktiv bör en minimiharmonisering uppnås, varigenom ytterligare skillnader mellan medlemsstaterna undviks när det gäller vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga sektorn.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

¹⁰ EGT L 167, 22.6.2001, s. 10.

¹¹ EGT L 77, 27.3.1996, s. 20.

KAPITEL I ALLMÄNNA BESTÄMMELSER

Artikel 1

Syfte och räckvidd

1. I detta direktiv fastställs en minimiuppsättning regler för vidareutnyttjande av handlingar som finns hos offentliga myndigheter i medlemsstaterna samt för hur detta vidareutnyttjande skall underlättas i praktiken.

2. Detta direktiv skall inte tillämpas på

a) handlingar vars tillhandahållande inte omfattas av den offentliga verksamhet som bedrivs av de berörda offentliga myndigheterna, enligt den definition som ges i lagstiftning eller andra bindande regler i medlemsstaten eller, i avsaknad av sådana regler, enligt den definition som följer gängse administrativ praxis i den aktuella medlemsstaten,

b) handlingar för vilka tredje man innehar immateriella rättigheter,

c) handlingar som undantas från tillgång enligt medlemsstaternas bestämmelser om tillgång, bland annat med hänsyn till

- skyddet av den inre säkerheten (dvs. statens säkerhet), försvaret eller den allmänna säkerheten,

- insynsskydd för statistiska uppgifter eller skyddet av affärshemligheter,

d) handlingar som finns hos offentliga radio- och TV-företag och deras dotterbolag eller hos andra organ eller deras dotterbolag för fullgörandet av ett uppdrag att verka i allmänhetens tjänst på radio- eller TV-området,

e) handlingar som finns hos utbildnings- och forskningsinstitutioner som skolor, universitet, arkiv, bibliotek och forskningsinrättningar, inklusive i förekommande fall organisationer som inrättats för överföring av forskningsresultat,

f) handlingar som finns hos kulturinstitutioner som museer, bibliotek, arkiv, orkestrar, operahus, balettkårer och teatrar.

3. Detta direktiv bygger på och påverkar inte tillämpningen av medlemsstaternas gällande bestämmelser om tillgång. Detta direktiv skall inte tillämpas på sådana fall då medborgare eller företag enligt bestämmelserna om tillgång måste visa att de har ett särskilt intresse för att få tillgång till handlingarna.

4. Tillämpningen av detta direktiv skall inte på något sätt påverka skyddsnivån för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter enligt bestämmelserna i gemenskapslagstiftningen och nationell lagstiftning, och i synnerhet ändras inte genom detta direktiv de skyldigheter och rättigheter som anges i direktiv 95/46/EG.

5. De skyldigheter som åläggs enligt detta direktiv skall endast tillämpas om de är förenliga med bestämmelserna i internationella överenskommelser om skydd av immateriella rättigheter, i synnerhet Bernkonventionen och TRIPs-avtalet.

Artikel 2

Definitioner

I detta direktiv används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

1. offentliga myndigheter: statliga, regionala eller lokala myndigheter, organ som lyder under offentlig rätt, sammanslutningar av en eller flera sådana myndigheter eller av ett eller flera sådana organ som lyder under offentlig rätt.

2. organ som lyder under offentlig rätt: varje organ som
a) särskilt har inrättats för att tillgodose behov i det allmännas intresse, som inte är av industriell eller kommersiell karaktär,
b) är en juridisk person, och

c) vars verksamhet till största delen finansieras av statliga, regionala eller lokala myndigheter eller av andra organ som lyder under offentlig rätt eller som står under administrativ tillsyn av sådana organ eller vars förvaltning står under tillsyn av sådana organ eller i vars förvaltningsorgan, styrelseorgan eller tillsynsorgan mer än hälften av ledamöterna utses av statliga, regionala eller lokala myndigheter eller av andra organ som lyder under offentlig rätt.

3. handling:

a) allt innehåll, oberoende av medium (på papper eller lagrat i elektronisk form eller i form av ljudinspelningar, bildinspelningar eller audiovisuella inspelningar),

b) varje del av sådant innehåll.

4. vidareutnyttjande: personers eller rättssubjekts användning av handlingar som finns hos offentliga myndigheter för andra kommersiella eller icke-kommersiella ändamål än det ursprungliga ändamål för vilket handlingarna framställdes inom den offentliga verksamheten. Utbyte av handlingar mellan offentliga myndigheter som enbart sker i samband med deras offentliga verksamhet skall inte anses utgöra vidareutnyttjande.

5. personuppgifter: uppgifter enligt definitionen i artikel 2 a i direktiv 95/46/EG.

Artikel 3

Allmän princip

Om vidareutnyttjande av handlingar som finns hos offentliga myndigheter tillåts skall medlemsstaterna se till att dessa handlingar kan vidareutnyttjas för kommersiella eller icke-kommersiella ändamål i enlighet med villkoren i kapitlen III och IV. Om möjligt skall handlingarna göras elektroniskt tillgängliga.

KAPITEL II BEGÄRAN OM VIDAREUTNYTTJANDE

Artikel 4

Krav vid behandling av begäran om vidareutnyttjande

1. Offentliga myndigheter skall, på elektronisk väg om detta är möjligt och lämpligt, behandla en begäran om vidareutnyttjande och ge sökanden tillgång till handlingen för vidareutnyttjande eller, om det krävs en licens, färdigställa licenserbjudandet till sökanden inom en rimlig tid som överensstämmer med den tidsfrist som gäller för behandling av en begäran om tillgång till handlingar.
2. Om det inte har fastställts några tidsfrister eller andra regler för tillhandahållande inom rimlig tid av handlingar skall offentliga myndigheter behandla begäran och leverera handlingarna för vidareutnyttjande till sökanden eller, om det krävs en licens, färdigställa licenserbjudandet till sökanden inom högst 20 arbetsdagar från det att begäran inkommit. Denna tidsfrist får förlängas med ytterligare 20 arbetsdagar för begäran som är omfattande eller komplicerad. I sådana fall skall sökanden inom tre veckor efter den ursprungliga begäran underrättas om att det behövs mer tid för att handlägga den.
3. I händelse av avslag skall de offentliga myndigheterna underrätta sökanden om skälen för avslaget med hänvisning till relevanta bestämmelser om tillgång till handlingar i den medlemsstaten eller till nationella bestämmelser som antagits i enlighet med detta direktiv, särskilt artikel 1.2 a, b och c eller artikel 3. Om ett avslag är grundat på artikel 1.2 b skall den offentliga myndigheten även lämna en hänvisning till den fysiska eller juridiska person som är rättsinnehavare, om denna är känd, eller till den licensgivare från vilken den offentliga myndigheten har erhållit det aktuella materialet.

4. I alla beslut om avslag skall det anges vilka möjligheter det finns till överprövning om sökanden vill överklaga beslutet.

5. Offentliga myndigheter som omfattas av artikel 1.2 d, e och f skall inte behöva uppfylla kraven i den här artikeln.

KAPITEL III VILLKOR FÖR VIDAREUTNYTTJANDE

Artikel 5

Tillgängliga format

1. Offentliga myndigheter skall se till att deras handlingar finns tillgängliga på elektronisk väg, om detta är möjligt och lämpligt, i alla redan befintliga format och i alla redan befintliga språkversioner. Detta skall inte medföra någon skyldighet för offentliga myndigheter att skapa nya handlingar eller att anpassa handlingar för att uppfylla detta krav, och det skall inte heller medföra någon skyldighet att tillhandahålla utdrag ur handlingar om detta skulle kräva orimligt stora ansträngningar och inte endast ett enkelt handgrepp.

2. Det kan inte på grundval av detta direktiv krävas av offentliga myndigheter att de skall fortsätta med framställning av en viss typ av handlingar för att dessa handlingar skall kunna vidareutnyttjas av en organisation inom den privata eller offentliga sektorn.

Artikel 6

Avgiftsprinciper

Om avgifter tas ut får de samlade inkomsterna från leverans och tillåtelse till vidareutnyttjande av sådana handlingar inte överstiga kostnaden för insamling, framställning, reproduktion och sprid-

ning av dem, inklusive en rimlig avkastning på investeringar. Avgifterna bör vara kostnadsorienterade över en lämplig redovisningsperiod och beräknas i enlighet med de redovisningsprinciper som gäller för de berörda offentliga myndigheterna.

Artikel 7

Öppenhet

Alla tillämpliga villkor och standardavgifter för vidareutnyttjande av handlingar som finns hos offentliga myndigheter skall fastställas i förväg och offentliggöras; om det är möjligt och lämpligt, skall detta ske på elektronisk väg. På begäran skall den offentliga myndigheten ange beräkningsgrunden för de offentliggjorda avgifterna. Den berörda offentliga myndigheten skall också ange vilka faktorer som kommer att beaktas vid beräkningen av avgifter för avvikande fall. Offentliga myndigheter skall säkerställa att personer som har begärt att få vidareutnyttja handlingar informeras om hur de kan få beslut eller förfaranden som påverkar dem överprövade.

Artikel 8

Licenser

1. Offentliga myndigheter får tillåta vidareutnyttjande av handlingar utan att ställa villkor eller får ställa villkor som omfattar relevanta frågor, när så är lämpligt genom en licens. Sådana villkor får inte i onödan begränsa möjligheterna till vidareutnyttjande och får inte användas för att begränsa konkurrensen.
2. De medlemsstater som använder licenser skall se till att standardiserade licenser för vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga sektorn, vilka kan anpassas till varje enskild licensansökan, finns tillgängliga i digitalt format och kan behandlas på

elektronisk väg. Medlemsstaterna skall uppmuntra alla offentliga myndigheter att använda de standardiserade licenserna.

Artikel 9

Praktiska arrangemang

Medlemsstaterna skall se till att det finns praktiska arrangemang för att underlätta sökningen efter handlingar som finns att tillgå för vidareutnyttjande, till exempel i form av tillgångsförteckningar, helst på Internet, över viktiga handlingar och portalplatser som är kopplade till decentraliserade tillgångsförteckningar.

KAPITEL IV ICKE-DISKRIMINERING OCH KONKURRENSBESTÄMMELSER

Artikel 10

Icke-diskriminering

1. Alla gällande villkor för vidareutnyttjande av handlingar skall vara icke-diskriminerande för jämförbara kategorier av vidareutnyttjande.
2. Om handlingar vidareutnyttjas av en offentlig myndighet som utgångsmaterial för dess kommersiella verksamhet, som inte ryms inom myndighetens offentliga verksamhet, skall samma avgifter och andra villkor för tillhandahållande av handlingarna tillämpas för den verksamheten som för andra användare.

Artikel 11

Förbud mot exklusiva avtal

1. Alla potentiella marknadsaktörer skall kunna vidareutnyttja handlingar, även om en eller flera marknadsaktörer redan ut-

nyttjar förädlade produkter som bygger på dessa handlingar. Kontrakt eller andra avtal mellan de offentliga myndigheter hos vilka handlingarna finns och tredje man får inte innehålla något beviljande av ensamrätt.

2. Om en ensamrätt emellertid bedöms vara nödvändig för tillhandahållandet av en tjänst av allmänt intresse, skall giltigheten av skälet till att en sådan ensamrätt medges prövas regelbundet och under alla omständigheter vart tredje år. De exklusiva avtal som ingås efter det att detta direktiv har trätt i kraft skall vara öppna för insyn och göras tillgängliga för allmänheten.

3. Befintliga exklusiva avtal som inte omfattas av undantaget i punkt 2 skall upphöra att gälla när kontraktet löper ut eller under alla omständigheter senast den 31 december 2008.

KAPITEL V SLUTBESTÄMMELSER

Artikel 12

Genomförande

Medlemsstaterna skall sätta i kraft de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv senast den 1 juli 2005. De skall genast underrätta kommissionen om detta.

När en medlemsstat antar dessa bestämmelser skall de innehålla en hänvisning till detta direktiv eller åtföljas av sådan hänvisning när de offentliggörs. Närmare föreskrifter om hur hänvisningen skall göras skall varje medlemsstat själv utfärda.

Artikel 13

Översyn

1. Kommissionen skall se över tillämpningen av detta direktiv senast den 1 juli 2008 och skall överlämna resultatet av denna översyn, tillsammans med eventuella förslag till ändringar av direktivet, till Europaparlamentet och rådet.

2. Översynen skall särskilt gälla direktivets räckvidd och konsekvenser, bland annat i vilken utsträckning vidareutnyttjandet av handlingar från den offentliga sektorn har ökat, följderna av de tillämpade avgiftsprinciperna och vidareutnyttjandet av officiella handlingar av lagstiftningskaraktär och administrativ karaktär samt ytterligare möjligheter att förbättra den inre marknadens funktion och utvecklingen av den europeiska innehållsindustrin.

Artikel 14

Ikraftträdande

Detta direktiv träder i kraft samma dag som det offentliggörs i Europeiska unionens officiella tidning.

Artikel 15

Adressater

Detta direktiv riktar sig till medlemsstaterna.

Utfärdat i Bryssel den 17 november 2003.

På Europaparlamentets vägnar

P. COX
Ordförande

På rådets vägnar

G. ALEMANNIO
Ordförande

Departementsserien 2009

Kronologisk förteckning

1. Förstärkt integritetsskydd vid signalspaning. Fö.
2. Skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel. Jo.
3. Fordonsbesiktning. N.
4. Översyn av vissa mediemyndigheter – en effektivare administration. Ku.
5. Författningsändringar med anledning av VIS-förordningen. Ju.
6. Ekonomiska villkor för ledamöter av Europaparlamentet. Ju.
7. Effektivare regler och bättre beslutsunderlag för arbetsmarknadspolitiken. A.
8. Genomförandet av delar av Prümrådsbeslutet. Ju.
9. Förbättrad utslussning från slutna ungdomsvård och ändrade gallringsregler i belastningsregistret. Ju.
10. Stärkt finanspolitiskt ramverk – översyn av budgetlagens bestämmelser om utgiftstak. Fi.
11. Oberoendet i den kommunala revisionen. Fi.
12. Registrering av personuppgifter vid katastrofer utomlands. Ju.
13. Konsumenttjänster m.m. Ju.
14. Konsumentombudsmannen – en översyn IJ.
15. En enklare ledighetslagstiftning. A.
16. Produktsäkerhet vid offentliga tjänster. IJ.
17. Straffrättsliga åtgärder till förebyggande av terrorism. Ju.
18. Behovsbedömning av annat än ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen. S.
19. Insatser för en alkohol- och narkotikafri graviditet. S.
20. Rätt till gymnasial vuxenutbildning och gymnasial särsvux. U.
21. Bortom krisen. Om ett framgångsrikt Sverige i den nya globala ekonomin. U.
22. Genomförande av FN:s vapenprotokoll m.m. Ju.
23. Det nya punktskattedirektivet. Fi.
24. Effektivare skatter på klimat- och energiområdet. Fi.
25. Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet. Del 1+2. U.
26. Förbättringar i arbetslöshetsförsäkringen. A.
27. Ny lag om ekologisk produktion. Jo.
28. Ny delgivningslag m.m. Ju.
29. Återbetalningsskyldighet i straffrättsliga förfaranden, m.m. Ju.
30. Nya rättsmedel m.m. på upphandlingsområdet. Fi.
31. Patientnämnderna – begränsning av sekretessbrytande bestämmelse. S.
32. Teknisk sprit m.m. S.
33. Förändringar i Lex Sarah-bestämmelsen m.m. S.
34. Ett undantag från skyldigheten att upprätta koncernredovisning. Ju.
35. Vad kräver krisen av främjandet? UD.
36. Upphandling från statliga och kommunala företag. Fi.
37. Nya avfallsregler. M.
38. Myndigheternas skrivregler. SB.
39. Åtgärder mot familjeseparation inom migrationsområdet. Ju.
40. Vissa samepolitiska frågor. Jo.
41. Betalningsansvaret för underårigas avgifter inom hälso- och sjukvården och tandvården. S.
42. Ett skärpt skadeståndsansvar för föräldrar. Ju.
43. Närvaroliggare och kontrollbesök. En utvärdering och förslag till utvidgning. Fi.
44. Vidareutnyttjande av handlingar – genomförande av PSI-direktivet. Fi.

Departementsserien 2009

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Myndigheternas skrivregler. [38]

Justitiedepartementet

Författningsändringar med anledning av VIS-förordningen. [5]

Ekonomiska villkor för ledamöter av Europaparlamentet. [6]

Genomförandet av delar av Prömrådsbeslutet. [8]

Förbättrad utslussning från slutna ungdomsvård och ändrade gallringsregler i belastningsregistret. [9]

Registrering av personuppgifter vid katastrofer utomlands. [12]

Konsumenttjänster m.m. [13]

Straffrättsliga åtgärder till förebyggande av terrorism. [17]

Genomförande av FN:s vapenprotokoll m.m. [22]

Ny delgivningslag m.m. [28]

Återbetalningsskyldighet i straffrättsliga förfaranden, m.m. [29]

Ett undantag från skyldigheten att upprätta koncernredovisning. [34]

Åtgärder mot familjeseparation inom migrationsområdet. [39]

Ett skärpt skadeståndsansvar för föräldrar. [42]

Utrikesdepartementet

Vad kräver krisen av främmandet? [35]

Försvarsdepartementet

Förstärkt integritetsskydd vid signalspaning. [1]

Socialdepartementet

Behovsbedömning av annat än ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen. [18]

Insatser för en alkohol- och narkotikafri graviditet. [19]

Patientnämnderna – begränsning av sekretessbrytande bestämmelse. [31]

Teknisk sprit m.m. [32]

Förändringar i Lex Sarah-bestämmelsen m.m. [33]

Betalningsansvaret för underårigas avgifter inom hälso- och sjukvården och tandvården. [41]

Finansdepartementet

Stärkt finanspolitiskt ramverk – översyn av budgetlagens bestämmelser om utgiftstak. [10]

Oberoendet i den kommunala revisionen. [11]

Det nya punktskattedirektivet. [23]

Effektivare skatter på klimat- och energiområdet. [24]

Nya rättsmedel m.m. på upphandlingsområdet. [30]

Upphandling från statliga och kommunala företag. [36]

Närvaroliggare och kontrollbesök. En utvärdering och förslag till utvidgning. [43]

Vidareutnyttjande av handlingar – genomförande av PSI-direktivet. [44]

Utbildningsdepartementet

Rätt till gymnasial vuxenutbildning och gymnasial särvtux. [20]

Bortom krisen. Om ett framgångsrikt Sverige i den nya globala ekonomin. [21]

Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet. Del 1+2. [25]

Jordbruksdepartementet

Skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel. [2]

Ny lag om ekologisk produktion. [27]

Vissa samepolitiska frågor. [40]

Miljödepartementet

Nya avfallsregler. [37]

Näringsdepartementet

Fordonsbesiktning. [3]

Integrations- och jämställdhetsdepartementet

Konsumentombudsmannen – en översyn. [14]

Produktsäkerhet vid offentliga tjänster. [16]

Kulturdepartementet

Översyn av vissa mediemyndigheter

– en effektivare administration. [4]

Arbetsmarknadsdepartementet

Effektivare regler och bättre beslutsunderlag

för arbetsmarknadspolitiken. [7]

En enklare ledighetslagstiftning. [15]

Förbättringar i arbetslöshetsförsäkringen. [26]



Fritzes

ett Wolters Kluwer-företag

106 47 Stockholm Tel 08-598 191 90 Fax 08-598 191 91 order.fritzes@nj.se www.fritzes.se

ISBN 978-91-38-23282-8 ISSN 0284-6012