

# Lagrådsremiss

## Lag om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen

---

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 25 februari 2010

*Mats Odell*

*Rikard Jermsten*  
(Finansdepartementet)

### Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås en lag om vidareutnyttjande av information från den offentliga förvaltningen. Genom förslaget genomförs Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/98/EG av den 17 november 2003 om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn, det s.k. PSI-direktivet, i svensk rätt.

Syftet med lagen är att främja utvecklingen av en informationsmarknad genom att underlätta enskildas användning av handlingar som tillhandahålls av myndigheter på villkor som inte får användas för att begränsa konkurrensen. Lagen reglerar inte tillhandahållande av handlingar eller om vidareutnyttjande är tillåtet. Detta regleras i annan författning, 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. I lagen har begreppet handling i princip i samma betydelse som i tryckfrihetsförordningen.

Lagen gäller, med vissa undantag, 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 handlingar som en myndighet tillhandahåller en annan myndighet, utom i de

fall då det av sammanhanget framgår att myndigheten ska använda handlingarna i sin affärsverksamhet. Lagen ska inte gälla handlingar som en myndighet tillhandahåller i sin affärsverksamhet, dvs. verksamhet som en myndighet bedriver i former och på villkor som liknar privat företagssamhet.

Lagen påverkar inte utövandet av andra immateriella rättigheter än sådana som regleras i lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära eller konstnärliga verk.

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 avgiftsintäkterna för vidareutnyttjande och tillhandahållande av handlingar 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 i onödan begränsa möjligheterna till vidareutnyttjande. En myndighet får bevilja någon en exklusiv rätt att vidareutnyttja handlingar endast om det är nödvändigt för att tillhandahålla en tjänst av allmänt intresse. Om en myndighet använder handlingar från sin offentliga verksamhet inom sin affärsverksamhet, ska samma villkor tillämpas gentemot den egna affärsverksamheten som gentemot andra vidareutnyttjare.

Om en myndighet ställer upp villkor eller tar ut avgifter för vidareutnyttjande av handlingar, ska myndigheten informera om 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 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 tredje mans upphovsrätt, ska myndigheten ange vem som är rättsinnehavare.

En myndighets beslut om villkor för vidareutnyttjande enligt den nya lagen ska som huvudregel överklagas till förvaltningsrätten.

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

## Innehållsförteckning

1	Beslut .....	5
2	Förslag till lag om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen.....	6
3	Ärendet och dess beredning .....	9
4	Direktivet om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn .....	9
4.1	Direktivets reglering.....	9
4.2	Genomförandet av direktivet.....	10
5	Behovet av en reglering .....	11
6	Lagens tillämpningsområde .....	12
6.1	Reglering av tillhandahållande och vidareutnyttjande av handlingar .....	12
6.2	Lagens tillämpningsområde i stort .....	16
6.3	Begreppet handling.....	21
6.4	Begreppet vidareutnyttjande.....	23
6.5	Organ som omfattas av lagen .....	26
6.6	Vissa handlingar hos utbildnings-, forsknings- eller kulturinstitutioner .....	28
6.7	Undantagna handlingar i affärsverksamhet .....	30
6.8	Tillgängliga format .....	35
7	Avgifter .....	37
8	Villkor och exklusiva rättigheter.....	42
8.1	Villkor .....	42
8.2	Exklusiv rätt att vidareutnyttja information.....	47
9	Öppenhet och information.....	48
9.1	Information om avgifter och andra villkor .....	48
9.2	Information om handlingar för vidareutnyttjande .....	51
10	Begäran och beslut om vidareutnyttjande .....	53
10.1	Behandling av en begäran om vidareutnyttjande.....	53
10.2	Motivering av beslut.....	58
11	Överklagande av beslut.....	60
12	Ikraftträdande m.m. ....	64
13	Konsekvenser .....	64
14	Författningskommentar .....	67
Bilaga 1	Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/98/EG av den 17 november 2003 om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn .....	76
Bilaga 2	Sammanfattning av promemorian Vidareutnyttjande av handlingar – genomförande av PSI-direktivet (Ds 2009:44).....	83

Bilaga 3	Lagförslag i promemorian Vidareutnyttjande av handlingar – genomförande av PSI-direktivet (Ds 2009:44).....	85
Bilaga 4	Förteckning över remissinstanserna .....	88

# 1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen.

## 2 Förslag till lag om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen

Härigenom föreskrivs<sup>1</sup> följande.

### Lagens syfte m.m.

**1 §** Syftet med denna lag är att främja utvecklingen av en informationsmarknad genom att underlätta enskildas användning av handlingar som tillhandahålls av myndigheter på villkor som inte får användas för att begränsa konkurrensen.

Bestämmelser om tillhandahållande av handlingar finns i annan författning.

### Lagens tillämpningsområde

**2 §** Denna lag innehåller bestämmelser om villkor för vidareutnyttjande av handlingar hos statliga och kommunala myndigheter.

Lagen gäller också för vidareutnyttjande av handlingar hos de organ som anges i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), om handlingarna hör till den verksamhet som anges 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 myndigheter.

**3 §** Denna lag gäller inte för handlingar hos

1. utbildnings- eller forskningsinstitutioner, eller
2. kulturinstitutioner.

**4 §** Denna lag gäller inte för handlingar eller uppgifter i handlingar som inte får tillhandahållas eller för begränsningar i vidareutnyttjandet av dessa som en myndighet är skyldig att besluta om eller som annars följer av någon författning.

Lagen gäller inte för handlingar som en myndighet tillhandahåller en annan myndighet, utom när det framgår att handlingarna ska användas i affärsverksamhet. Lagen gäller inte heller för handlingar som en myndighet tillhandahåller i sin affärsverksamhet.

**5 §** Denna lag gäller inte för handlingar till vilka tredje man innehar rätt enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära eller konstnärliga verk.

Lagen påverkar inte utövandet av sådan ensamrätt som följer av varumärkeslagen (1960:644), patentlagen (1967:837), mönsterskyddslagen

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

(1970:485), firmalagen (1974:156), lagen om skydd för kretsmönster för halvledarprodukter eller växtförädlarrättslagen (1997:306).

## **Definitioner**

**6 §** I denna lag avses med handling detsamma som i 2 kap. 3 § första stycket första meningen tryckfrihetsförordningen. Ett datorprogram ska dock inte anses vara en handling.

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

## **Avgifter**

**7 §** Om en myndighet får ta ut avgifter för vidareutnyttjande gäller följande. De samlade intäkterna från sådana avgifter tillsammans med de samlade intäkterna från avgifter för myndighetens tillhandahållande av handlingar får inte överstiga de totala kostnaderna för insamling, framställning, reproduktion och spridning av handlingarna, inklusive en rimlig avkastning på investeringar.

## **Villkor**

**8 §** Villkor för vidareutnyttjande ska vara relevanta och icke-diskriminerande för jämförbara kategorier av vidareutnyttjande. Villkoren får inte i onödan begränsa möjligheterna till vidareutnyttjande.

**9 §** 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 som vidareutnyttjar handlingar.

**10 §** En myndighet får inte bevilja någon en exklusiv rätt att vidareutnyttja handlingar, utom när det är nödvändigt för att tillhandahålla en tjänst av allmänt intresse. En sådan exklusiv rätt får beviljas för en tid av högst tre år. Den exklusiva rätten ska offentliggöras.

## **Information om villkor**

**11 §** En myndighet ska informera 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**

**12 §** När ett organ som enligt 2 § andra stycket jämställs med myndighet handlägger ett ärende om vidareutnyttjande av handlingar hos organet, ska följande bestämmelser i förvaltningslagen (1986:223) tillämpas:

- 5 § andra stycket om enskildas kontaktmöjligheter,
- 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 om beslut,
- 22 och 23–25 §§ om överklagande,
- 26 § om rättelse av skrivfel och liknande,
- 27 och 28 §§ om omprövning av beslut, och
- 30 § om överklagande av avvisningsbeslut.

**13 §** En begäran om vidareutnyttjande av handlingar ska behandlas skyndsamt.

## **Motivering av beslut**

**14 §** Ett beslut om avslag på en begäran om vidareutnyttjande ska innehålla de skäl som har bestämt utgången i ärendet. Om beslutet grundas på att ett vidareutnyttjande skulle inkräkta på tredje mans rätt enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära eller konstnärliga verk, ska myndigheten i beslutet ange vem som är rättsinnehavare, om denne är känd, eller vilken licensgivare som myndigheten har fått informationen från.

## **Överklagande av beslut**

**15 §** Beslut av en annan myndighet än regeringen, Högsta domstolen, Regeringsrätten eller Riksdagens ombudsmän 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 kammarrätten. Beslut av en kammarrätt i ett ärende som har inletts där överklagas hos Regeringsrätten.

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

**16 §** Om ett beslut av ett sådant organ som enligt 2 § 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.



### 3 Ärendet och dess beredning

Europaparlamentet och rådet antog den 17 november 2003 direktivet 2003/98/EG om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn<sup>2</sup>, det så kallade PSI-direktivet. Direktivet innehåller en uppsättning minimiregler för vidareutnyttjande av handlingar som finns hos offentliga myndigheter. Direktivet trädde i kraft den 31 december 2003 och skulle vara genomfört i medlemsstaterna den 1 juli 2005. PSI-direktivet finns som *bilaga 1*. Direktivet har delvis införlivats genom förordningen (2008:31) om villkor vid vidareutnyttjande av information från statliga myndigheter.

Europeiska kommissionen har ifrågasatt det svenska införlivandet (se avsnitt 4.2). Regeringen tillsatte genom beslut den 4 december 2008 en arbetsgrupp inom Regeringskansliet med uppgift att utreda hur ett korrekt genomförande av PSI-direktivet kunde säkerställas. Arbetsgruppens slutrapport (dnr Fi2009/4998) har legat till grund för en departementspromemoria, Vidareutnyttjande av handlingar – genomförande av PSI-direktivet (Ds 2009:44), som tagits fram inom Finansdepartementet. I promemorian lämnas förslag på genomförande av PSI-direktivet i svensk rätt. En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 2*. Promemorians lagförslag finns som *bilaga 3*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 4*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Finansdepartementet (dnr Fi2009/6260).

I denna lagrådsremiss behandlas förslagen i promemorian.

## 4 Direktivet om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn

### 4.1 Direktivets reglering

PSI-direktivet syftar till att skapa förutsättningar för en europeisk informationsmarknad. Direktivet innehåller en uppsättning minimiregler för vidareutnyttjande av handlingar som finns hos offentliga myndigheter. Reglerna ska säkerställa rättvisa, proportionella och icke-diskriminerande villkor för vidareutnyttjande av handlingar.

Direktivet är tillämpligt på handlingar som finns hos myndigheter och vissa andra organ som fullgör offentliga uppgifter eller finansieras av allmänna medel. Direktivets handlingsbegrepp omfattar både pappershandlingar och handlingar i elektronisk form.

Tillgången till handlingar påverkas inte av direktivet utan regleras av medlemsstaternas nationella lagstiftning. Detsamma gäller bestämmelser om när det är tillåtet att vidareutnyttja handlingar. Nationella integritets- och skyddsbestämmelser 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

<sup>2</sup> EUT L 345, 31.12.2003, s. 90 (Celex 32003L0098).

immateriella rättigheter. För de handlingar som får vidareutnyttjas ska direktivets materiella bestämmelser tillämpas (artikel 3).

I artikel 4 uppställs en tidsfrist för behandling av en begäran om vidareutnyttjande och ett krav på att en sådan begäran ska kunna behandlas på elektronisk väg. Vidare ställs vissa krav på beslutsmotivering och överklagandehänvisning. I artikel 5 föreskrivs att handlingar ska göras tillgängliga i befintliga format och språkversioner. De ska göras tillgängliga på elektronisk väg, när det är möjligt och lämpligt. I artikel 6 föreskrivs ett tak för avgiftsintäkter, när avgifter tas ut för leverans och vidareutnyttjande av handlingar. Intäkterna får inte överstiga kostnaderna för insamling, framställning, reproduktion och spridning av handlingarna, inklusive en rimlig avkastning på investeringar. I artikel 7 finns bestämmelser om att avgifter och villkor ska fastställas i förväg och offentliggöras, samt att det ska finnas information om hur beslut kan överprövas. Om myndigheterna ställer upp villkor för vidareutnyttjande ska dessa enligt artikel 8 omfatta relevanta frågor. Vidare får villkoren inte i onödan begränsa möjligheterna till vidareutnyttjande och inte begränsa konkurrensen. Licenser får användas. Artikel 9 innehåller bestämmelser om att det ska finnas praktiska arrangemang som underlättar sökning efter handlingar. I artikel 10 föreskrivs att villkor ska vara icke-diskriminerande och i artikel 11 föreskrivs att en exklusiv rätt endast får beviljas när vissa omständigheter råder.

I maj 2009 publicerade Europeiska kommissionen i enlighet med direktivets artikel 13 en rapport från den första översynen av direktivet (Vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn: översyn av direktiv 2003/98/EG, KOM (2009) 212 slutlig). I rapporten föreslås inga ändringar i direktivet.

## 4.2 Genomförandet av direktivet

Sverige meddelade Europeiska kommissionen den 27 juni 2005 att PSI-direktivet enligt regeringens uppfattning var genomfört i svensk rätt genom befintliga nationella bestämmelser (dnr Fi2005/3387). Europeiska 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 befintliga 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.

Som angivits ovan (avsnitt 3), har direktivet delvis införlivats i svensk rätt genom förordningen 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 den 17 oktober 2008 med åberopande 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.

För att säkerställa ett korrekt genomförande av direktivet i svensk rätt tillsatte regeringen genom beslut den 4 december 2008 en arbetsgrupp inom Regeringskansliet med uppgift att utreda hur ett korrekt genomförande av direktivet kunde säkerställas. 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 (dnr Fi2009/3196). Arbetsgruppens slutrapport lämnades den 30 juni 2009 (dnr Fi2009/4998).

## 5 Behovet av en reglering

**Regeringens bedömning:** För att uppfylla PSI-direktivets krav behövs det genomföras i lagstiftning.

**Regeringens förslag:** PSI-direktivets bestämmelser ska genomföras genom en särskild lag om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen.

**Promemorians bedömning och förslag** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Flertalet remissinstanser kommenterar inte förslaget särskilt eller tillstyrker det.

**Skälen för regeringens bedömning och förslag:** Som framgått i föregående avsnitt har påpekats, bl.a. av Europeiska kommissionen, ett antal brister i det svenska genomförandet av PSI-direktivet. Det gäller bl.a. att vissa direktivbestämmelser inte har någon motsvarighet i svensk rätt och att andra saknar obestridligt bindande rättslig verkan, bl.a. för kommunerna eftersom PSI-förordningen endast omfattar myndigheter under regeringen. Kraven i PSI-direktivet innebär att vissa åligganden och befogenheter måste införas för såväl statliga som kommunala myndigheter och sådana privata organ som bedriver offentlig verksamhet. Av 8 kap. regeringsformen följer att föreskrifter med sådant innehåll måste ges i lag. Direktivets reglering bör därför genomföras genom lagstiftning.

De frågor som regleras i PSI-direktivet berör och överlappar flera olika rättsområden. Direktivet har näringsrättsliga inslag. Det har också en tydlig offentligrättslig koppling genom sin anknytning till bestämmelser om tillhandahållande av handlingar och om skydd för den personliga integriteten. Vidare har de förhållanden som regleras en förmögenhets-

rättslig karaktär genom att det i många fall kan röra sig om civilrättsliga avtal som ingås mellan myndigheter och vidareutnyttjare. Dessa olika områden regleras i flera olika författningar, såväl i grundlag som i lag och förordning. Det finns därför ingen given plats för sådana lagbestämmelser i någon befintlig författning. Mot denna bakgrund anser regeringen, i likhet med vad som har föreslagits i promemorian och som har tillstyrkts av flera remissinstanser, att det bör införas en särskild lag för att genomföra direktivets bestämmelser i svensk rätt. I lagen samlas bestämmelser som tar sikte på vidareutnyttjande av handlingar. Därigenom tydliggörs att dessa bestämmelser är skilda från bestämmelser om tillhandahållande av handlingar och bestämmelser om när vidareutnyttjande är tillåtet. Att på detta sätt genomföra bestämmelserna i en ny lag stämmer också väl överens med direktivets systematik och dess förhållande till nationella bestämmelser om tillhandahållande av handlingar och om rätten att vidareutnyttja handlingar. En ny lag i enlighet med föreliggande förslag är enligt regeringens bedömning tillräcklig för att på ett korrekt och fullständigt sätt genomföra PSI-direktivet i den svenska rättsordningen i de delar där direktivets bestämmelser kräver författningsändringar.

## 6 Lagens tillämpningsområde

### 6.1 Reglering av tillhandahållande och vidareutnyttjande av handlingar

#### *PSI-direktivets tillämpningsområde*

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 (se vidare avsnitt 6.6).

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.

Direktivet ska inte heller påverka skyddet för den personliga integriteten (artikel 1.4). Det gäller både integritetsskyddsbestämmelser enligt nationell lagstiftning och unionslagstiftning, i synnerhet skyldigheter och rättigheter enligt det s.k. dataskyddsdirektivet.<sup>3</sup>

Vidare framgår av skäl 22 i direktivet att detta inte ska påverka immateriella rättigheter som innehas av tredje man. I samma skäl tydliggörs att begreppet immateriella rättigheter i direktivets mening enbart syftar på upphovsrätt och vissa upphovsrätten närstående rättigheter samt att direktivet inte är tillämpligt på handlingar som omfattas av det industriella rättsskyddet, såsom t.ex. patent och varumärken. I artikel 1.5 påpekas 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 konstnärliga verk och avtalet om handelsrelaterade immateriella rättigheter, det s.k. 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.

### *Regleringen avseende tillhandahållande av handlingar*

Tryckfrihetsförordningens (TF) 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 (2 kap. 3 § första

<sup>3</sup> 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, EGT L 281, 23.11.1995, s. 31 (Celex 395L0046).

stycket TF). 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). Enskilda har också rätt att mot avgift få kopior eller avskrifter av offentliga allmänna handlingar. Rätten får endast begränsas till skydd för något av de intressen som anges i 2 kap. 2 § TF, t.ex. skyddet för enskilds personliga förhållanden. Begränsningarna ska anges i en särskild lag, eller annan lag till vilken den särskilda lagen hänvisar (2 kap. 2 § TF). Den lag som avses är offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL.

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 TF, se vidare i avsnitt 6.8).

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. Bestämmelser av detta slag finns i s.k. registerförfattningar. Med registerförfattningar avses särreglering för olika verksamheter i förhållande till personuppgiftslagen (1998:204), förkortad PUL. I registerförfattningarna finns bl.a. bestämmelser om inrättande av register hos myndigheter och hur myndigheterna ska hantera den information som finns i registren.

En registerförfattning kan innehålla regler om de ändamål för vilka myndigheten får behandla personuppgifter och i vilken utsträckning uppgifterna får lämnas ut elektroniskt (genom direktåtkomst eller på medium för automatiserad behandling). De kan innehålla regler som innebär att myndigheten får tillhandahålla handlingar elektroniskt enbart för vissa ändamål (se t.ex. 7 § lagen [2000:224] om fastighetsregister). Registerförfattningarna kan därför påverka förutsättningarna för att tillhandahålla handlingar.

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 myndigheter som har stora avgiftsintäkter för vidareutnyttjande av handlingar, grundar denna verksamhet på bestämmelser i registerförfattningar. Detta gäller t.ex. SPAR-registret hos Skatteverket, fastighetsregistret hos Lantmäteriet och BASUN-registret hos Statistiska centralbyrån.

### *Regleringen avseende vidareutnyttjande av handlingar*

Begreppet vidareutnyttjande i den mening som det används i PSI-direktivet saknar motsvarighet i gällande rätt. Såsom utvecklas nedan är direktivets definition av vidareutnyttjande så vid att den torde omfatta all typ av behandling som någon vidtar med handlingar från en myndighet (se vidare avsnitt 6.4).

Huvudprincipen är att upprättade allmänna handlingar som finns hos myndigheter får användas fritt. Det kan dock finnas rättsliga inskränkningar i möjligheterna att vidareutnyttja en handling eller uppgifter ur en handling. I det följande redogörs för begränsningar dels på sekretess- och integritetsskyddsgrunder, dels på immaterialrättsliga grunder.

### *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 § OSL). Reglering i registerförfattningar kan också innebära att myndigheter får tillhandahålla handlingar i en viss form enbart för vissa, angivna ändamål. Sådan reglering kan därför också påverka enskildas användning av handlingar.

Personuppgiftslagen omfattar även enskildas behandling av personuppgifter och kan således innebära begränsningar i möjligheterna att utnyttja en handling. Den enskilde kan dessutom omfattas av någon specialreglering som av integritetsskäl begränsar möjligheterna att disponera över en handling, t.ex. inom kreditupplysningsverksamhet.

### *Begränsningar i rätten att förfoga över en handling av immaterialrättsliga skäl*

Den enskildes utrymme att vidareutnyttja en handling kan på grund av immaterialrättsliga bestämmelser vara begränsat. För handlingar hos myndigheter är det framför allt aktuellt med upphovsrättsligt skyddade verk eller prestationer som är föremål för skydd enligt vissa till upphovsrätten närstående rättigheter. I första hand gäller detta naturligtvis inkomna handlingar, där rättigheterna tillkommer tredje man. Även upprättade handlingar kan dock ha ett sådant skydd. I sådana fall är möjligheterna att utnyttja handlingen i många fall begränsade.

En stor del av de allmänna handlingar som upprättas vid en myndighet är inte föremål för upphovsrätt. Enligt 9 § lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk, förkortad upphovsrättslagen, gäller inte upphovsrätt till författningar, beslut av myndigheter, yttranden av myndigheter och officiella översättningar av sådana handlingar. I andra stycket samma paragraf föreskrivs dock att upphovsrätt ska gälla för kartor, alster av bildkonst, musikaliska verk och diktverk som ingår i sådana handlingar. Enligt 26 a § andra stycket samma lag får vidare envar återge upprättade handlingar även om de omfattas av upphovsrätt. I dessa fall ska dock enligt 3 och 11 §§ upphovsrättslagen vissa rättigheter av ideell natur iakttas, bl.a. ska källan anges i den omfattning och på det sätt god sed kräver och verket får inte heller ändras i större utsträckning än användningen kräver. 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. Denna bestämmelse är också tillämplig i förhållande till de till upphovsrätten närstående rättigheterna.

## 6.2 Lagens tillämpningsområde i stort

**Regeringens förslag:** Lagen ska innehålla bestämmelser om villkor för vidareutnyttjande av handlingar som, med vissa undantag, tillhandahålls av statliga och kommunala myndigheter samt vissa organ som lyder under offentlig rätt utan att vara myndigheter.

Lagen ska inte gälla för handlingar som omfattas av upphovsrätt eller en närstående rättighet som tillkommer tredje man. Lagen ska inte heller påverka utövandet av sådan ensamrätt som följer av varumärkeslagen (1960:644), patentlagen (1967:837), mönsterskyddslagen (1970:485), firmalagen (1974:156), lagen om skydd för kretsmönster för halvledarprodukter eller växtförädlarrättslagen (1997:306).

I lagen ska anges att den syftar till att underlätta och främja enskildas användning av handlingar som finns hos myndigheterna på villkor som inte får användas för att begränsa konkurrensen. Av lagen ska också framgå att bestämmelser om tillhandahållande av handlingar finns i annan författning.

**Regeringens bedömning:** Lagen bör inte reglera eller påverka frågor om tillhandahållande eller rätt att vidareutnyttja handlingar. Den redan gällande principen att handlingar som myndigheter tillhandahåller i regel också får vidareutnyttjas fritt behöver inte lagregleras.

**Promemorians förslag och bedömning:** Överensstämmer i sak med regeringens. I promemorian föreslogs dock en annan författningsteknisk utformning.

**Remissinstanserna:** Flera remissinstanser påpekar att det i praktiken kan vara svårt att avgöra var gränsen går mellan den föreslagna regleringen och annan reglering, t.ex. bestämmelserna om handlingsoffentlighet i tryckfrihetsförordningen. *Statens skolinspektion*, *Statens skolverk* och *Örebro kommun* anser att lagens syfte bör anges i en bestämmelse i lagen. *Göteborgs kommun* anser att det bör förtydligas när lagen är tillämplig. *Riksdagens ombudsmän (JO)*, *Datainspektionen* och *Statens skolinspektion* anser att det bör klargöras att lagen inte kan åberopas till stöd för att få ut handlingar. *Statens skolverk*, *Sjöfartsverket*, *Malmö kommun* och *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)* anför liknande synpunkter. *Datainspektionen* anser att det bör framgå lagen att den endast avser handlingar som myndigheterna har tillhandahållit för vidareutnyttjande och att det föreskrivs i lagen att den inte ska påverka skyddet för den personliga integriteten. *Arbetsförmedlingen* föreslår att det i lagen uttryckligen anges vilka andra författningar som kan påverka rätten att vidareutnyttja handlingar. *Försäkringskassan* anser att lagens tillämpningsområde i första paragrafen bör formuleras om så att det framgår att lagen omfattar mer än enbart vilka villkor som myndigheterna får ställa för vidareutnyttjandet. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* och *Statskontoret* påpekar att 11 § lagförslaget, i de delar den avser handlingar som omfattas av en immateriell rättighet som tillkommer tredje man, är svåröfrenlig med det som sägs i författning kommentaren till 2 § andra stycket, där det sägs att lagen inte ska vara tillämplig på handlingar vars innehåll omfattas av upphovsrätt som tillkommer tredje man.



## Skälen för regeringens förslag och bedömning

### *Tillämpningsområdet i stort*

I promemorian har gjorts bedömningen att det inte finns någon anledning att ge de svenska bestämmelser genom vilka direktivet införlivas ett annat tillämpningsområde än direktivets. Det stora flertalet remissinstanser har inte haft någon invändning mot denna bedömning, till vilken regeringen ansluter sig. 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. Det bör av den föreslagna lagen framgå att den innehåller bestämmelser om villkor för vidareutnyttjande av handlingar som finns hos statliga och kommunala myndigheter och andra organ som lyder under offentlig rätt. I avsnitt 6.3 och 6.4 behandlas begreppen handling och vidareutnyttjande. Vilka organ som ska omfattas utvecklas i avsnitt 6.5.

Nationella bestämmelser ska enligt direktivet reglera såväl tillgången till handlingar som rätten att vidareutnyttja handlingar. Som redovisats ovan finns svenska tillgångsbestämmelser i bl.a. 2 kap. TF. Bestämmelser som reglerar rätten att vidareutnyttja handlingar finns bl.a. i upphovsrättslagen, OSL och PUL.

Den föreslagna lagen bör ges samma tillämpningsområde och innehålla samma begränsningar som PSI-direktivet. Det innebär, vilket flera remissinstanser ansett bör förtydligas, att lagen inte i något avseende ska påverka enskildas rätt att få tillgång till handlingar eller myndigheternas skyldighet att tillhandahålla handlingar. Lagen ska inte heller i något avseende påverka tillämpningen av sådana författningar som begränsar rätten att vidareutnyttja handlingar.

Regeringen delar den uppfattning som framförs av bl.a. *Statens skolverk*, om att lagen bör innehålla en syftesbestämmelse. I lagen anges att den syftar till att underlätta och främja enskildas användning av handlingar som finns hos myndigheterna på villkor som inte får användas för att begränsa konkurrensen. Av lagen ska också framgå att bestämmelser om tillhandahållande av handlingar finns i annan författning.

### *Förhållandet till bestämmelser om tillhandahållande av handlingar*

PSI-direktivet ska enligt artikel 1.3 inte påverka rätten att få tillgång till handlingar. Enskilda ska alltså inte kunna åberopa PSI-direktivet eller på direktivet grundad lagstiftning för att få tillgång till handlingar. Enligt regeringens bedömning är det rimligt att på motsvarande sätt avgränsa den föreslagna lagens tillämpningsområde. Det viktigaste skälet till detta är den centrala roll som TF:s bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet har i den svenska förvaltningen.

Detta innebär att den föreslagna lagen ska tillämpas när en myndighet i ett konkret fall tillhandahåller en handling eller delar av en handling, oavsett på vilken rättslig grund detta sker. Det saknar betydelse om myndigheten är skyldig att lämna ut handlingarna eller om den gör det som en frivillig åtgärd. Det saknar också betydelse i vilken form handlingarna

lämnas ut. Lagen ska inte ha någon påverkan på myndighetens bedömning av om någon har rätt att få ut handlingar eller om myndigheten är skyldig att tillhandahålla dem. Den reglering som styr själva tillhandahållandet ska inte påverkas av lagen.

Den föreslagna lagen ska alltså inte medföra att myndigheter får någon utökad skyldighet att tillhandahålla handlingar jämfört med vad som gäller i dag. I likhet med vad bl.a. *JO* och *Datainspektionen* fört fram anser regeringen att det tydligt bör framgå av lagen att den inte kan åberopas som grund för att begära ut handlingar från en myndighet. Regeringen anser, i likhet med flera remissinstanser, att promemorians lagförslag är otydligt i detta avseende och kan uppfattas som att det omfattar även myndighetens tillgängliggörande av handlingar.

Promemorians förslag bör enligt regeringens mening förtydligas i detta avseende. I promemorians lagförslag används lokutionen ”gjort tillgängliga för vidareutnyttjande”. Regeringen föreslår i stället en annan lösning, som innebär att gränsdragningen gentemot bestämmelser om tillhandahållande av handlingar tydliggörs genom att det i en inledande paragraf med lagens syfte även införs en upplysning om att bestämmelser om tillhandahållande finns i annan lag eller författning. Därigenom tydliggörs att lagen inte kan åberopas som grund för att handlingar ska lämnas ut. Vidare föreslår regeringen att det i lagen anges att lagen inte är tillämplig på handlingar som inte får lämnas ut. Genom den föreslagna lösningen tydliggörs att lagen är tillämplig när en myndighet i ett konkret fall tillhandahåller handlingar. Detta innebär också att sådana handlingar eller delar av handlingar som en enskild inte får tillgång till, t.ex. för att de omfattas av sekretess, inte omfattas av lagen. För sådana handlingar eller delar av handlingar som tillhandahålls ska lagen tillämpas, oavsett enligt vilken reglering handlingen tillhandahålls. På detta sätt tydliggörs gränsdragningen mot bestämmelser om tillhandahållande av handlingar, och det är enligt regeringens mening inte nödvändigt att, såsom *Datainspektionen* föreslår, ta med en särskild bestämmelse om att lagen enbart är tillämplig på sådana handlingar som faktiskt tillhandahålls.

*Försäkringskassan* efterlyser ett tydliggörande av att lagen inte är tillämplig på handlingar som lämnas ut enligt 2 kap. TF. Som framgått ovan är det emellertid regeringens avsikt att lagen ska omfatta handlingar som tillhandahålls, oavsett på vilken rättslig grund det sker.

### *Förhållandet till bestämmelser om sekretess och skydd för den personliga integriteten*

Det är enligt regeringens mening viktigt att främjandet av en marknad för offentlig information inte sker på bekostnad av den personliga integriteten. Även PSI-direktivet bygger på denna förutsättning. Enligt artikel 1.4 ska direktivet inte påverka skyddsnivån för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter.

Bestämmelser till skydd för den personliga integriteten kan begränsa både rätten att få tillgång till och rätten att vidareutnyttja handlingar. Sådana bestämmelser kan t.ex. innebära att uppgifter inte får behandlas för vissa ändamål eller att de inte får spridas.

Utrymmet att vidareutnyttja handlingar kan begränsas genom att handlingar som omfattas av sekretess lämnas ut med förbehåll. Vissa handlingar, som omfattas av registerförfattningar, får bara tillhandahållas i elektronisk form under vissa förutsättningar. Sådana regler kan begränsa möjligheterna till vidareutnyttjande. Integriteten skyddas just genom att möjligheterna till vidareutnyttjande är begränsade.

Regeringen bedömer, i likhet med promemorian, att den föreslagna lagen, för att den inte ska påverka skyddet för den personliga integriteten, inte bör påverka tillämpningen av bestämmelser som föreskriver att myndigheten måste begränsa vidareutnyttjandet. Begränsningar som finns i författningar som är direkt tillämpliga i en vidareutnyttjares verksamhet ska inte heller påverkas av lagen. Det bör därför föreskrivas att lagen inte är tillämplig på begränsningar som en myndighet är skyldig att besluta om eller som annars följer av lag eller annan författning. 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 och den föreslagna lagen, eftersom direktivet inte påverkar rätten att få tillgång till handlingar.

Regeringen bedömer dock, i motsats till *Arbetsförmedlingen*, att det inte är lämpligt att hänvisa till de författningar som kan vara aktuella. Antalet registerförfattningar är mycket stort och omfattar såväl reglering i lag som i förordning. En sådan hänvisning blir därför med nödvändighet inte uttömmande och riskerar att bli missvisande, eftersom den antyder att det inte finns ytterligare begränsningar. I motsats till *Datainspektionen* anser regeringen att det inte bör föreskrivas i lagen att den inte ska påverka skyddet för den personliga integriteten. Undantaget i artikel 1.4 i direktivet riktar sig till medlemsstaten och är inte avsett att tillämpas direkt av myndigheterna. En bestämmelse som genomför direktivbestämmelsen, såsom den här föreslagna, skulle därför ändå behövas. Ett generellt förtydligande av det slag som Datainspektionen föreslår skulle enligt regeringens bedömning i det sammanhanget inte vara ändamålsenlig.

Den avsedda begränsningen bör åstadkommas genom att det i lagen anges att de begränsningar som myndigheten enligt lag eller författning är skyldig att ställa upp inte ska omfattas av lagen. Det bör också anges i lagen att begränsningar i rätten att vidareutnyttja handlingar, som följer av lag eller annan författning inte ska omfattas, även om det i det konkreta fallet inte har fattats något myndighetsbeslut om begränsningarna. Genom en sådan lösning tydliggörs att sådana begränsningar inte ska påverkas av lagen.

#### *Handlingar i myndighetens offentliga verksamhet*

Enligt artikel 2.4 ska myndigheters informationsutbyte inom ramen för deras offentliga uppgifter inte omfattas av begreppet vidareutnyttjande, och därmed inte av direktivet.

När det gäller avgränsningen för myndigheters offentliga verksamhet föreslogs i promemorian en författningsteknisk lösning som ansluter till direktivets. Enligt regeringens mening är det dock mindre lämpligt att på detta sätt i en definitionsbestämmelse inskränka kretsen av subjekt som ska tillämpa lagen. Regeringen föreslår därför i stället att det i lagen tas med en bestämmelse som anger att lagen i princip inte gäller för handlingar som en myndighet tillhandahåller en annan myndighet. När en myndighet använder handlingar från en annan myndighet inom ramen för sin affärsverksamhet bör dock den myndighet som tillhandahåller handlingarna behandla den andra myndigheten som vilken vidareutnyttjare som helst. En myndighet ska alltså inte kunna ge fördelar till en annan myndighets affärsverksamhet i förhållande till andra kommersiella vidareutnyttjare. När en myndighet tillhandahåller handlingar till en annan myndighet gör myndigheten normalt endast en sekretessprövning och eventuellt en prövning enligt en registerförfattning om handlingen får tillhandahållas i elektronisk form. Det är enligt regeringens mening inte lämpligt att den myndighet som tillhandahåller handlingar till en annan myndighet, därutöver ska behöva vidta en omfattande undersökning av vad den mottagande myndigheten avser använda handlingarna till. Kravet på likabehandling bör därför begränsas till de fall då det av sammanhanget framgår att handlingarna ska användas i den mottagande myndighetens affärsverksamhet. Det bör därför framgå av den föreslagna bestämmelsen att lagen ska vara tillämplig när en myndighet tillhandahåller en annan myndighet handlingar och det framgår att de ska användas i affärsverksamhet (se avsnitt 6.7 om myndigheters affärsverksamhet).

### *Förhållandet till immaterialrättsliga bestämmelser*

Rätten att vidareutnyttja handlingar kan begränsas i immaterialrättsliga bestämmelser. Dessa kan begränsa enskildas rätt att förfoga över handlingar som omfattas av en immateriell rättighet, som tillkommer staten, en kommun eller en enskild, t.ex. den som har givit in en handling till en myndighet.

I promemorian föreslås att lagen inte ska vara tillämplig på handlingar vars vidareutnyttjande myndigheten inte har befogenhet att tillåta. Därvid anges särskilt att detta ska omfatta handlingar som omfattas av en immateriell rättighet som tillkommer tredje man. *Statskontoret* och *Hovrätten över Skåne och Blekinge* har påpekat att denna bestämmelse är svårförenlig med 11 § i promemorians lagförslag, som anger att ett avslag som grundas på en tredje man tillkommande immateriell rättighet ska motiveras med hänvisning till rättighetshavaren. Detta återspeglar motsvarande reglering i PSI-direktivet (artikel 1.2 b och 4.3). Enligt regeringens uppfattning är direktivets reglering inte motsägande. Bestämmelsen i artikel 4.3 innebär endast att myndigheten i en beslutsmotivering ska ange att handlingen omfattas av tredje mans upphovsrätt, och vem denna är. Det finns inte någon motsägelse i att det i motiveringen av ett beslut ska hänvisas till att en handling inte omfattas av vidareutnyttjandebestämmelserna om beslutet fattas på denna grund. Regeringen delar därför promemorians bedömning att lagen inte bör vara tillämp-

lig på handlingar som omfattas av en tredje man tillkommande rätt enligt upphovsrättslagen. Promemorians lagförslag är dock enligt regeringens uppfattning oklart, och regeringen föreslår därför att det i den föreslagna lagen tas med en bestämmelse som innebär att lagen inte gäller för handlingar som omfattas av en upphovsrätt eller närstående rätt som tillkommer tredje man. Regeringens lagförslag överensstämmer därför i sak med promemorians, men regeringen föreslår en tydligare författningsteknisk lösning.

Utöver det upphovsrättsliga skyddet kan det i handlingar som finns hos myndigheter förekomma sådant som är föremål för annat immaterialrättsligt skydd, såsom t.ex. skydd för varumärken eller mönster. Detta kan förekomma i såväl inkomna som upprättade handlingar och rättigheterna kan tillkomma såväl myndigheten själv som tredje man. Som ovan angetts framgår av skäl 22 i direktivet att med immateriell rättighet i direktivets mening avses endast upphovsrätt eller till upphovsrätten närstående rättigheter. För handlingar som omfattas av annan immateriell rättighet, såsom t.ex. varumärkes- eller patenträtt, framgår av samma skäl att direktivet inte är tillämpligt. Till skillnad från vad som gäller för handlingar som omfattas av myndighets upphovsrätt ska bestämmelserna i direktivet alltså inte på något sätt begränsa utövandet av dessa rättigheter (jfr direktivet skäl 22). Bestämmelserna ska alltså inte påverka vare sig tredje mans eller en myndighets möjlighet att fullt ut göra dessa rättigheter gällande vid ett vidareutnyttjande. Enligt regeringens uppfattning bör detta komma till tydligt uttryck i författningstexten på så sätt att det där bör framgå att utövandet av dessa rättigheter inte påverkas av bestämmelserna i lagen.

### 6.3 Begreppet handling

<p><b>Regeringens förslag:</b> Lagen ska gälla för vidareutnyttjande av handlingar. Begreppet handling ska ha i princip samma innebörd som i 2 kap. tryckfrihetsförordningen.</p>
---

**Promemorians förslag** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** De flesta remissinstanser tillstyrker förslaget eller lämnar det utan erinran. *Datainspektionen* och *Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI)* förordar att termen information används i stället för handling. *Datainspektionen* ställer sig också frågande till om hänvisningen till TF:s handlingsbegrepp går längre än vad som är nödvändigt enligt PSI-direktivet. *Bisnode AB*, *DirektMedia*, *PSI-Alliance*, *Stockholms Handelskammare*, *SWEDMA* samt *IT- och Telekomföretagen* anför, utan att invända mot användningen av handlingsbegreppet, att det är viktigt att vidareutnyttjare ges tillgång till handlingar i obearbetad form, s.k. rådata. *Statens skolverk* anser att begreppet handlingar bör ersättas med allmänna handlingar. *Sjöfartsverket*, *Umeå kommun* och *Linköpings kommun* efterlyser ett klargörande av vilka handlingar som kan omfattas av lagen. *Statens kulturråd* föreslår att handlingar som sällan vidareutnyttjas ska undantas från lagens tillämpningsområde.

**Skälen för regeringens förslag:** PSI-direktivet är enligt artikel 1.1 tillämpligt på handlingar. Handling definieras i artikel 2.3 som allt innehåll, oberoende av medium (på papper eller lagrat i elektronisk form eller i form av ljudinspelningar, bildinspelningar eller audiovisuella inspelningar) samt varje del av sådant innehåll. I skäl 11 i direktivets ingress anges att definitionen av handling ska vara i linje med informationssamhällets utveckling. Handlingsbegreppet ska omfatta framställningar oavsett vilken typ av information den gäller och oavsett medium. Såväl text som ljud- samt bildupptagningar omfattas. Av skäl 9 i direktivets ingress framgår att definitionen av handling inte ska omfatta datorprogram.

I 2 kap. 3 § första stycket första meningen TF definieras handling som en 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). I promemorian bedöms att handlingsbegreppet i TF överensstämmer med, eller i vart fall inte är snävare än, direktivets definition. Tryckfrihetsförordningens handlingsbegrepp är också välkänt hos myndigheter och andra organ som omfattas av handlingsoffentligheten. Att använda detta begrepp kan därför antas underlätta tillämpningen av den föreslagna lagen.

SMHI har invänt att handlingsbegreppet är förlegat och i stället förordad begreppet information. Handlingsbegreppet kan, i likhet med andra begrepp som har funnits länge i lagstiftningen, ibland vara svårt att tillämpa på nya medier. Enligt regeringens samlade bedömning har dock begreppet handling utvecklat i takt med myndigheternas informationsbehandling, och det är därför väl ägnat att användas i detta sammanhang.

Regeringen delar *Datainspektionens* uppfattning att det är tydligt att den föreslagna lagen inte reglerar utlämnande av handlingar, och att det ska vara tydligt att den föreslagna lagens tillämpning inte förutsätter någon prövning enligt 2 kap. TF av om en handling ska lämnas ut eller inte. Som redovisats ovan är regeringens författningsförslag på denna punkt förtydligt i förhållande till promemorians förslag. Mot bakgrund av dessa förtydliganden bedömer regeringen att användningen av begreppet handling inte medför någon risk för sammanblandning med bestämmelser om utlämnande av handlingar. Regeringen bedömer att en användning av begreppet allmän handling, som föreslås av *Statens skolverk*, skulle öka risken för en sammanblandning mellan regelverken.

Regeringen delar *Datainspektionens* bedömning att handlingsbegreppet enligt tryckfrihetsförordningen möjligen är vidare än direktivets handlingsbegrepp. I likhet med den bedömning som görs i promemorian anser regeringen dock att de två handlingsbegreppen i huvudsak överensstämmer. En användning av detta begrepp uppfyller därför direktivets krav. Om detta i något avseende eventuellt kan innebära att den föreslagna lagen ges ett något vidare tillämpningsområde än vad som krävs enligt direktivet, innebär det enligt regeringens mening inte någon olägenhet i sig.

Sammantaget bedömer regeringen att det föreslagna handlingsbegreppet är väl lämpat att använda i lagen. Lagens tillämpningsområde föreslås därför, på samma sätt som direktivet, begränsas till att gälla handlingar. Det föreslås även att det i en särskild definition tydliggörs att

handlingsbegreppet i princip är detsamma i den föreslagna lagen som i 2 kap. TF. PSI-direktivets undantag för datorprogram föreslås införas i lagen genom en undantagsbestämmelse, som föreskriver att datorprogram inte ska omfattas av den föreslagna lagens definition av handling.

Några remissinstanser, bl.a. *PSI-Alliance* och *Stockholms Handelskammare*, har påtalat att vidareutnyttjarna kan ha behov av att få tillgång till s.k. rådata, och anför att myndigheter ibland erbjuder information som bearbetats i högre grad än vidareutnyttjarna önskar. Regeringen konstaterar att handlingsbegreppet täcker elektronisk information i alla olika grader av bearbetning, således även s.k. rådata. Lagens bestämmelser är således tillämpliga när myndigheterna tillhandahåller handlingar, oavsett vilken grad av bearbetning de har. Det kan vara värdefullt för vidareutnyttjare att få tillgång till information i en obearbetad form. Den föreslagna definitionen av handling hindrar inte myndigheterna att lämna ut rådata. I vilken utsträckning myndigheterna är skyldiga att tillhandahålla information i en viss form eller viss grad av bearbetning är dock inte en fråga som ska regleras i den föreslagna lagen (se avsnitt 6.2 och 6.8).

I anslutning till den synpunkt som framförts av bl.a. *Sjöfartsverket* och *Umeå kommun* om att det bör tydliggöras vilka typer av handlingar som omfattas av lagen, vill regeringen framhålla följande. PSI-direktivet är inte begränsat till vissa typer av handlingar med avseende på innehåll, medium etc. Alla typer av handlingar kan komma i fråga för vidareutnyttjande. De exempel på vissa typer av information som anfs i direktivets ingress är just exempel. För att korrekt genomföra direktivet ska lagen därför inte vara begränsad till vissa typer av handlingar. Det finns enligt regeringens bedömning inte heller möjlighet att, som *Statens kulturråd* har föreslagit, undanta handlingar som sällan vidareutnyttjas.

## 6.4 Begreppet vidareutnyttjande

**Regeringens förslag:** Med vidareutnyttjande ska avses användning av handlingar för andra ändamål än det ursprungliga ändamål för vilket handlingarna behandlas av en myndighet. Begreppet vidareutnyttjande ska definieras i lagen.

**Promemorians förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens. I promemorian föreslås dock att myndigheters användning av handlingar från en annan myndighet endast ska omfattas av begreppet vidareutnyttjande om användningen sker inom myndighetens affärsverksamhet.

**Remissinstanserna:** Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget eller lämnar det utan erinran. *IT- och Telekomföretagen* anser att det bör klargöras att det ska anses vara vidareutnyttjande när enskilda behandlar handlingar för samma ändamål som en myndighet, men genomfört på annat sätt. *Stockholms Handelskammare* anför att det bör förtydligas att det inte kan krävas förädling eller att det knyts villkor till vidareutnyttjande som syftar till att skilja det från behandlingen i myndigheten. *Kemikalieinspektionen* anser att det är oklart om det är fråga om vidare-

utnyttjande i lagens mening när en sökande till förmån för sin egen ansökan om godkännande använder uppgifter som har lämnats in till stöd för en annan ansökan om godkännande.

### Skälen för regeringens förslag

I artikel 2.4 definieras vidareutnyttjande som 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 ska inte anses utgöra vidareutnyttjande. I skäl 8 i ingressen anges att offentliga myndigheter samlar in, framställer, reproducerar och sprider handlingar för att fullgöra sina offentliga plikter och utnyttja sådana handlingar av andra skäl utgör vidareutnyttjande.

Ett exempel på vidareutnyttjande kan vara att ett förlag ger ut en samling domar i en rättsfallssamling som publiceras i tryckt form eller på Internet. Ett annat exempel kan vara att ett företag använder information från en myndighets register som utgångspunkt för informationstjänster till allmänheten, t.ex. genom att använda geografisk information i en GPS-tjänst.

Som anförts i promemorian utgör de ursprungliga ändamålen för vilka handlingarna behandlas sådana ändamål som ingår i fullgörandet av myndighetens offentliga uppgifter. All annan användning utgör vidareutnyttjande. Detta innebär enligt regeringens mening att all användning av handlingar av andra än myndigheten, eller den organisation som har att fullgöra ett offentligt åtagande, är vidareutnyttjande i direktivets mening. Varje tillhandahållande av handlingar leder alltså till ett vidareutnyttjande. Direktivet syftar främst till att främja förädling eller bearbetning, men täcker även ren vidareförmedling av information. Detsamma gäller även mer typisk användning av allmänna handlingar som lämnats ut med stöd av 2 kap. TF, 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.

De ändamål för vilka en myndighet behandlar information kan vara mycket vitt formulerade. Regeringen anser, i likhet med *IT- och Telekomföretagen* och *Stockholms Handelskammare*, att all behandling som sker utanför myndighetens offentliga uppgifter ska vara att anse som vidareutnyttjande, även om företaget och andra vidareutnyttjare i och för sig har ett likartat ändamål med sin behandling, t.ex. att förse samhället med viss information. Att vidareutnyttjande innebär behandling för andra ändamål än de ursprungliga ska alltså inte innebära något hinder för enskilda att tillhandahålla information för samma generella ändamål som myndigheten behandlar och tillhandahåller informationen. Det kan heller inte, som *Stockholms Handelskammare* har påpekat, anses innefatta något krav att vidareförädla informationen. Även ren vidareförmedling av information ska alltså omfattas av bestämmelserna. Regeringen bedömer dock inte att detta behöver förtydligas i lagtexten, utan anser att promemorians förslag är tillräckligt klart i detta avseende.



För att ges det avsedda tillämpningsområdet bör lagen enligt regeringens mening begränsas till att avse villkor för vidareutnyttjande av handlingar. Begreppet vidareutnyttjande i den mening det används i direktivet saknar direkt motsvarighet i svensk rätt. Eftersom det inte finns någon svensk legaldefinition eller allmänt vedertagen definition av vidareutnyttjande som överensstämmer med direktivets, bör en bestämmelse med en definition tas in i lagen.

### *Vissa särskilda intressen för att få tillgång till handlingar*

PSI-direktivets artikel 1.3 föreskriver att direktivet inte är tillämpligt när medborgare eller företag måste visa att de har ett särskilt intresse för att få tillgång till handlingarna.

Det finns flera situationer när en enskild måste ha ett särskilt skäl för att få tillgång till handlingar, eller när den krets som kan få tillgång till en handling är begränsad. Ett exempel på detta är parters rätt att få tillgång till handlingar enligt 16 § förvaltningslagen (1986:223), förkortad FL. I det fallet får parten del av handlingarna som en del av en pågående ärendehandläggning.

Syftet med denna typ av reglering är att säkerställa partens möjligheter att ta till vara sin rätt i ärendet. När en part på detta sätt får tillgång till handlingar som en del av en ärendehanteringsprocess, sker detta enligt regeringens bedömning för samma ändamål som det för vilket handlingarna behandlas av myndigheten. Ett sådant utlämnande faller därför inte in under den föreslagna definitionen av vidareutnyttjande och omfattas därför inte av lagen. Ett annat exempel är, som *Kemikalieinspektionen* anført, när t.ex. en sökande använder uppgifter som har lämnats in till myndigheten i ett annat ansökningsärende. Inte heller en sådan användning bör omfattas av definitionen av vidareutnyttjande.

Det finns också bestämmelser i författningar till skydd för den personliga integriteten som ger registrerade rätt att få tillgång till den information om sig själva som finns hos myndigheten. Ett exempel på detta är bestämmelsen i 26 § PUL. I ett sådant fall kan handlingen enligt regeringens bedömning inte anses ha gjorts tillgänglig för vidareutnyttjande, eftersom kontrollen av uppgifters riktighet får anses vara en integrerad del av registerhållningen. Den registrerade behandlar alltså i dessa fall enligt regeringens bedömning handlingen för samma ändamål som myndigheten. Inte heller i detta fall bör således den behandling som den registrerade eventuellt utför omfattas av definitionen av vidareutnyttjande.

När handlingar lämnas ut till den som i direktivets mening har ett särskilt intresse kan detta ske utan att myndigheten tillämpar de villkor som den i övrigt tillämpar när den tillhandahåller handlingar till enskilda. Att en myndighet i sådana fall tillhandahåller handlingar innebär inte heller att andra kan kräva att få vidareutnyttja handlingarna på samma villkor.

## 6.5 Organ som omfattas av lagen

**Regeringens förslag:** Lagen ska med vissa undantag gälla för den krets av myndigheter och privaträttsliga organ som omfattas av bestämmelserna om handlingsoffentlighet.

**Regeringens bedömning:** Riksdagen och beslutande kommunala församlingar bör inte omfattas av lagen.

**Promemorians förslag** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Flertalet av de remissinstanser som yttrar sig särskilt i frågan instämmer i eller har inget att invända mot promemorians förslag. *Stockholms Handelskammare* ifrågasätter om det hos beslutande politiska församlingar kan finnas handlingar som kan vara av intresse för vidareutnyttjande, och som därför borde omfattas av lagen.

**Skälen för regeringens förslag och bedömning:** 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 enskilda 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.

Tryckfrihetsförordningens regler om handlingsoffentlighet omfattar statliga och kommunala myndigheter samt riksdagen och beslutande kommunala församlingar. Vidare utsträcks regleringens tillämpningsområde genom bestämmelserna i 2 kap. 3–5 §§ OSL. I OSL:s bilaga räknas upp ett antal enskilda organ som helt eller delvis omfattas av handlingsoffentligheten trots att de inte är myndigheter (2 kap. 4 § OSL). TF:s bestämmelser är tillämpliga även på handlingar hos kommunala bolag där kommuner och landsting har ett rättsligt bestämmande inflytande (2 kap. 4 § OSL).

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-direktivet omfattar handlingar som enligt nationell lagstiftning tillhandahålls till vidareutnyttjare och som får vidareutnyttjas.

Som beskrivits ovan i avsnitt 6.1 är den huvudsakliga regleringen av myndigheters tillhandahållande av handlingar i svensk rätt TF:s bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet. 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. TF. Detta innebär att de statliga och kommunala myndigheterna bör omfattas av den föreslagna lagen. Dessutom bör lagen omfatta de enskilda organ som anges i bilagan till OSL 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. 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.

Tryckfrihetsförordningens bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet är tillämpliga på riksdagen och de beslutande kommunala församlingarna även om de inte är myndigheter. Det kan dock ifrågasättas om den föreslagna lagens bestämmelser om villkor för vidareutnyttjande av handlingar bör tillämpas på dessa organ. Offentlighetsprincipen, som kommer till uttryck i TF, och den föreslagna lagens regler om villkoren för vidareutnyttjande av handlingar fyller olika syften. Vidare omfattas de inte av PSI-direktivet. Regeringen anser, i linje med *Stockholms Handelskammare*s synpunkt, att de handlingar som finns hos beslutande församlingar kan vara av intresse för vidareutnyttjande. I likhet med promemorian bedömer dock regeringen att dessa handlingar som regel i praktiken finns tillgängliga hos de beredande och verkställande myndigheterna, t.ex. Riksdagsförvaltningen och de kommunala nämnderna. Den föreslagna avgränsningen, som överensstämmer med PSI-direktivets, innebär därför enligt regeringens bedömning inte att några handlingar i praktiken undantas från bestämmelserna.

## 6.6 Vissa handlingar hos utbildnings-, forsknings- eller kulturinstitutioner

**Regeringens förslag:** Lagen ska inte gälla för handlingar hos utbildnings-, forsknings- eller kulturinstitutioner.

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

**Promemorians förslag och bedömning** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Flertalet remissinstanser tillstyrker förslagen eller lämnar dem utan erinran. *IT- och Telekomföretagen*, *PSI-Alliance*, *SWEDMA* och *Stockholms Handelskammare* anser att lagen bör omfatta även utbildnings-, forsknings- och kulturinstitutioner. *Linköpings kommun* anser att det är tveksamt om skolor är så självständiga enheter att de går att särskilja från övrig nämndförvaltning. *Stockholms kommun* anser att det måste förtydligas vad det i praktiken innebär att handlingar i en verksamhet är undantagna. *Arbetsförmedlingen* och *Statens kulturråd* anser att begreppet kulturinstitutioner behöver klargöras. *Sveriges Television (SVT)* anser att det i propositionen bör förtydligas att public service-bolagen är undantagna från den nya lagens tillämpningsområde. *Kungliga biblioteket* framhåller kulturinstitutionernas behov av att ingå särskilda samverkansavtal för att kunna digitalisera samlingar.

**Skälen för regeringens förslag och bedömning:** 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 även 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 direktivet motiveras undantagen bl.a. med bedömningen 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.

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.

Det finns i svensk rätt inget undantag för utbildnings-, forsknings- eller kulturinstitutioner, varken när det gäller tillhandahållande av handlingar eller rätten att vidareutnyttja dessa.

Lagens tillämpningsområde föreslås enligt huvudregeln omfatta handlingar hos myndigheter och, med vissa undantag, sådana organ som omfattas av bestämmelserna om handlingsoffentlighet i tryckfrihets-

förordningen. Detta innebär att lagens bestämmelser skulle komma att omfatta handlingar hos ett stort antal utbildnings-, forsknings- och kulturinstitutioner. Detta gäller t.ex. statliga universitet och museer samt kommunala skolor och teatrar. Det kan dock finnas anledning att överväga om dessa institutioner ska omfattas av lagen.

Hos dessa organ finns ofta handlingar som omfattas av tredje mans upphovsrätt. Att avgöra vilka dessa är och bedöma på vilka villkor och under vilka förutsättningar de eventuellt kan vidareutnyttjas kan bli tidsödande och orsaka ett administrativt arbete som inte kan anses motiverat. På både kultur- och forskningsområdena kan det även, som *Kungliga biblioteket* framhåller, finnas behov av att finansiera verksamheter genom olika samarbeten med enskilda aktörer, t.ex. genom s.k. offentlig-privata partnerskap. Sådana arrangemang kan innebära att vissa enskilda, som åtar sig att exempelvis bekosta digitaliseringen av material, får särskilda rättigheter att exploatera det digitaliserade materialet under en begränsad period. Framför allt på kulturområdet kan sådana arrangemang vara nödvändiga för att angelägna digitaliseringsprojekt över huvud taget ska äga rum.

Regeringen delar dock den uppfattning, som framförs av några remissinstanser, bl.a. *IT- och Telekomföretagen*, att den information som finns hos myndigheterna på bl.a. kulturområdet ofta kan vara av stort värde för olika former av vidareutnyttjande. I propositionen *Tid för kultur* (prop. 2009/10:3 s. 46 f.) framhåller regeringen att den digitala utvecklingen ger de s.k. minnesinstitutionerna helt nya möjligheter att ge medborgare och forskare tillgång till kulturarvet, oberoende av fysisk lokalitet. Som särskilt viktigt nämns där också de möjligheter som den digitala tekniken ger att låta användaren bli medskapande. Användaren kan t.ex. vidareutnyttja tillgänglig information och på egen hand kombinera ljud, bild och text för att skapa en egen presentation i nya sammanhang. Omvänt kan användaren också bidra till att beskriva och katalogisera det som institutionerna gör tillgängligt. Regeringen anser således att förutsättningarna för vidareutnyttjande av handlingar bör förbättras även på kulturområdet. Samtidigt måste beaktas de i sammanhanget speciella förhållanden som finns på området. Av särskild vikt är i detta avseende de upphovsrättsliga förutsättningarna, både vad gäller handlingar som omfattas av tredje mans upphovsrätt och handlingar som kulturinstitutionerna själva har upphovsrätt till. Det finns ett behov av att närmare belysa dessa frågor, liksom frågor som rör avgiftssättning för vidareutnyttjande av digitala handlingar (prop. 2009/10:3 s. 48). Mot denna bakgrund gör regeringen en annan bedömning än några remissinstanser som berört frågan, bl.a. *Stockholms Handelskammare*, och anser att det inte har framkommit någon anledning att frångå direktivets huvudprincip att handlingar som finns hos en utbildnings-, forsknings- eller kulturinstitution helt ska undantas från den föreslagna lagens tillämpningsområde.

Vad gäller den närmare avgränsningen av vilka som ska omfattas av undantaget instämmer regering dock i *Statens kulturråds* synpunkt att promemorian är otydlig avseende vilka typer av institutioner, bl.a. på kulturområdet, som ska omfattas av undantaget. De särskilda skäl som ligger bakom undantaget gör sig exempelvis inte gällande för sådana myndigheter som har typiska förvaltningsuppgifter, även om dessa verk-

ar på utbildnings-, forsknings eller kulturområdet. Detta gäller alltså sådana myndigheter som har till huvudsaklig uppgift att t.ex. utöva tillsyn, bevilja tillstånd, bidrag eller anslag till olika verksamheter. Sådana myndigheter ska därför heller inte vara undantagna från lagens tillämpningsområde.

Denna bedömning finner också stöd i den exemplifierande uppräkningsen i PSI-direktivet av utbildnings-, forsknings- och kulturinstitutioner. Det är t.ex. tydligt att där avses kulturinstitutioner som har till uppgift att antingen samla in och tillgängliggöra kulturarvs- och forskningsmaterial (såsom arkiv, bibliotek och museer) eller sådana institutioner som producerar utställningar eller föreställningar (såsom gallerier och scenkonstinstitutioner). Däremot bör det i detta sammanhang inte göra någon skillnad om t.ex. en rent bidragsfördelande myndighet verkar på kulturområdet eller något annat samhällsområde.

För att ge lagen samma tillämpningsområde som direktivet bör den innehålla en generell regel som undantar de aktuella institutionerna. Det är i de flesta fall tydligt vad som är en utbildnings-, forsknings- eller kulturinstitution i den mening som här angetts. Det bedöms därför att det inte finns behov av legaldefinitioner av dessa begrepp. En bestämmelse som generellt undantar handlingar hos 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 utbildning, forskning eller kultur 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 innebär inte heller att rätten att vidareutnyttja dess handlingar i något avseende inskränks eller utvidgas.

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.

## 6.7 Undantagna handlingar i affärsverksamhet

**Regeringens förslag:** Den föreslagna lagen ska inte omfatta handlingar som tillhandahålls i myndigheters affärsverksamhet.

**Promemorians förslag** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Flera remissinstanser har, utan att invända mot gränsdragningen i sig, anfört att det behöver förtydligas vilka verksamheter som ska anses vara affärsverksamhet i den mening som avses i lagen. *Ekonomistyrningsverket (ESV)*, *Konjunkturinstitutet*, *Sveriges geologiska undersökning (SGU)* och *Stockholms Handelskammare* anför att skillnaden mellan myndighetsverksamhet och affärsverksamhet måste

tydliggöras. ESV anser också att det bör klargöras om det är myndigheten eller regeringen som ska avgöra om en viss verksamhet är affärsverksamhet. Verket anför också att bestämmelsen är svårtillämpad bl.a. för att myndigheterna skulle kunna börja sälja handlingar, som då skulle omfattas av undantaget. ESV och SGU anför att det i författningskommentaren använda uttrycket författningsstyrt är otydligt. *Konkurrensverket*, *Lantmäteriet* och *Statistiska centralbyrån* anser att begreppet affärsverksamhet i upphovsrättslagen är otydligt och möjligen kan ges en vidare tolkning än vad som är avsett i den föreslagna lagen. Flera av remissinstanserna, bl.a. *Konjunkturinstitutet*, *Konkurrensverket* och *PSI-Alliance*, hänvisar till förvaltningskommitténs slutbetänkande (SOU 2008:118) avseende begreppet affärsverksamhet i myndigheter. *Bisnode AB* delar inte uppfattningen att handlingar i myndigheters affärsverksamhet ska undantas från bestämmelserna. Några remissinstanser, däribland *Stockholms Handelskammare*, *Bisnode AB*, *DirektMedia*, *IT- och Telekomföretagen* och *PSI Alliance* har lämnat synpunkter på om myndigheterna över huvud taget bör tillhandahålla information på ett sätt som konkurrerar med privata företag. Några remissinstanser, bl.a. *Konkurrensverket*, *Stockholms Handelskammare* och *SWEDMA*, anför att det i den föreslagna lagen eller annan reglering bör anges ett krav på att affärsverksamhet ska särredovisas. ESV anför att det inte bör krävas att de olika verksamheterna skiljs organisatoriskt. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* anför liknande synpunkter och efterlyser en analys av konsekvenserna av ett krav på organisatorisk åtskillnad, om lagen är avsedd att uppställa ett sådant krav.

## Skälen för regeringens förslag

### *PSI-direktivets reglering*

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”. Verksamhet som inte är offentlig benämns i direktivet kommersiell (artikel 10.2) och icke-offentlig (skäl 9). Handlingar i sådan verksamhet 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 bedrivs i konkurrens med andra marknadsaktörer och att priser sätts på affärsmässiga grunder.

### *Gällande rätt*

Svensk rätt innehåller ingen egentlig definition av vad som avses med offentlig verksamhet. I svensk rättslig terminologi förekommer en mängd olika uttryck som beskriver myndigheternas verksamhet, exempelvis myndighetsutövning, förvaltningsuppgifter och myndighetsuppgifter.

Dessa termer är i flera fall vaga eller i vart fall inte entydiga. Ingen motsvarar direkt begreppet offentlig verksamhet i direktivets mening.

Svensk rätt innehåller heller ingen generell definition av vad som avses med kommersiell verksamhet hos myndigheter. Det förekommer ett antal olika termer som betecknar myndighetsverksamhet som inte är renodlad myndighetsutövning eller förvaltning.

Termen uppdragsverksamhet förekommer i ett tjugotal författningar, mestadels myndighetsinstruktioner. I Förvaltningskommitténs slutbetänkande Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning (SOU 2008:118) har uttalats att termen är vag och kan användas som beteckning på i stort sett all verksamhet som är frivilligt efterfrågad, men som inte innebär myndighetsutövning (a. betänkande s. 18 f.). Verksamhet som betecknas som uppdragsverksamhet är inte nödvändigtvis konkurrensutsatt. Termen näringsverksamhet förekommer i 2 kap. 7 § kommunallagen (1991:900).

Även om det inte finns någon definition av myndigheters kommersiella verksamhet finns det, som redovisats i avsnitt 6.1 och 6.7, i 26 a § tredje stycket upphovsrättslagen en bestämmelse om rätten att vidareutnyttja allmänna handlingar, som innefattar begreppet affärsverksamhet. Syftet med denna bestämmelse 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 (prop. 1973:15 s. 134). 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 (a. prop. s. 164).

### *Bör ett undantag införas?*

I promemorian har bedömts att begreppet affärsverksamhet i 26 a § tredje stycket 9 upphovsrättslagen motsvarar begreppet kommersiell verksamhet i PSI-direktivet. Det område som täcks av begreppet affärsverksamhet bedöms i vart fall inte vara vidare än det som täcks av direktivets begrepp kommersiell verksamhet. Promemorian föreslår att handlingar som en myndighet tillhandahåller i sin affärsverksamhet ska undantas från lagen.

Affärsverksamhet på PSI-området betecknar typiskt sett att handlingar tillhandahålls på kommersiella villkor på en marknad. När myndigheter bedriver sådan verksamhet sker det vanligen på villkor som liknar privata företags villkor. Dessa verksamheter bör därför inte omfattas av den föreslagna lagen. Vissa myndigheter har till uppgift att för samhällets räkning inhämta och tillhandahålla viss information, t.ex. Lantmäteriet, Bolagsverket och Skatteverket. När myndigheter fullgör sådana uppgifter kan detta normalt inte anses vara affärsverksamhet även om verksamheten är helt avgiftsfinansierad. Det bör vara tydligt att sådana verksamheter omfattas av lagen.



Det är, som *Bisnode AB* anför, möjligt att låta även myndigheters affärsverksamhet omfattas av den föreslagna lagen, och därigenom av de särskilda krav som den ställer. Detta skulle dock innebära att myndigheters affärsverksamhet i detta avseende skulle få andra förutsättningar än andra marknadsaktörers, vilket inte är avsikten. Enligt regeringens mening bör därför handlingar som tillhandahålls i myndigheters affärsverksamhet vara undantagna från lagen.

### *Undantagets avgränsning*

Vad gäller frågan hur undantaget ska avgränsas gör regeringen följande överväganden. Bestämmelsen i artikel 1.2 a i direktivet förutsätter en definition i nationell rätt av offentlig verksamhet vilket, som framgått ovan, saknas i svensk rätt. Däremot finns en definition av affärsverksamhet, som enligt regeringens bedömning motsvarar direktivets uttryck kommersiell verksamhet.

Det är, som flera remissinstanser har framhållit, viktigt att det undantagna området blir så tydligt avgränsat som möjligt. Avgränsningen mellan offentlig verksamhet, där bestämmelserna ska tillämpas, och kommersiell verksamhet bör göras genom att den kommersiella verksamheten undantas. Därigenom uppnås att lagen som huvudregel ska tillämpas, men att ett avgränsat område av myndigheternas verksamhet blir undantaget.

Några remissinstanser, bl.a. *Konkurrensverket*, *Statistiska centralbyrån* och *Lantmäteriet*, har anført att det är olämpligt att, som föreslås i promemorian, anknyta till begreppet affärsverksamhet i 26 a § upphovsrättslagen. Skälet är att bestämmelsen enligt myndigheterna är oklar. Regeringen bedömer dock att det enligt de ovannämnda motivuttalandena är tydligt att bestämmelsen tar sikte på verksamheter som bedrivs på villkor som liknar privat företagsamhet och att syftet är att möjliggöra att verksamhet bedrivs på sådana villkor. I likhet med den bedömning som har gjorts i promemorian är det regeringens uppfattning att begreppet kommersiell verksamhet enligt direktivet omfattar myndigheters verksamhet som bedrivs på villkor som liknar privat företagsamhet, och att begreppet därför motsvarar begreppet affärsverksamhet. Regeringen anser vidare att det är mer ändamålsenligt att avgränsa den föreslagna lagens tillämpningsområde med utgångspunkt i upphovsrättslagens begrepp, hellre än att införa en ny definition av vad som avses med offentlig verksamhet eller att i lagen införa t.ex. begreppet kommersiell verksamhet.

Som *ESV* och *SGU* är inne på bör det inte vara avgörande för bestämmelsens tillämplighet om en verksamhet bedrivs med stöd av någon författning. När en statlig myndighet bedriver kommersiell verksamhet har den ett bemyndigande att göra det i sin instruktion, och verksamheten är därmed författningsstyrd, även när den tydligt faller inom det område som omfattas av undantaget.

Flera remissinstanser, däribland *Konkurrensverket*, *Hovrätten över Skåne och Blekinge* och *ESV*, har tagit upp frågan om särredovisning mellan offentlig och kommersiell verksamhet. Regeringen anser, i linje med vad bl.a. *ESV* anför, att det inte krävs någon organisatorisk åtskill-

nad mellan myndighetens affärsverksamhet och annan verksamhet för att säkerställa direktivets genomförande. Det bör räcka med att myndigheten har en ekonomimodell och redovisning som håller verksamheterna ekonomiskt åtskilda för att direktivets krav ska uppfyllas.

Ytterligare en fråga är vilka handlingar som ska vara undantagna. I den mån handlingar hos en myndighet inte omfattas av något immaterialrättsligt skydd eller någon annan begränsning i rätten att vidareutnyttja handlingarna, får handlingar som finns i en myndighets affärsverksamhet återges fritt. Eftersom 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. Detta innebär att undantaget kommer att omfatta samma krets av handlingar som omfattas av undantagsbestämmelsen i 26 a § tredje stycket 9 upphovsrättslagen. Andra handlingar som finns i myndighetens affärsverksamhet, men som inte tillhandahålls i affärsverksamheten, omfattas alltså inte av bestämmelsen.

Om en myndighet, såsom *ESV* anför, skulle börja sälja handlingar från sin offentliga verksamhet på kommersiella grunder skulle detta innebära att lagen inte blir tillämplig på handlingarna i affärsverksamheten. I detta fall skulle dock myndigheten ändå vara skyldig att tillämpa samma villkor gentemot den egna affärsverksamheten som gentemot övriga vidareutnyttjare. Det är därför enligt regeringens bedömning inte möjligt att kringgå den föreslagna lagen på det sätt som *ESV* anför.

Flera remissinstanser, bl.a. *Konkurrensverket*, *Stockholms Handelskammare* och *Bisnode AB*, föreslår att myndigheter bör förbjudas att tillhandahålla information på ett sätt som konkurrerar med privata företag. Till viss del hänför sig denna synpunkt till myndigheternas affärsverksamhet, som bedrivs i konkurrens med privata företag. Regeringen anser dock inte att frågan om i vilken utsträckning myndigheterna ska ägna sig åt affärsverksamhet bör avgöras särskilt för PSI-området. Det är därför inte lämpligt att ha med ett sådant förbud i den nya lagen. Frågan om gränserna för det offentliga åtagandet bör enligt regeringens mening avgöras i ett annat och större sammanhang. Enligt regeringens uppfattning bör därför inte heller denna fråga regleras i den föreslagna lagen. Det är heller inget som krävs för att på ett korrekt sätt genomföra direktivet.

Det bör även i sammanhanget nämnas att riksdagen nyligen har beslutat om nya regler i konkurrenslagen (2008:579) som innebär att Stockholms tingsrätt på talan av Konkurrensverket får förbjuda staten, en kommun eller ett landsting att i en verksamhet av kommersiell eller ekonomisk natur tillämpa ett visst förfarande om det snedvrider, eller är ägnat att snedvrیدا, förutsättningarna för en effektiv konkurrens eller om det hämmar, eller är ägnat att hämma, förekomsten eller utvecklingen av en sådan konkurrens. Konkurrenslagen är således tillämplig vad gäller frågor som innefattar vidareutnyttjande när förutsättningarna ovan är uppfyllda.

**Regeringens bedömning:** För att öka tillgängligheten och förbättra förutsättningarna för vidareanvändning bör myndigheter i så stor utsträckning som möjligt göra information tillgänglig i elektronisk form.

PSI-direktivets bestämmelser om tillgängliga format behöver inte regleras i den föreslagna lagen. Befintliga regler uppfyller direktivets krav.

**Promemorians bedömning** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** De flesta remissinstanser kommenterar inte frågan särskilt. *Centrala studiestödsnämnden (CSN)* och *Ekonomistyrningsverket (ESV)* ifrågasätter promemorians slutsats att gällande regler uppfyller direktivets krav. *Stockholms Handelskammare* avstyrker, utan att invända mot promemorians tolkning av PSI-direktivet, förslaget och förordar att det lagregleras att handlingar ska lämnas ut elektroniskt, alternativt att registerförfattningarna ses över med detta syfte. Handelskammaren anser att handlingar ska lämnas ut elektroniskt om det efterfrågas i de fall det inte är förbjudet enligt lag eller annan författning eller några andra skäl talar mot det. Även *Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI)*, *InfoTorg*, *AAA Soliditet AB*, *PSI-Alliance* och *SWEDMA* anför, utan att invända mot promemorians tolkning av direktivets krav, att lagen borde innehålla en bestämmelse om att information ska lämnas ut digitalt när så är möjligt.

**Skälen för regeringens bedömning:** 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.

Enligt tryckfrihetsförordningen gäller som huvudregel att den som önskar ta del av en allmän handling har rätt att mot fastställd avgift få en kopia av handlingen till den del den får lämnas ut (2 kap. 13 § TF). Det s.k. utskriftsundantaget i nämnda paragraf 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 (prop. 1973:33 s. 85 f. och 113 samt prop. 2001/02:70 s. 27–35). Det finns endast ett fåtal sådana bestämmelser i lag, t.ex. i 20 kap. 8 § försäkringsrörelselagen (1982:713). Regleringen i 2 kap. 13 § TF innebär dock inte något förbud mot att också i andra fall lämna ut handlingar 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

och Handlingsplan för e-förvaltning, dnr Fi2008/491). 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 § FL. I detta sammanhang bör också uppmärksammas att en myndighet enligt 6 kap. 6 § OSL på begäran ska ge en enskild tillfälle att själv använda tekniska hjälpmedel för automatiserad behandling som myndigheten förfogar över.

Bestämmelser om tillhandahållande med karaktären av formatbestämmelser kan finnas i registerförfattningar (se t.ex. 7 § lagen [2000:224] om fastighetsregister). 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. 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.

Nationella svenska regler om tillhandahållande föreskriver således ingen generell skyldighet för myndigheter att lämna ut handlingar i elektronisk form.

*ESV* och *CSN* har ifrågasatt promemorians bedömning att befintlig reglering uppfyller direktivets krav. I denna del gör regeringen följande bedömning. Artikel 5.1 kan i och för sig tolkas på så sätt att den innebär att handlingar alltid ska göras elektroniskt tillgängliga när det är möjligt och lämpligt. Tillämpningen av artikel 5.1 ska dock styras av de bestämmelser om direktivets tillämpningsområde, som finns i artikel 1. I artikel 1.3 föreskrivs att direktivet bygger på och inte påverkar tillämpningen av medlemsstaternas gällande bestämmelser om tillgång. I artikel 1.4 föreskrivs vidare att direktivets tillämpning inte på något sätt [ska] påverka skyddsnivån för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter enligt bestämmelserna i unionslagstiftningen och nationell lagstiftning, och i synnerhet ändras inte genom detta direktiv de skyldigheter och rättigheter som anges i direktiv 95/46/EG (det s.k. dataskyddsdirektivet). Bestämmelsen i artikel 5 kan alltså enligt regeringens mening inte vara avsedd att reglera tillgången till handlingar på något sätt som avviker från vad som gäller enligt nationell rätt. Den kan inte heller vara avsedd att påverka skyddet för den personliga integriteten.

Frågan om elektroniskt utlämnande har utretts av E-offentlighetskommittén. Kommittén föreslår i sitt slutbetänkande Allmänna handlingar i elektronisk form – offentlighet och integritet (SOU 2010:4) att elektroniskt lagrade, offentliga allmänna handlingar ska lämnas ut i elektronisk form om sökanden begär det och det inte finns särskilda förbud mot det eller omständigheter som gör att det framstår som olämpligt. Lämplighetsbedömningen ska enligt förslaget främst ta sikte på integritets- skyddsaspekter. Betänkandet bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

I detta sammanhang kan också nämnas Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/2/EG av den 14 mars 2007 om upprättande av en infrastruktur för rumslig information i Europeiska gemenskapen (Inspire), det

s.k. Inspire-direktivet.<sup>4</sup> Direktivet ställer krav på myndigheter, kommuner och vissa enskilda organ att tillgängliggöra rumslig (geografisk) information i elektronisk form via nättjänster till allmänheten och att dela denna information med andra myndigheter, kommuner och enskilda organ som fullgör offentliga uppgifter som kan påverka miljön. Ett förslag till genomförande av Inspire-direktivet har remitterats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Artikel 5.2 i PSI-direktivet, som anger att en myndighet inte är ålagd att fortsätta med framställning av en viss typ av handlingar enbart i syfte att dessa ska kunna vidareutnyttjas, 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 följaktligen inget behov av en särskild lagbestämmelse som fastslår att en sådan plikt inte finns. Artikel 5.2 behöver därför inte regleras i lag.

## 7 Avgifter

**Regeringens förslag:** Om en myndighet får ta ut avgifter för vidareutnyttjande ska de samlade intäkterna från sådana avgifter tillsammans med myndighetens intäkter från avgifter för tillhandahållande inte få överstiga de totala kostnaderna för insamling, framställning, reproduktion och spridning av handlingarna, inklusive en rimlig avkastning på investeringar.

**Promemorians förslag:** Överensstämmer huvudsakligen med regeringens. I promemorian har dock inte föreslagits att även en myndighets intäkter från utlämnande av handlingar för vidareutnyttjande ska beaktas i underlaget för avgiftstaket för vidareutnyttjande.

**Remissinstanserna:** Flertalet remissinstanser tillstyrker eller har inget att erinra mot förslaget. En del remissinstanser, bl. a. *Konkurrensverket*, *PSI Alliance* och *SWEDMA*, framhåller att marginalkostnaden för uttaget bör vara huvudregel för avgiftsberäkningen. *AAA Soliditet AB* avstyrker förslaget och anser att samlingskostnaden och kostnaderna för framställning och produktion är irrelevanta som beräkningsmått. Den avgift som en myndighet bör få ta ut ska begränsas till kostnaden för att ta ut och distribuera information men att avvikelser i kostnadsberäkningen bör kunna motiveras i vissa fall. Ett par remissinstanser, däribland *DirektMedia* och *SWEDMA*, framför att myndigheter gör en vidareförädling av information som inte efterfrågas av användarna och tar betalt för den vidareförädlingen. När vidareutnyttjande företag och myndighet kommer överens om vidareförädling ska kostnadsbaserad ersättning kunna utgå för sådan vidareförädling. *Konkurrensverket* och *Stockholms Handelskammare* anser att självkostnadsprincipen lämnar utrymme för godtycke. *Stockholms läns landsting*, *Jönköpings läns landsting*, *Östhammars kommun* och *Umeå kommun* anser att vissa för-

<sup>4</sup> EUT L 108, 25.4.2007, s. 1 (Celex 32007L0002).

tydliganden bör ske vad gäller möjligheten att ta ut avgifter, särskilt i förhållande till de avgifter som tas ut för tillgång till handlingar. *Skövde kommun* anser att det är en förutsättning för att klara av förfrågningar är att avgifter kan tas ut för de kostnader som uppstår. *Försäkringskassan* framhåller att bestämmelsen inte reglerar avgifter utan syftet är att sätta ett tak för utgiftsuttaget och att bestämmelsen bör formuleras om så att det framgår att bestämmelsen gäller avgifter för såväl uttag som vidareutnyttjande. *IT- och Telekomföretagen* anför att tydliga regler för genomlysning bör skapas för att kontrollera att samma avgifter ska gälla för myndighetens egna användning som för andra vidareutnyttjare.

### Skälen för regeringens förslag

Om myndigheter tar ut avgifter får de samlade intäkterna från leverans och tillåtelse till vidareutnyttjande av sådana handlingar inte överstiga kostnaden för insamling, framställning, reproduktion och spridning av handlingarna, inklusive en rimlig avkastning på investeringar, enligt artikel 6 i direktivet. Avgifterna bör vara kostnadsorienterade över en lämplig redovisningsperiod och beräknas i enlighet med de redovisningsprinciper som gäller för de berörda offentliga myndigheterna.

#### *Statliga myndigheter*

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 att ta ut avgifter. Dessa kan finnas i författning, men även i regleringsbrev eller i propositioner som riksdagen har antagit (jfr SOU 2007:96 s. 57–85).

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.

En statlig 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 nedåt. 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 (prop. 1973:90, s. 218 och ESV 2004:17, avsnitt 4.2.5).

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. Bemyndigandet i 4 § första stycket innebär stöd för att ta ut avgifter för uttag av handlingar i elektronisk form.

Statliga myndigheter ska, enligt vad som framgår av 5 § kapitalför-sörjningsförordningen (1996:1188), normalt finansiera anläggningstill-

gångar 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 i sin avgiftssättning normalt inte ta hänsyn till någon avkastning på investeringar.

### *Kommunala myndigheter*

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 allmänhet 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 anlitan­de 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. Det finns emellertid 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 direkta kostnader är kostnader för personal, material, tjänster, försäkringar m.m. Exempel på indirekta kostnader är lokal-kostnader, 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 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 avgiftsoverskott får fonderas bara under förutsättning att det tillgodoförs den verksamhet där det uppkommit.

Som ovan nämnts ska statliga myndigheter enligt vad som framgår av 5 § kapitalförsörjningsförordningen normalt finansiera anläggningstillgångar som används i verksamheten med lån i Riksgäldskontoret och därmed normalt sett inte ta hänsyn till någon avkastning på investeringar i sin avgiftssättning. Det kan dock kommuner och landsting behöva göra.

### *Avgiftstak för vidareutnyttjande*

PSI-direktivet utgår från att myndigheterna enligt nationell rätt kan ta ut avgifter för vidareutnyttjande av handlingar. För de svenska statliga myndigheterna finns bestämmelser om avgifter för tillgång till handlingar i avgiftsförordningen och i andra författningar. Därutöver finns i åtskilliga fall särskilda bemyndiganden att ta ut avgifter. Vid utarbetandet av promemorian har en rapport tagits fram för att bedöma om de regler och principer för avgiftssättning som gäller för statliga och kommunala myndigheter är förenliga med direktivet (dnr Fi2009/3196). I rapporten görs bedömningen att avgiftsuttagen i Sverige inte överstiger avgiftstaket som anges i direktivet. Mot denna bakgrund bedömer regeringen att direktivets krav avseende avgiftstaket redan är tillgodosett i svensk rätt.

För att uppfylla direktivets krav med tillräcklig tydlighet och på ett sätt som binder både statliga och kommunala myndigheter anser dock regeringen att det bör införas en princip i lag om de högsta tillåtna avgiftsintäkterna i en verksamhet i förhållande till kostnaderna i samma verksamhet för insamling, framställning, reproduktion och spridning av handlingar, inklusive en rimlig avkastning på investeringar. Flera remissinstanser, däribland *Konkurrensverket*, *PSI-Alliance* och *AAA Solidaritet AB*, anser att marginalkostnaden för uttaget bör vara huvudregel för avgiftsberäkningen eller att kostnad för framställning av information inte bör tas med i avgiftsuttaget. Regeringen vill dock framhålla att några sådana krav inte sätts upp i PSI-direktivet. Regeringen vill också påpeka



att marginalkostnadsprincipen som huvudregel redan gäller för statliga myndigheter (prop. 1997/98:136, bet. 1997/98:KU31, rskr. 1997/98:294). Detta innebär att dessa ska ut avgifter för informationsuttag som grundas på kostnaden för att ta fram och distribuera uppgifterna, dvs. det som motsvaras av marginalkostnaden.

*Försäkringskassan* anser att den i promemorian föreslagna bestämmelsen behöver förtydligas och att den formuleras så att det framgår att bestämmelsen gäller avgifter för såväl uttag som vidareutnyttjande. Den föreslagna lagen gäller i princip villkoren för vidareutnyttjandet av handlingar som finns hos myndigheterna. Mot denna bakgrund bör bestämmelsen om avgiftstaket formuleras så att det gäller intäkter för avgifter som tas ut för vidareutnyttjande, men att även intäkter från avgifter för tillhandahållandet tas med i beräkningen av underlaget för avgiftstaket. I praktiken innebär detta att en myndighet för att hålla sig inom ramen för det föreslagna avgiftstaket kan behöva justera avgifterna för vidareutnyttjandet, nämligen om intäkterna från sådana avgifter tillsammans med intäkterna från avgifter för utlämnande överstiger de totala kostnaderna för insamling, framställning, reproduktion och spridning av handlingarna, inklusive en rimlig avkastning på investeringar.

Grunderna för beräkningen av avgifter för vidareutnyttjande behöver inte regleras i den föreslagna lagen eftersom detta redan är reglerat för statliga och kommunala myndigheter i författning eller med stöd av regeringens bemyndiganden.

*Skövde kommun* har framfört att en förutsättning för att klara av förfrågningar är att avgifter kan tas ut för de kostnader som uppstår. Regeringen vill med anledning av detta påpeka att avgifter endast får tas ut om det verkligen finns en extra kostnad med anledning av förfrågningen i det enskilda fallet. Har t.ex. kommunen endast kostnad för utlämnande av en allmän handling finns ingen grund för att ta ut en extra avgift för ett vidareutnyttjande. Detta skulle strida mot självkostnadsprincipen.

*Konkurrensverket, Stockholms Handelskammare* och *IT- och Telekomföretagen* tar också upp brister i självkostnadsprincipens tillämpning och behovet av att kunna kontrollera att avgiftsuttaget överensstämmer med direktivet. Regeringen har förståelse synpunkterna men anser inte att det är lämpligt att reglera dessa frågor i den föreslagna lagen.

Vissa remissinstanser, bl.a. *DirektMedia* och *SWEDMA*, har anfört att vissa myndigheter tar betalt för en vidareförädling av uppgifter som inte efterfrågas. I detta sammanhang vill regeringen erinra om att vissa myndigheter har till uppgift att tillhandahålla bearbetad information, t.ex. Statistiska centralbyråns uppgift att tillhandahålla officiell statistik eller Lantmäteriets uppgift att föra ett fastighetsregister. Vissa av dessa register är användarfinansierade i stället för anslagsfinansierade, t.ex. fastighetsregistret. De ansvariga myndigheterna är då skyldiga att tillhandahålla bearbetad information och, i de fall verksamheten är avgiftsfinansierad, ta ut avgifter som också finansierar bl.a. insamling av uppgifter, registervård m.m.

## 8 Villkor och exklusiva rättigheter

### 8.1 Villkor

**Regeringens förslag:** Villkor, inklusive avgifter, för vidareutnyttjande ska vara relevanta och icke-diskriminerande för jämförbara kategorier av vidareutnyttjande. Villkoren ska inte i onödan få begränsa möjligheterna till vidareutnyttjande. En myndighet ska tillämpa samma avgifter och andra villkor för sin egen verksamhet som för andra vidareutnyttjare.

**Regeringens bedömning:** Konkurrensbegränsande villkor omfattas av bestämmelserna i konkurrenslagen (2008:579) och konkurrensbestämmelserna i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Någon ytterligare reglering av konkurrensbegränsande villkor behöver inte tas med i den nya lagen för att genomföra PSI-direktivet. Direktivets bestämmelse om standardlicenser behöver inte heller regleras i lag. Standardlicenser bör tas fram genom ett förvaltningsgemensamt utvecklingsarbete.

**Promemorians förslag och bedömning:** Överensstämmer delvis med regeringens. I promemorian föreslogs en särskild bestämmelse om att villkor inte får begränsa konkurrensen. Vidare föreslogs en bestämmelse om att vissa begränsningar i rätten att vidareutnyttja en handling inte skulle anses vara villkor i lagens mening.

**Remissinstanserna:** Det stora flertalet remissinstanser tillstyrker promemorians förslag eller lämnar det utan erinran. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* anför att den föreslagna lagbestämmelsen synes avvika från direktivet och att någon motivering till skillnaden inte har anförts. Hovrätten uppfattar att direktivets bestämmelse om konkurrensbegränsande villkor ska gälla när avsikten är att begränsa konkurrensen och att den föreslagna lagbestämmelsen är vidare. *Uppsala tingsrätt* och *Infotorg* påpekar att bestämmelsen är svår att tillämpa. *Stockholms Handelskammare*, *PSI Alliance*, *SWEDMA* och *Bisnode AB* förordar att krav på standardlicenser bör skrivas in i lagen. Ett par remissinstanser, bl.a. *Ekonomistyrningsverket (ESV)* och *Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser*, anser att det finns skäl för att införa en bestämmelse om att myndigheter ska tillämpa samma avgifter och andra villkor för sin egen verksamhet som för andra vidareutnyttjare. Några remissinstanser, bl.a. *Infotorg*, påpekar vikten av att den praktiska tillgången regleras i avtal mellan myndigheterna och vidareutnyttjarna.

### Skälen för regeringens förslag och bedömning

#### *Villkor enligt lagen*

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.

En situation då det kan komma i fråga att en svensk myndighet ställer villkor för ett vidareutnyttjande är när myndigheten har upphovsrätt till de aktuella handlingarna och t.ex. bedömer att det är nödvändigt att reglera vidareutnyttjandet för att skydda dessa rättigheter. Det kan avse villkor om krav på hur handlingen får vidarespidas, vidareutvecklas och återförsäljas. Det kan vidare vara fråga om att reglera ansvarsfrågor och lämna garantier för att handlingen inte kommer att ändras och att vidareutnyttjaren kommer att redovisa källan (direktivets skäl 17 och Statskontorets promemoria Fritt fram att avtal om information?, Statskontoret 2005:120). Andra typer av villkor kan vara avgifter, abonnemangsvillkor, tekniska format m.m. I vissa fall ställer svenska myndigheter upp villkor i form av licenser i samband med vidareutnyttjande av handlingar.

De frågor som i praktiken kan komma att regleras i villkor och licenser är sannolikt få. Regelrätta licenser är endast aktuella vid upplåtelse av immateriella rättigheter.

Vad gäller begränsningar för användandet av handlingar som följer av regleringen i tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) samt i personuppgiftslagen (1998:204) m.fl. författningar faller dessa, som framgår av avsnitt 6.2, utanför direktivets och den föreslagna lagens tillämpningsområde. Som flera remissinstanser varit inne på påverkas alltså inte sådana bestämmelser av den föreslagna lagen och begränsningarna utgör därför inte villkor i den mening som avses i lagen. En uttrycklig bestämmelse om att sådana begränsningar som följer av lag m.m. inte ska anses vara villkor enligt lagen, som föreslagits i promemorian, är därför obehövlig.

### *Förutsättningar för att kunna ställa villkor*

Staten och kommuner kan begränsa möjligheterna till vidareutnyttjande eller ställa upp villkor för vidareutnyttjande om det finns en ensamrätt som myndigheten förfogar över enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk. För att kunna ta ut avgifter krävs vidare ett stöd i författning eller i en myndighets regleringsbrev m.m. (se avsnitt 7). Villkor som kan ställas utan stöd i författning är exempelvis abonnemangsvillkor, uppdateringsfrekvenser och frågor som rör det praktiska tillhandahållandet vid vidareutnyttjande av handlingar. Flera remissinstanser, bl.a. *Infotorg*, har påpekat vikten av att den praktiska tillgången regleras i avtal mellan myndigheterna och vidareutnyttjarna. Det anförs att detta är en viktig förutsättning för förutsebarhet i affärsverksamheten, t.ex. vilka avtal som kan ingås med kunder i senare led. Regeringen delar uppfattningen att myndigheterna bör agera på ett sätt som ger bästa förutsättningar för vidareutnyttjande.

### *Relevanta och icke-diskriminerande villkor för jämförbara kategorier av vidareutnyttjande*

Enligt artikel 8.1 får villkor ställas som omfattar relevanta frågor, när så är lämpligt genom en licens. Alla gällande villkor ska vara icke-diskriminerande för jämförbara kategorier av vidareutnyttjande enligt artikel 10.1. *Uppsala tingsrätt* och *Infotorg* har anfört att den föreslagna lagbe-

stämelsen kan vara svår att tillämpa. Enligt regeringens mening är direktivet inte helt klart, framför allt vad som avses med relevanta villkor och jämförbara kategorier av vidareutnyttjande. Utgångspunkten för bedömningen bör vara att villkoren ska avse frågor som har reell betydelse i det aktuella sammanhanget. Ett villkor bör anses vara relevant då handlingarna som lämnas ut för vidareutnyttjande skyddas av upphovsrätt eller någon till upphovsrätten närstående rättighet och villkoren syftar till att reglera hur det skyddade materialet får användas av sökanden, dvs. någon annan än rättighetshavaren. Samma villkor skulle inte vara relevant om det ställdes upp för vidareutnyttjande av handlingar som inte omfattas av något upphovsrättsligt skydd. Enligt artikel 10.1 i direktivet ska alla villkor för vidareutnyttjande av handlingar vara icke-diskriminerande för jämförbara kategorier av vidareutnyttjande. Direktivet anger som exempel i skäl 19 att hinder inte finns att kunna tillämpa olika avgifter för kommersiellt och icke-kommersiellt vidareutnyttjande. Sådana vidareutnyttjanden kan alltså vara att anse som icke jämförbara, och det är då tillåtet att tillämpa olika villkor. Om två företag vidareutnyttjar handlingar på huvudsakligen samma eller likartat sätt bör det vanligen vara att anse som två jämförbara vidareutnyttjanden. Det kan t.ex. förekomma att ett företag har en etablerad relation med en myndighet, som sedan tidigare vidareutnyttjar handlingar från myndigheten. Om myndigheten då erbjuder mer fördelaktiga villkor till det företaget, än till ett företag som inte tidigare vidareutnyttjat myndighetens handlingar, så är det exempel på otillåten diskriminering. Den närmare innebörden av bestämmelsen får klargöras i rättspraxis.

Det finns inga bestämmelser i svensk rätt som motsvarar PSI-direktivets reglering om relevanta, icke-diskriminerande villkor som inte i onödan får begränsa möjligheterna till vidareutnyttjande. För att artikel 8 och 10 i direktivet på ett korrekt sätt ska genomföras krävs därför att dessa krav i artiklarna tas in i den föreslagna lagen.

### *Handlingar som vidareutnyttjas i en myndighets affärsverksamhet*

I artikel 10.2 i direktivet anges att om handlingar vidareutnyttjas av en offentlig myndighet som utgångsmaterial för dess kommersiella verksamhet, som inte ryms inom myndighetens offentliga verksamhet, ska samma avgifter och andra villkor för tillhandahållande av handlingar tillämpas för den verksamheten som för andra användare. Vad som avses med myndigheters affärsverksamhet har utvecklats i avsnitt 6.7.

*ESV och Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser* anser att det finns skäl för en bestämmelse om att myndigheter ska tillämpa samma avgifter och andra villkor för sin egen verksamhet som för andra vidareutnyttjare.

Ett förfarande där en myndighet som vidareutnyttjar handlingar i sin affärsverksamhet inte tillämpar samma avgifter och villkor gentemot andra vidareutnyttjare skulle kunna vara diskriminerande och därför otillåtet enligt bestämmelsen om relevanta och icke-diskriminerande villkor. Även konkurrensreglerna i konkurrenslagen (2008:579), förkortad KL, och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, förkortat EUF-fördraget, kan vara tillämpliga på ett sådant förfarande.

Regeringen gör dock bedömningen i likhet med nyss nämnda remissinstanser att en bestämmelse som säkerställer att en myndighet ska tillämpa samma villkor för sin egen affärsverksamhet som för andra vidareutnyttjare är ändamålsenlig. En sådan bestämmelse tar sikte på en situation där det är viktigt att inte konkurrensen begränsas och kan förhindra att konkurrensbegränsningar uppstår. Bestämmelsen bidrar till att direktivets syfte att myndigheterna ska följa konkurrensreglerna när de fastställer principerna för vidareutnyttjande uppfylls. Sammanfattningsvis anser regeringen att en bestämmelse ska tas in i lagen för att tydliggöra att myndigheter inte får gynna sin egen affärsverksamhet i förhållande till andra vidareutnyttjare.

### *Villkor får inte begränsa konkurrensen*

Artikel 8.1 i direktivet anger att villkor inte i onödan får begränsa möjligheterna till vidareutnyttjande och inte heller användas för att begränsa konkurrensen.

Bestämmelserna i KL och konkurrensbestämmelserna i EUF-fördraget är tillämpliga vid bedömningen av konkurrensbegränsande förfaranden på en marknad. Det är bl.a. bestämmelserna i KL om konkurrensbegränsande avtal, företags missbruk av en dominerande ställning och om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet som avses. Enligt 2 kap. 1 § KL gäller ett förbud för avtal mellan företag som har till syfte eller resultat att begränsa konkurrensen på marknaden på ett märkbart sätt. Med företag avses en fysisk eller juridisk person som driver verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur, dock inte till den del verksamheten består i myndighetsutövning (1 kap. 5 § KL). Med avtal avses även tysta överenskommelser och samordning mellan företag. Nämnas bör att uppsåt inte krävs för att syftesrekvisitet i bestämmelsen ska vara uppfyllt. Slutligen ska konkurrensen på marknaden begränsas på ett märkbart sätt, vilket innebär att företagets marknadsandelar på en fastställd marknad får betydelse. Förbudet mot missbruk av en dominerande ställning enligt 2 kap. 7 § KL handlar om ett ensidigt förfarande av ett företag som är dominerande på marknaden som innebär ett missbruk. Missbruk kan exempelvis vara att direkt eller indirekt påtvinga någon oskäliga inköps- eller försäljningspriser eller andra avtalsvillkor, att olika villkor tillämpas för likvärdiga transaktioner eller genom att ställa villkor för att ingå avtal att den andra parten åtar sig förpliktelse som inte har något samband med föremålet för avtalet. Staten, en kommun eller ett landsting får enligt 3 kap. 27 § KL förbjudas att i en säljverksamhet tillämpa ett visst förfarande om detta snedvrider, hämmar eller är ägnat att snedvrیدا eller hämma förutsättningarna för en effektiv konkurrens på marknaden, eller förekomsten eller utvecklingen av en sådan konkurrens. Förbud får inte meddelas för förfaranden som är försvarbara från allmän synpunkt. En kommun eller ett landsting får även i vissa fall förbjudas att bedriva en viss säljverksamhet. Syftet med konfliktlösningensregeln är att komma till rätta med konkurrensnedvridningar som kan uppstå när offentliga aktörer bedriver säljverksamhet i konkurrens med privata aktörer.

*Hovrätten över Skåne och Blekinge* har ansett att den i promemorian föreslagna lagbestämmelsen avviker från direktivets lydelse, eftersom bestämmelsen inte innehåller något krav på avsikt att begränsa konkurrensen. I direktivet anges att villkor inte får användas för att begränsas konkurrensen medan lagbestämmelsen formuleras som att villkoren inte får begränsa konkurrensen. I likhet med hovrätten anser regeringen att promemorians bestämmelse går längre än artikelns ordalydelse. Som framgår ovan är KL och EUF-fördragets konkurrensregler tillämpliga på förfaranden som innefattar konkurrensbegränsande villkor. Vidare föreslås en bestämmelse om att villkor ska vara relevanta och icke-diskriminerande för relevanta kategorier av vidareutnyttjande och att myndigheter ska tillämpa samma villkor för sin egen affärsverksamhet som för andra vidareutnyttjare. För att tydliggöra att myndigheterna ska följa konkurrensreglerna när de fastställer principerna för vidareutnyttjande i enlighet med vad som framgår av skäl 20 i direktivet, anges att lagens syfte bl.a. är att främja utvecklingen av en informationsmarknad genom att underlätta enskildas användning av handlingar som tillhandahålls av myndigheter på villkor som inte får användas för att begränsa konkurrensen. Sammanfattningsvis gör regeringen mot denna bakgrund bedömningen att det därutöver inte föreligger något behov av att reglera konkurrensbegränsande villkor särskilt i den föreslagna lagen för att genomföra direktivet och därför föreslås inte heller någon sådan bestämmelse. Regeringen vill i sammanhanget understryka att det är särskilt viktigt att myndigheter inte använder egen information för att på ett otillbörligt sätt konkurrera med privata företag. Den egna affärsverksamheten får inte på något sätt gynnas eftersom en sådan särbehandling är diskriminerade mot andra aktörer och dessutom kan strida mot konkurrensreglerna.

### *Standardlicenser*

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. Enligt svensk rätt gäller inget generellt krav på att myndigheter ska använda standardlicenser.

Flera remissinstanser, bl.a. *Stockholms Handelskammare*, *PSI Alliance*, *SWEDMA* och *Bisnode*, har ansett att villkor bör anges i form av standardlicenser och att detta ska vara ett krav enligt den föreslagna lagen. Att göra standardlicenser obligatoriska i alla licenssituationer är dock enligt regeringens mening inte ändamålsenligt eftersom effekterna av ett sådant krav är svåra att överblicka och kan leda till att onödiga kostnader uppstår. Ett sådant krav, som direktivet alltså inte föreskriver, bör därför inte införas i lagen.

Regeringen avser att ge Delegationen för e-förvaltning (Fi 2009:01) i uppdrag att i samverkan med berörda myndigheter utarbeta standard-

villkor. I uppdraget bör ligga att bedöma på vilka områden standardvillkor behövs och att ta fram riktlinjer för när de bör användas. Enligt regeringens bedömning bör alltså standardvillkor tas fram genom ett förvaltningsgemensamt utvecklingsarbete.

## 8.2 Exklusiv rätt att vidareutnyttja information

**Regeringens förslag:** En myndighet ska endast få bevilja en exklusiv rätt att få vidareutnyttja handlingar när det är nödvändigt för tillhandahållandet av en tjänst av allmänt intresse. En sådan exklusiv rätt ska inte få beviljas för längre tid än tre år. Exklusiva rättigheter ska offentliggöras.

**Promemorians förslag:** Överensstämmer delvis med regeringens. I promemorian användes begreppet ensamrätt och föreslogs att en sådan rätt endast får beviljas efter beslut av regeringen.

**Remissinstanserna:** Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker eller lämnar promemorians förslag utan erinran. *Malmö kommun* och *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)* avstyrker förslaget vad gäller dess tillämplighet på kommuner och har anfört att kommunala beslut om ensamrätter av principiella skäl inte bör behöva godkännas av regeringen. SKL anser också att allmänt intresse enligt direktivet torde avse ett allmänt ekonomiskt intresse och att promemorians tolkning av begreppet är alltför snäv. Vidare anför man att varje kommun och landsting bör få avgöra vad som är ett allmänt ekonomiskt intresse.

**Skälen för regeringens förslag:** Artikel 11.1 i direktivet innehåller ett principiellt förbud mot exklusiva arrangemang. Syftet är att alla potentiella aktörer ska kunna vidareutnyttja handlingar, även om en eller flera aktörer redan utnyttjar handlingarna. Enligt direktivet får inte kontrakt eller andra arrangemang mellan offentliga myndigheter hos vilka handlingarna finns och tredje man innehålla något beviljande av en exklusiv rätt. I artikel 11.2 finns ett undantag från det principiella förbudet. Ett avtal som ger en exklusiv rätt får ingås om det bedöms vara nödvändigt för tillhandahållandet av en tjänst av allmänt intresse. En sådan exklusiv rätt ska omprövas regelbundet, minst var tredje år. Bestämmelsen föreskriver också att en exklusiv rätt ska vara öppen för insyn och göras tillgänglig för allmänheten. Av skäl 20 i direktivets ingress anges att offentliga myndigheter bör följa konkurrensreglerna när de fastställer principerna för vidareutnyttjande av handlingar och i möjligaste mån undvika exklusiva rättigheter mellan dem själva och privata parter. För att tillhandahålla en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse kan det dock ibland vara nödvändigt med en exklusiv rätt att vidareutnyttja specifika handlingar från den offentliga sektorn. Detta kan vara fallet om ingen kommersiell utgivare skulle offentliggöra informationen utan en sådan exklusiv rätt.

Det finns ingen motsvarighet till direktivets artikel 11 i svensk rätt. Regeringen föreslår därför att en bestämmelse om exklusiva rättigheter tas in i den nya lagen.

*Malmö kommun* och *SKL* har avstyrkt förslaget såvitt gäller att regeringen ska förhandsgodkänna en ensamrätt. De har även anfört att vad som avses i direktivet är tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och att promemorians tolkning av begreppet därför är alltför snäv. Kommuner och landsting bör enligt nämnda remissinstanser få avgöra vad som är ett allmänt ekonomiskt intresse och kommunala beslut om ensamrätter bör av principiella skäl inte godkännas av regeringen. Såsom ovan nämnts anges i artikel 11 att avtal om en exklusiv rätt får ingås om det bedöms vara nödvändigt för tillhandahållandet av en tjänst av allmänt intresse. I ingressen anges däremot (skäl 20) begreppet tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Begreppet tjänst av allmänt ekonomiskt intresse återfinns i EUF-fördraget artikel 106 punkten 2 (tidigare artikel 86 i EG-fördraget). Varför skälen och artikel 11 avviker från varandra är oklart. Enligt regeringens mening bör artikeln ges företräde. Regeringen anser därför att promemorians tolkning av direktivet är riktig. Exklusiva rättigheter regleras i artikel 106 EUF-fördraget (se vidare t.ex. EU-domstolens i mål nr C-475/99 *Firma Ambulanz Glöckner mot Landkreis Südwestpfalz*, REG 2001 I-4109).

Enligt promemorians förslag ska en exklusiv rätt endast få beviljas efter beslut av regeringen. Enligt regeringens mening är dock en sådan ordning inte ändamålsenlig och föreslås därför inte.

Nyss nämnda remissinstanser har anfört att kommuner och landsting bör få avgöra vad som är ett allmänt intresse. Regeringen erinrar om att exklusiva rättigheter regleras av artikel 106 i EUF-fördraget och det ankommer på domstolarna och ytterst EU-domstolen att avgöra om det är nödvändigt att bevilja exklusiva rättigheter. Som regeringen framhåller ovan i avsnitt 8.1 omfattas konkurrensbegränsande förfaranden av regleringen i KL och EUF-fördragets konkurrensregler och kan bli föremål för prövning enligt dessa bestämmelser. Regeringen vill därför betona vikten av att myndigheterna följer konkurrensreglerna när de fastställer principerna för vidareutnyttjande av handlingar enligt lagen och i möjligaste mån undviker exklusiva avtal. Vid bedömningen av om det är nödvändigt att bevilja en ensamrätt ska myndigheten grunda beviljandet av ensamrätten på omständigheter som är relevanta för vidareutnyttjande och inte begränsa möjligheterna till vidareutnyttjande i onödan. I skäl 20 i direktivets ingress anges ett exempel när det skulle vara nödvändigt att bevilja en exklusiv rättighet. Detta kan vara fallet om ingen kommersiell utgivare skulle offentliggöra informationen utan en sådan exklusiv rättighet. I den föreslagna lagen ska i enlighet med artikel 11 i direktivet anges att en exklusiv rätt inte får beviljas för längre tid än tre år och att den ska offentliggöras.

## 9 Öppenhet och information

### 9.1 Information om avgifter och andra villkor

<p><b>Regeringens förslag:</b> En myndighet ska informera om eventuella avgifter och andra villkor. En myndighet ska på begäran även informera</p>
--



om beräkningsgrunden för eventuella avgifter. Informationen ska lämnas elektroniskt när det är möjligt och lämpligt.

**Promemorians förslag** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker eller lämnar förslaget utan erinran. Vissa remissinstanser, bl.a. *Stockholms Handelskammare* och *Swedish Network Users' Society*, anser dock att förslaget bör gå längre än direktivet t.ex. genom att beräkningsgrunderna för avgifter oftast eller alltid ska publiceras. *Sveriges Kommuner och Landsting* anför att det anges på flera ställen i promemorian att alla tillämpliga standardvillkor och avgifter ska fastställas i förväg. Denna skyldighet att fastställa avgifterna i förväg anges dock inte uttryckligen i lagtexten och det skapar en otydlighet kring bestämmelsens räckvidd.

**Skälen för regeringens förslag:** 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 offentliggjorda avgifterna och de faktorer som kommer att beaktas vid beräkningen av avgifter för de fall som inte täcks av standardavgifterna.

Beslut ska dokumenteras i enlighet med bestämmelserna i förvaltningslagen (1986:223), förkortad FL, och för förvaltningsmyndigheter under regeringen i myndighetsförordningen (2007:515). Beslut är allmänna handlingar enligt bestämmelserna i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). Handlingarna ska därför, om de allmänna på begäran tillhandahållas enligt bestämmelserna i TF och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL.

Regeringen i TF ålägger inte myndigheterna någon aktiv informationsplikt av det slag som föreskrivs i PSI-direktivet. Vissa organ, som föreslås omfattas av den nya lagen, omfattas inte heller av FL. I 8 § förordningen (2008:31) om villkor vid vidareutnyttjande av information från statliga myndigheter (PSI-förordningen) finns en skyldighet att offentliggöra villkor och avgifter. Denna bestämmelse gäller enbart för förvaltningsmyndigheter under regeringen. För kommuner och övriga organ som omfattas av direktivet finns således ingen motsvarande skyldighet. Det finns heller inga generella krav på att villkor och avgifter ska fastställas i förväg. Det bör framhållas att i de fall som myndigheternas beslut om avgifter och villkor utgör normbeslut, är direktivets krav redan uppfyllt i och med sådana beslut meddelas genom föreskrifter som ska kungöras i en författningssamling. Som framgått ovan föreskriver PSI-direktivet att myndigheterna aktivt ska informera om gällande avgifter och andra villkor och att beräkningsgrunderna ska anges på begäran. 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. Det bör därför införas i en sådan reglering i den föreslagna lagen.

Vilka avgifter och villkor som ska gälla för ett visst vidareutnyttjande kan beslutas i olika former. Avgifter och villkor kan beslutas t.ex. genom normbeslut i avgiftstaxor och liknande som gäller generellt. För myndigheter under regeringen förutsätter dock sådana normbeslut att myndigheten har ett bemyndigande att meddela föreskrifter om avgifter. Som framgått ovan måste myndigheten även i sådana fall beakta kraven i direktivet som innebär att villkor ska vara relevanta och icke-diskriminerande och tillämpas på samma sätt för alla jämförbara kategorier av vidareutnyttjanden och även i övrigt uppfylla de materiella kraven i den föreslagna lagen (se avsnitt 8). Detta talar för att samma villkor och avgifter inte kan gälla för alla användare utan att hänsyn måste tas till olika kategorier av användare och villkor och avgifter måste anpassas för att säkerställa att och den föreslagna lagens krav uppfylls.

Ett annat alternativ till användningen av normbeslut för att fastställa avgifter och villkor är att tillämpa i förväg bestämda villkor, även om dessa inte fastställs i ett formellt norm- eller förvaltningsbeslut. En myndighet kan inte fastställa avgifter eller andra villkor, som ska tillämpas i samtliga fall i form av förvaltningsbeslut. Sådana beslut kan endast fattas i enskilda fall. I praktiken måste i sådant fall kraven i de nyssnämnda bestämmelserna uppfyllas genom att myndigheterna tar fram standardvillkor eller standardavtal om sådana avses att tillämpas, utan något formaliserat generellt beslut. Som framförts i promemorian torde det inte finnas något formellt hinder mot ett sådant förfarande.

*Sveriges Kommuner och Landsting* har anmärkt att direktivets krav på att avgifter och villkor ska fastställas i förväg inte har kommit till uttryck i lagtexten och att så bör ske för att bestämmelsens räckvidd ska bli tydlig. Direktivet anger inte någon viss form för hur villkor och avgifter ska fastställas. Vilka avgifter och villkor som ska gälla för ett visst vidareutnyttjande kan som anförts ovan också beslutas i olika former. Om det i bestämmelsen uttryckligen anges att villkor och avgifter ska fastställas i förväg kan det antyda att det måste ske genom normbeslut exempelvis i avgiftstaxor. Det är dock endast i undantagsfall villkor kan ställas och avgifter tas ut för ett vidareutnyttjande (se avsnitt 8). Särskilda avgifter och villkor för vidareutnyttjande kräver normalt sett att det föreligger en upphovsrätt som ska skyddas. Det kan också vara så att myndigheten regelbundet får anspråk på stora uttag av information såsom för ett abonnemang med krav på uppdateringsfrekvenser, urval och liknande som skapar sådana extrakostnader utöver det som gäller för tillgång till allmänna handlingar. Det är endast ett fåtal statliga myndigheter som har sådana handlingar och som följaktligen kommer att kunna ta ut särskilda avgifter och villkor för vidareutnyttjande, något som gäller även för kommuner och landsting. Öppenhetskraven i den föreslagna 11 § innebär att myndigheten för potentiella vidareutnyttjare måste tillkännage vilka villkor som tillämpas. Denna information kommer sannolikt i de flesta fall inte att ha formen av något normbeslut, och den får inte heller, eftersom den är generell, ha formen av ett förvaltningsbeslut. Som framgått ovan måste myndigheter ändå tillämpa samma avgifter och andra villkor för jämförbara vidareutnyttjanden. Därför kommer informationen ur vidareutnyttjarens synvinkel i nu aktuellt hänseende 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 vara uppfyllt genom den föreslagna bestämmelsen. Sammanfattningsvis anser regeringen att det förtydligande som Sveriges Kommuner och Landsting föreslår om att ett fastställande ska ske i förväg inte bör tas in i den föreslagna bestämmelsen.

Vissa remissinstanser, bl.a. *Stockholms Handelskammare* och *Swedish Network Users' Society*, har anfört att beräkningsgrunder oftast eller alltid ska publiceras. Inledningsvis kan konstateras att direktivet inte ställer några sådana krav. Den omständigheten att avgifterna och villkor kan variera för olika kategorier av användare medför enligt regeringens mening även att beräkningsgrunderna kan variera i motsvarande mån. Det kan vara problematiskt att i förväg kunna ge exakt beräkningsgrund för alla tänkbara fall. Alla myndigheter kommer heller inte att kunna ta ut särskilda avgifter för vidareutnyttjande och därmed finns inte någon beräkningsgrund att redovisa. Vad gäller sättet att lämna den information som avses i bestämmelsen är det väsentliga att det säkerställs att myndigheter och övriga organ som ska tillämpa lagen på begäran offentliggör beräkningsgrunderna för avgifter. Sammanfattningsvis anser regeringen att ett sådant krav som föreslås av nyss nämnda remissinstanser inte ska tas med i den föreslagna lagen. Regeringen bedömer att den föreslagna bestämmelsen uppfyller direktivets krav.

När det gäller frågor om på vilket sätt den aktuella informationen ska lämnas bör det, i enlighet med utformningen av direktivet, anges att informationen ska lämnas elektroniskt när det är möjligt och lämpligt. Informationen om avgifter och villkor bör göras lätt tillgänglig och där- för ofta kunna publiceras elektroniskt på myndighetens hemsida.

## 9.2 Information om handlingar för vidareutnyttjande

**Regeringens bedömning:** Myndigheterna bör informera om vilka handlingar som tillhandahålls för vidareutnyttjande. Befintliga bestämmelser i bl.a. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) uppfyller direktivets krav på information om handlingar för vidareutnyttjande.

**Promemorians förslag:** Överensstämmer inte med regeringens. I promemorian föreslogs att lagen skulle innehålla en bestämmelse om att myndigheter aktivt ska informera om vilka handlingar som tillhandahålls för vidareutnyttjande.

**Remissinstanserna:** Ett flertal remissinstanser tillstyrker eller lämnar förslaget utan erinran. Flera remissinstanser, däribland *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, *Försäkringskassan*, *Sveriges Kommuner och Landsting* och *Centrala studiestödsnämnden*, anser att det är otydligt på vilket sätt bestämmelsen kan fullgöras och att konsekvenserna av den inte är tillräckligt utredda. Hovrätten över Skåne och Blekinge anser att bestämmelsen går längre än vad direktivet kräver. Enligt *Läkemedelsverket* medför bestämmelsen ett merarbete i form av bedömningar av vilka handlingar som vidareutnyttjas och upprättande av förteckningar över dessa handlingar. *Riksarkivet* vill särskilt framhålla arkivredo-

visningens betydelse som ett verktyg att fullgöra skyldigheten. *Stockholms Handelskammare* och *SWEDMA* anser att lagförslaget bör gå längre än direktivets krav, bl.a. genom att myndigheter ska publicera hur data lagras, var data finns och hur data tillhandahålls.

### Skälen för regeringens bedömning

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 enligt artikeln helst finnas på Internet. Vidare föreslås att det kan finnas portalplatser som är kopplade till decentraliserade tillgångsförteckningar.

I 5 kap. 1 och 2 §§ OSL 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. 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 innehåller inte några 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. Kommunstyrelsen är arkivmyndighet i kommunen och landstingsstyrelsen i landstinget, om inte kommunfullmäktige eller landstingsfullmäktige har utsett någon annan nämnd eller styrelse till arkivmyndighet enligt 8 § arkivlagen. Kommunfullmäktige eller landstingsfullmäktige får meddela föreskrifter om arkivvården inom kommunen, i den utsträckning något annat inte är särskilt föreskrivet enligt 16 § arkivlagen. Det finns inga närmare bestämmelser om hur arkivredovisningen ska göras tillgänglig.

Som framgått ovan innebär direktivet inte någon skyldighet att tillgängliggöra tillgångsförteckningar på ett visst sätt, utan anvisar sådana förteckningar som ett sätt att underlätta tillgången till handlingar för vidareutnyttjande. Promemorians förslag går därför, som *Hovrätten över Skåne och Blekinge* påpekat, längre än direktivet kräver. Några remissinstanser, bl.a. *Läkemedelsverket*, har också anfört att det är oklart hur den föreslagna bestämmelsen ska uppfyllas i praktiken och vilka konsekvenser förslaget har i form av merarbete för myndigheterna. Regeringen anser inte att myndigheterna generellt bör åläggas omfattande plikter när det gäller förteckning över handlingar för vidareutnyttjande och offentliggörande av sådan information, utöver vad som redan gäller. Mot denna bakgrund anser regeringen, till skillnad från promemorians förslag, att det föreslagna lagen inte bör innehålla ett krav på att myndigheterna ska informera om handlingar i större utsträckning än som redan gäller. De förteckningar som myndigheterna är skyldiga att föra bedöms uppfylla direktivets krav. Förteckningarna är normalt allmänna handlingar som kan lämnas ut på begäran.

Det kan finnas anledning för vissa myndigheter att gå längre när det gäller information om handlingar som finns för vidareutnyttjande än vad som krävs enligt gällande regelverk. Det kan t.ex., såsom bl.a. *Stockholms Handelskammare* anfört, handla om att informera om hur data lagras och tillhandahålls. Detta kan särskilt vara fallet för sådana myndigheter som har till uppgift att förse samhället med information. De krav som redan gäller på förteckningar utgör dock enligt regeringens bedömning en tillräcklig nivå för en informationsskyldighet som omfattar samtliga myndigheter.

Såsom *Riksarkivet* föreslår skulle tillgångsförteckningar kunna läggas ut på många myndigheters hemsida och därmed göras tillgängliga för enskilda på ett enkelt sätt. Myndigheterna måste emellertid beakta de krav som finns i integritetsskyddande lagstiftning såsom i t. ex. personuppgiftslagen (1998:204). Det står också myndigheterna fritt att redan i dag på detta och andra sätt informera om handlingar hos myndigheten.

Det finns enligt regeringens mening anledning att följa utvecklingen på området. Regeringen avser att i tilläggsdirektiv ge E-delegationen (Fi 2009:01) i uppdrag att utreda lämpliga former för hur myndigheterna i praktiken kan informera om vilka handlingar som tillhandahålls för vidareutnyttjande och vilka åtgärder myndigheterna i övrigt kan vidta för att underlätta för vidareutnyttjare.

## 10 Begäran och beslut om vidareutnyttjande

### 10.1 Behandling av en begäran om vidareutnyttjande

**Regeringens förslag:** En begäran om vidareutnyttjande ska behandlas skyndsamt.

Vissa av förvaltningslagens (1986:223) förfarandebestämmelser ska vara tillämpliga på de privaträttsliga organ som omfattas av lagen.

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

**Promemorians förslag** överensstämmer i allt väsentligt med regeringens.

**Remissinstanserna:** Flertalet remissinstanser lämnar förslaget utan erinran. *Centrala studiestödsnämnden (CSN)* anser att det behöver tydligas när en begäran om utlämnande respektive en begäran om vidareutnyttjande av handlingar ska prövas och handläggas enligt den föreslagna lagen och när den ska handläggas enligt någon författning som reglerar tillgången till handlingar. *Lantmäteriet* anför att det behöver tydliggöras när en myndighet fullgjort sin skyldighet enligt bestämmelsen. Verket ifrågasätter också lämpligheten i skyndsamhetskravet. *Statskontoret* anför, samtidigt som verket konstaterar att det i promemorian föreslagna skyndsamhetskravet innebär ett korrekt genomförande av direktivet, att innebörden i kravet på skyndsamhet måste tillåtas variera beroende på förutsättningarna i olika fall. *Sveriges geologiska undersökning (SGU)* föreslår att det föreskrivs att en begäran om vidareutnyttjande av handlingar ska behandlas skyndsamt när så är möjligt. *Sjöfartsverket* anser att det bör undersökas om det inte är möjligt att ange en rimlig tidsfrist i lagtexten. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* förordar att något krav på tidsfrist inte ställs upp. *Örebro kommun* anser att det förefaller ologiskt att ha med en reglering om att en begäran om vidareutnyttjande ska behandlas skyndsamt men i samma lag underlåta att konkret reglera rätten om ett vidareutnyttjande av handlingar. *Stockholms Handelskammare* anser att förslaget bör gå längre och att myndigheterna bör ordna sitt arbete med PSI så att det passar vidareutnyttjarna, bl.a. när det gäller elektronisk behandling av en begäran om vidareutnyttjande.

### Skälen för regeringens förslag och bedömning

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.

Direktivet innehåller inga bestämmelser om formen för en begäran om vidareutnyttjande.

#### *Begäran om vidareutnyttjande*

En begäran om vidareutnyttjande är en begäran om att få tillstånd att använda en handling, som myndigheten tillhandahåller, på ett sätt som faller inom definitionen av vidareutnyttjande enligt den föreslagna lagen.

En begäran om vidareutnyttjande behövs bara om myndigheten har rätt att ställa upp villkor för handlingarnas användning, t.ex. när de omfattas av någon immateriell rättighet. Eftersom detta normalt inte är fallet, utan de flesta handlingar fritt får vidareutnyttjas (se avsnitt 6.1), behöver den som vill vidareutnyttja handlingar normalt inte framställa någon begäran om detta.

Den föreslagna lagen ger inte myndigheterna någon rätt att ställa upp villkor för vidareutnyttjande, som de inte har enligt redan gällande reglering. I den mån myndigheterna i dag behandlar sådana förfrågningar, kommer behandlingen av dessa att omfattas av den föreslagna regleringen. Det är alltså enbart i de fall då myndigheten har befogenhet att begränsa vidareutnyttjandet, som det är aktuellt med en begäran om vidareutnyttjande.

Som framgått ovan i avsnitt 6.2 ska den föreslagna lagen, i likhet med PSI-direktivet, inte i någon del reglera myndigheters tillhandahållande av handlingar. Detta gäller även de här aktuella bestämmelserna om behandling av begäran om vidareutnyttjande, motivering av beslut, överklagande m.m. Med anledning av vad som anförts av CSN vill regeringen därför framhålla att en begäran om att få ut kopior av allmänna handlingar är alltså inte att anse som en begäran om vidareutnyttjande. Tillämpning av sekretessbestämmelser eller bestämmelser i en registerförfattning om tillhandahållande av information ur register ska inte heller omfattas av lagens krav.

Hur en begäran om vidareutnyttjande i praktiken ser ut kan, beroende på förutsättningarna i det enskilda fallet, skilja sig åt mellan olika myndigheter. Om en myndighet har till uppgift att tillhandahålla information mot avgift, och denna information omfattas av en immaterialrätt, kan en begäran om vidareutnyttjande t.ex. innebära att ett företag framställer en fråga om att ingå ett licensavtal för att använda informationen som underlag för en kommersiell tjänst. I ett annat fall kan någon framställa en förfrågan om att få trycka och publicera t.ex. en karta, som omfattas av en immateriell rättighet och som lämnats ut enligt bestämmelserna i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). Det finns i dag inga generella bestämmelser om formerna för en begäran om vidareutnyttjande. Mot bakgrund av att dessa kan skilja sig väsentligt finns det enligt regeringens mening inte skäl att, såsom *Örebro kommun* har föreslagit, föreskriva om sådana former. Konsekvenserna av en sådan bestämmelse skulle bli svåröverskådliga, och något konkret behov av sådan reglering har inte framkommit.

### *Behandling av en begäran om vidareutnyttjande*

Direktivet föreskriver i artikel 4.1 att en begäran om vidareutnyttjande ska behandlas inom en bestämd tidsfrist. Fristen ska stämma överens med den tidsfrist som gäller för tillhandahållande av handlingar, om det finns en sådan tidsfrist.

Enligt 2 kap. 12 § första stycket TF ska en allmän 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 TF 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 skyndsamtet innefattar inte en i författningstexten bestämd tidsfrist i den meningen att en viss bestämd tidsrymd anges. Den omfattande praxis som finns på detta område innebär dock i praktiken att skyndsamtetskravet är att likställa med en tidsfrist. Mot denna bakgrund gör regeringen sammantaget bedömningen att bestämmelsen i 2 kap. 12 första stycket TF är en sådan tidsfrist som avses i artikel 4.1 i PSI-direktivet. Under alla omständigheter innebär skyndsamtetskravet i TF ett krav på behandling inom rimlig tid. Den föreslagna bestämmelsen uppfyller därför enligt regeringens bedömning kravet i artikel 4.2.

Några remissinstanser, bl.a. *Sjöfartsverket*, *Lantmäteriet* och *SGU*, har förordat att en konkret tidsfrist föreskrivs eller att skyndsamtetskravet villkoras. Regeringen instämmer dock i promemorians bedömning att direktivet inte ger något utrymme att föreskriva en annan tidsfrist än den som gäller enligt 2 kap. TF. Att helt avstå från att föreskriva en tidsgräns, såsom föreslagits av *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, är således enligt regeringens uppfattning inte heller det förenligt med direktivet.

Sammanfattningsvis gör regeringen samma bedömning som gjorts i promemorian, dvs. att direktivets krav endast kan uppfyllas om den tidsfrist för att lämna ut en handling enligt TF ska gälla för behandling av en begäran om vidareutnyttjande. Därför föreslås en bestämmelse om att en begäran om vidareutnyttjande ska behandlas skyndsamt.

*Lantmäteriet* anför att det är oklart när en myndighet ska anses ha fullgjort sina skyldigheter enligt den föreslagna bestämmelsen. Regeringen vill i det sammanhanget anföra följande. Slutpunkten i en behandling av en begäran om vidareutnyttjande bör enligt regeringens mening anses inträffa när den sökande fått ett svar på sin begäran i enlighet med lagens reglering. Exakt vad detta innebär kan variera beroende på förutsättningarna från fall till fall. I direktivet nämns att myndigheten, när licenser används, ska färdigställa ett licenserbjudande inom den angivna tidsfristen. I den mån vidareutnyttjandet förutsätter ytterligare överenskommelser, ska myndigheten föreslå sådana inom den föreskrivna tidsfristen. I den mån en begäran är otydlig eller av annan anledning behöver kompletteras, ska myndigheten uppmana den sökande att komplettera sin begäran.

Tillhandahållande av handlingar omfattas inte av direktivet och ska inte omfattas av den föreslagna lagen. Att handlingarna faktiskt tillhandahålls kan alltså inte krävas för att myndigheten ska anses ha fullgjort sina åligganden enligt den föreslagna bestämmelsen. I de fall som handlingarna lämnas ut med stöd av 2 kap. TF gäller samma skyndsamtetskrav för både tillhandahållande av handlingarna och för behandling av begäran om vidareutnyttjande. I de fall då handlingarna lämnas ut enligt reglering i annan författning bör de tidsfrister som eventuellt finns i den aktuella regleringen beaktas. I sammanhanget bör emellertid framhållas att det sagda inte innebär att de båda tidpunkterna måste sammanfalla.



Kravet på skyndsamhet innebär inte att samma tidsfrist ska gälla för behandling av alla förfrågningar om vidareutnyttjande. Det innebär inte heller att alla moment av verkställigheten av en sådan begäran måste ta lika lång tid. Innebörden i kravet på skyndsamhet varierar beroende på förutsättningarna i olika fall. Regeringen bedömer, i likhet med bl.a. *Statskontoret* och *Lantmäteriet*, att det ibland kan krävas mer eller mindre omfattande arbete innan en myndighet fullständigt har tillmötesgått en begäran om vidareutnyttjande. Detta kan gälla även när det inte föreligger några hinder för vidareutnyttjande. 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.

Eftersom villkor och avgifter ska vara kända i förväg, bör det normalt inte vara några problem för en myndighet att leva upp till kraven på att skyndsamt behandla en begäran om vidareutnyttjande. Det bör normalt vara möjligt för en myndighet att skyndsamt bedöma om den berörda informationen får vidareutnyttjas på det sätt som avses och på vilka villkor detta kan ske.

Handlingar kan i praktiken tillhandahållas på olika sätt beroende på vilken typ av handlingar det är fråga om. 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. 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.

I de fall där någon del av hanteringen av en begäran om vidareutnyttjande kräver mer arbete, bör myndigheten skyndsamt meddela den sökande i vilka delar begäran inte kan behandlas omedelbart. Skyndsamhetskravet får därför olika innebörd från fall till fall. Det väsentliga är att behandlingen alltid ska ske utan onödig tidsutdräkt.

### *Behandling av en begäran på elektronisk väg*

Enligt 5 § andra stycket förvaltningslagen (1986:223), förkortad FL, ska myndigheterna se till att det är möjligt för enskilda att kontakta dem med hjälp av bl.a. elektronisk post och att svar kan lämnas på samma sätt. Dessa krav 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. Det står myndigheterna fritt att underlätta för den som vill framställa en begäran om att vidareutnyttja information. Detta kan ske genom att tillgängliggöra formulär m.m.

I likhet med *Stockholms Handelskammare* anser regeringen att det kan vara lämpligt att myndigheterna på olika sätt underlättar vidareutnyttjarnas kontakter med myndigheterna. Om och hur detta sker i praktiken är beroende av förutsättningarna i det enskilda fallet, t.ex. vilka uppgifter myndigheten har enligt sin instruktion. Det är därför, som handelskammaren också kommenterar, frågor som inte bör regleras i lag.

### *Förvaltningslagens tillämplighet*

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 FL:s bestämmelser om beslut och överklagande, dvs. 21 § om underrättelse av beslut, 22 § och 23–25 §§ om överklagande, 26 § om rättelse av skrivfel och liknande, 27 och 28 §§ om omprövning av beslut, samt 30 § om överklagande av avvisningsbeslut. Frågor om motivering av beslut och om överklagande utvecklas nedan.

För att direktivets krav på att en begäran ska kunna hanteras elektroniskt ska gälla även för enskilda organ som omfattas av lagen, behöver det också föreskrivas att 5 § andra stycket FL ska gälla även för dessa.

## 10.2 Motivering av beslut

**Regeringens förslag:** Beslut om avslag på en begäran om vidareutnyttjande ska vara motiverade, dvs. innehålla de skäl som bestämt utgången i ärendet.

Om beslutet grundas på att ett vidareutnyttjande skulle inkräkta på ett upphovsrättsligt skydd ska myndigheten i beslutet bl.a. ange vem som är innehavare av rätten eller vilken licensgivare som myndigheten har fått informationen från.

**Promemorians förslag** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** De flesta remissinstanser tillstyrker förslaget eller lämnar det utan erinran. *Centrala studiestödsnämnden (CSN)* uppmärksammar att utformningen av promemorians föreslagna 11 § inte till fullo avspeglar motiveringen. *Örebro kommun* anser att det finns skäl att överväga att lägga till en bestämmelse som anger att även villkor för ett vidareutnyttjande ska motiveras.

**Skälen för regeringens förslag:** 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.

I 20 § FL 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 denne 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 denne enligt 21 § andra stycket FL underrättas om hur beslutet kan överklagas. Underrettelsen kan ske muntligt men ska ske skriftligt om parten begär det.

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. Ett korrekt genomförande av direktivet på denna punkt kräver att den föreslagna lagen innehåller en villkorlös bestämmelse om att myndigheterna i händelse av avslag ska underrätta sökanden om skälen för avslaget.

Direktivets bestämmelser om, i förekommande fall, upplysning om kända upphovsrättsinnehavare eller licensgivare bör också tas in i den föreslagna lagen.

Vad gäller frågan om hänvisning till relevanta författningsbestämmelser anser regeringen att detta följer av kravet på att beslutet ska innehålla de skäl som har bestämt utgången i ärendet. Någon uttrycklig reglering om detta behövs därför inte.

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. FL:s 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 § FL 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.

*Örebro kommun* har framfört att det bör övervägas om även beslut om villkor för ett vidareutnyttjande ska motiveras. Enligt regeringens mening skulle en sådan skyldighet, som inte föreskrivs i direktivet, sträcka sig för långt och riskera att leda till tillämpningsproblem. Villkor kan t.ex. ställas upp i form av avtal och en motiveringsskyldighet kan i vissa fall bli oklar. Det bör dock i sammanhanget framhållas att ett beslut av en myndighet inte behöver ha en viss form för att vara överklagbart (se t.ex. RÅ 2004 ref. 8).

## 11 Överklagande av beslut

**Regeringens förslag:** Beslut enligt lagen av en annan myndighet än regeringen, Högsta domstolen, Regeringsrätten eller riksdagens ombudsmän i ett enskilt fall ska få överklagas hos förvaltningsrätten. Överklagande hos kammarrätten i fråga om beslut av en förvaltningsrätt avseende ett dit överklagat beslut ska omfattas av systemet med prövningstillstånd. 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.

**Promemorians förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. I promemorian föreslås att beslut av riksdagens ombudsmän ska kunna överklagas.

**Remissinstanserna:** Av de remissinstanser som yttrar sig särskilt i frågan har många synpunkter på den föreslagna ordningen för överklagande. *Länsrätten i Stockholms län* och *Olofströms kommun* anser att beslut enligt PSI-lagen bör överklagas på samma sätt som beslut i fråga om utlämnande av allmän handling. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* framhåller att tveksamheter i fråga om tillämpligt överklagandeförfarande bör undanröjas. *Justitiekanslern (JK)* anför att förslaget tycks innebära att det i många fall kommer att vara två olika instansordningar som blir tillämpliga vid överklagande av ett beslut om att få tillgång till en handling för vidareutnyttjande och att det kan bli svårt att avgöra om det är TF eller den nya lagen som är tillämplig. *Konkurrensverket* anser att det behöver förtydligas i vilken ordning beslut kan överklagas och att det är problematiskt att en icke kommunmedlem inte har möjlighet att överklaga t.ex. en kommunal avgiftstaxa. *Riksdagens Ombudsmän (JO)* anser att förslaget att JO:s beslut ska kunna överklagas hos allmän förvaltningsdomstol innebär en principiell nyordning och att det inte redovisas några överväganden varför den gällande principen ska genombrytas på just detta område. *Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI)* anser att överklagande av utlämningsbeslut bör ske till allmän domstol. *Statistiska centralbyrån (SCB)*, *PSI Alliance*, *SWEDMA* och *Bisnode AB* framhåller vikten av att det finns tydliga anvisningar om möjligheten till överklagande. *Statskontoret* anser att behovet av sanktioner mot en myndighet som överträder bestämmelserna i lagen, i likhet med vad som gäller enligt konkurrensrätten, bör utredas. *Gotlands kommun* anser att möjligheten att överklaga bör övervägas ytterligare och att den föreslagna ordningen synes dessutom skapa problem genom en dubbelreglering med den som redan gäller för beslut om utlämnande av allmän handling. *IT- och Telekomföretagen*, *Stockholms Handelskammare* framhåller att det inte bör vara förbehållet kommuninvånare att kunna överklaga beslut från kommunen. *Stockholms Handelskammare* tillstyrker förslaget, men anför att det bör ges bättre möjligheter för vidareutnyttjare att bevaka sina rättigheter, t.ex. genom snabbare former av konfliktlösning.

## Skälen för regeringens förslag

### *En bestämmelse om överklagande*

Det är angeläget att det finns en effektiv och rättssäker ordning för att enskilda ska kunna få myndigheters beslut enligt lagen överprövade. 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. Hur detta system ska vara utformat lämnar direktivet åt medlemsstaterna. En ny lag bör innehålla tydliga bestämmelser om hur beslut enligt lagen kan överklagas.

### *Vilka beslut överklagas enligt den föreslagna lagen?*

De beslut som kan överklagas är beslut som fattats enligt den föreslagna lagen. Det är alltså beslut som avser de frågor som regleras i de materiella bestämmelserna i 7–9 §§ som kan komma i fråga för överklagande enligt de föreslagna bestämmelserna. Det är således enbart om myndigheten tar ut avgifter eller ställer upp villkor som omfattas av den föreslagna lagen, som dess beslut kan överklagas enligt lagen. Som redogjorts för ovan (avsnitt 8) avses med villkor enligt lagen t.ex. licensvillkor.

Som framgått ovan (avsnitt 6.2) ska den föreslagna lagen inte i något avseende reglera rätten att få tillgång till handlingar. Den föreslagna överklagandeordningen ska därför inte heller tillämpas på ett beslut som avser tillämpningen av någon bestämmelse som ger rätt till tillgång eller som begränsar tillgången till handlingar. Ett exempel på det är när allmänna handlingar begärs ut enligt tryckfrihetsförordningens (TF) bestämmelser. I de fall någon reglering ger en rätt att få tillgång till handlingar, ska ett beslut överklagas enligt den ordning som föreskrivs i den aktuella regleringen, t.ex. enligt 2 kap. 15 § TF och 6 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, eller 51–53 §§ personuppgiftslagen (1998:204), förkortad PUL.

I de fall då en myndighet tillhandahåller handlingar utan att det finns en rätt att få tillgång till handlingar, som kan åberopas, så ger den föreslagna lagen som nämnts i avsnitt 6.2 ingen ny rätt att få tillgång till handlingar. Den ger följaktligen inte heller någon rätt att i ett sådant fall överklaga en myndighets beslut att inte tillhandahålla handlingar.

### *Instansordning m.m.*

I promemorian har gjorts bedömningen att överprövning av myndighetens beslut enligt lagen så långt som möjligt bör ske inom ramen för det befintliga systemet för överklagande av myndighets beslut. I promemorian har därför föreslagits att överklagande som huvudregel bör ske hos förvaltningsrätten. Några remissinstanser, däribland *Justitiekanslern* och *Länsrätten i Stockholms län*, har ansett att det bör övervägas om den ordning som gäller för överprövning av en begäran om att få ut en allmän handling borde gälla även för en begäran om vidareutnyttjande enligt lagen. En sådan ordning skulle visserligen, som remissinstanserna har

påpekat, eventuellt underlätta för enskilda och för berörda myndigheter. Sedan länge har dock gällt principen om att tyngdpunkten i förvaltningsrättskipningen ska vara att första instans ska vara förvaltningsrätten (prop. 1992/93:100, bil. 3, s. 24, bet. 1992/93:Ju 024). Enligt regeringens mening har inte de frågor enligt lagen som kan bli föremål för domstolsprövning, t.ex. avgifter och andra villkor, sådan särskild karaktär som medför att avsteg från den principen bör göras. Sammanfattningsvis anser därför regeringen att överklagande av beslut enligt den föreslagna lagen ska ske i den för förvaltningsbeslut normala ordningen. Detta innebär att en myndighets beslut överklagas till förvaltningsrätten, vars beslut kan överklagas till kammarrätten.

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. *Riksdagens ombudsmän (JO)* har påpekat att förslaget om att JO:s beslut ska kunna överklagas hos allmän förvaltningsdomstol innebär en principiell nyordning. För överklagande av beslut om utlämnande av handling gäller samma ordning för JO som för regeringen, se 4 § andra stycket lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter. Det finns ingen anledning att se annorlunda på JO:s beslut enligt den föreslagna lagen. Även JO bör alltså tas med i uppräknningen av de myndigheter vars beslut inte kan överklagas enligt lagen.

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. Högsta domstolens och Regeringsrättens eventuella beslut enligt den nya lagen ska inte heller kunna 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 föreslås att dessa domstolars beslut ska överklagas hos kammarrätten, i likhet med vad som gäller för beslut om utlämnande av handling i domstolarnas administrativa verksamhet enligt offentlighets- och sekretesslagen enligt 6 kap. 8 § OSL.

I likhet med vad som är huvudregeln för överklagande av förvaltningsbeslut bör överklagande av förvaltningsrättens beslut omfattas av systemet med prövningstillstånd i kammarrätten, utom i fråga om ett ärende som har inletts hos en förvaltningsrätt, tingsrätt eller hovrätt.

### *Partsställning*

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 jämställas med myndigheter bör detsamma även gälla dessa organ. Det föreslås därför att det

införs en bestämmelse om att ett sådant organ som enligt 2 § andra stycket i den föreslagna lagen jämföras med myndighet, ska vara den enskildes motpart när dess beslut enligt lagen överklagas.

### *Talerätt i vissa fall, överklagandehänvisning m.m.*

Några remissinstanser, bl.a. *Statskontoret* och *Konkurrensverket*, anser att den föreslagna regleringen ger för dåliga möjligheter för företag att överklaga beslut. Det anförs bl.a. att även andra än den sökande i ett enskilt fall kan ha intresse av att kunna överklaga ett beslut. Enligt regeringens mening har dock inte framkommit skäl som talar för att i nu aktuellt avseende avvika från de principer som gäller i allmänhet för överklagande av förvaltningsbeslut. Beslut enligt lagen ska alltså kunna överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot och beslutet kan överklagas (22 § förvaltningslagen[1986:223]). I sammanhanget bör framhållas att det i lagens syfte anges att villkor inte får användas för att begränsa konkurrensen. Det ska ses som en upplysning till myndigheterna att konkurrensreglerna gäller och ska beaktas. Däremot avses inte att lagen ska reglera vad som är konkurrensbegränsande eller att myndigheterna med stöd av denna lag ska avgöra sådana frågor. Konkurrensbegränsningar på marknaden har Konkurrensverket tillsyn över och ska hanteras enligt konkurrensreglerna i konkurrenslagen (2008:579) och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Statskontoret föreslår även att det bör övervägas om konkurrensrättsliga sanktioner bör kunna vidtas mot myndigheter som inte uppfyller lagens krav. Regeringen konstaterar att PSI-direktivet inte föreskriver några sanktioner av det slag som Statskontoret föreslår och att några sådana överväganden inte heller gjorts i promemorian. Enligt regeringens mening är det därför inte aktuellt att i det här lagstiftningsärendet göra några sådana överväganden.

När det gäller kommunala beslut kan dessa ibland vara normbeslut, t.ex. när det gäller eventuella avgiftstaxor för vidareutnyttjande. Sådana beslut gäller alla, inte bara kommunmedlemmar. Eftersom endast kommunmedlemmar kan överklaga kommunala normbeslut, kommer en enskild som inte är kommunmedlem inte att kunna överklaga ett sådant beslut. Detta gäller även om den enskilde är ett företag som kommer att påverkas av taxan. Många kommunala normbeslut kan påverka enskildas ställning. Det finns ingen generell rätt för dem som inte är kommunmedlemmar men anser sig förfördelade av kommunala normbeslut, t.ex. planbeslut, att överklaga dessa. Den ordning som här föreslås är således den gängse. Regeringen delar den uppfattning som framförts av bl.a. *Konkurrensverket*, om att det är angeläget att vidareutnyttjare har möjlighet få beslut som berör dem överprövade. Regeringen bedömer dock inte att behovet av att av detta skäl kunna överklaga normbeslut är överhängande. De beslut som fattas om avgifter och villkor i det enskilda fallet kan prövas i domstol på den grunden att de strider mot den föreslagna lagen.

Några remissinstanser, bl.a. *SCB* och *Gotlands kommun*, har ansett att det kan bli svårt för myndigheterna att lämna en korrekt överklagande-

hänvisning. Det åligger alltid myndigheten att avgöra vilket regelverk som är tillämpligt. I detta avseende skiljer sig inte den föreslagna lagen från annan reglering. Eftersom frågor om rätten att få tillgång till handlingar enligt TF:s bestämmelser eller PUL, frågor om sekretess enligt OSL m.m. inte omfattas av den föreslagna lagen kommer, som *Hovrätten över Skåne och Blekinge* är inne på, de situationer då det kan finnas svårighet att avgöra vilka regler som gäller för överklagande att vara sällsynta. Regeringen bedömer därför att det i praktiken inte bör innebära några större svårigheter för myndigheterna att avgöra vilken lagstiftning som är tillämplig och följaktligen inte heller vilken ordning som gäller för överklagande. Ytterst ankommer det på domstolarna att avgöra bl.a. frågorna om rätt instans för överklagande m.m.

## 12 Ikraftträdande m.m.

**Regeringens förslag:** Den nya lagen ska träda i kraft den 1 juli 2010.

**Regeringens bedömning:** Det finns inte behov av några övergångsbestämmelser.

**Promemorians förslag och bedömning** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Remissinstanserna tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget och bedömningen.

**Skälen för regeringens förslag och bedömning:** PSI-direktivet skulle ha varit införlivat senast den 1 juli 2005. Den nya lagen bör därför träda i kraft så snart som möjligt, vilket bedöms vara den 1 juli 2010.

Det bedöms inte finnas behov av några särskilda övergångsbestämmelser.

## 13 Konsekvenser

**Regeringens bedömning:** Den föreslagna lagens bestämmelser får endast försumbara ekonomiska konsekvenser för statliga myndigheter, kommuner och de övriga organ som ska tillämpa lagen. Kostnaderna ryms inom ramen för befintliga anslag.

Lagen underlättar för företag som vidareutnyttjar eller avser vidareutnyttja handlingar från myndigheter.

**Promemorians bedömning** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Flertalet av remissinstanserna yttrar sig inte särskilt i frågan. Promemorians bedömning av konsekvenserna av den föreslagna avgiftsbestämmelsen har lämnats utan erinran av remissinstanserna. *Konjunkturinstitutet* anser att det finns omständigheter som talar för att både omfattningen och inriktningen av myndigheternas verksamhet påverkas, t.ex. genom en ökad efterfrågan på dokumentation och användarstöd. *Läkemedelsverket* anser att de krav som ställs på myndig-



heterna innebär merarbete i form av bedömningar av vilka handlingar som vidareutnyttjas, upprättande av förteckningar över dessa handlingar, beräkningar av avgiftsvillkor och utarbetande av andra villkor. *Länsrätten i Stockholms län* påpekar att information från svenska myndigheter vidareutnyttjas i betydande omfattning och att potentialen för fortsatt utveckling av vidareutnyttjande av sådan information är stor, varför det i framtiden kan komma att ske en ökning av domstolarnas arbetsbörda.

### **Skälen för regeringens bedömning**

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 medför vissa åligganden för myndigheterna och för enskilda organ som omfattas av 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.

#### *Finansiella konsekvenser av avgiftsbestämmelserna*

De budgetära konsekvenserna av PSI-direktivets avgiftsbestämmelser har redovisats av PSI-arbetsgruppen i en delrapport den 1 april 2009 (dnr Fi2009/3196). I rapporten görs bedömningen att avgiftsbestämmelserna 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.

#### *Finansiella konsekvenser i övrigt*

Lagen innebär endast begränsade åligganden för myndigheterna. Den medför därför inte behov av nya sätt för 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 sannolikt kommer att 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. De kostnader som ett sådant offentliggörande kan medföra bedöms vara försumbara och rymms inom ramen för befintliga anslag.

*Konjunkturinstitutet* och *Läkemedelsverket* har anfört att lagen skulle medföra större konsekvenser än vad som antagits på den grunden att den skulle leda till att myndigheterna behöver bygga upp organisationer för användarstöd m.m. Lagen medför dock ingen skyldighet för någon myndighet att införa några tjänster vare sig till vidareförädlare, vidareförmedlare eller slutanvändare. Att myndigheten lämnar ut information

innebär inte att den behöver skapa användarstöd vare sig till slutanvändare, vidareförmedlare eller vidareförädlare. Att bygga upp kundtjänster och på så sätt förbättra informationens användbarhet är enligt regeringens bedömning just en sådan åtgärd som vidareutnyttjare kan vidta, och som PSI-direktivet är avsett att främja.

I vilken mån myndigheten ska införa sådana tjänster är beroende av i första hand i vilken utsträckning myndigheten har till uppgift enligt instruktion eller på annat sätt att tillhandahålla handlingar för vidareutnyttjande. I sådana fall kan det tänkas att myndigheten eventuellt behöver skapa olika stödtjänster för att fullgöra sina uppgifter. Detta är emellertid inte något som följer av PSI-direktivet eller den föreslagna lagen. De myndigheter som har informationsförsörjningsuppgifter och tillämpar villkor i dag, behöver kontrollera att dessa överensstämmer med den föreslagna lagens krav. Det kan inte uteslutas att befintliga avtal och villkor behöver förändras. Det har dock inte framkommit att de villkor som i dag tillämpas skulle strida mot de föreslagna kraven, t.ex. genom att vara diskriminerande eller i onödan begränsa möjligheterna till vidareutnyttjande.

För de myndigheter som inte har sådana särskilda informationsförsörjningsuppgifter innebär inte lagen några nya åligganden. De flesta typer av information är sådan som antingen inte omfattas av några immateriella rättigheter eller som får återges fritt, vilket innebär att det inte blir aktuellt med några licensvillkor. I den mån en myndighet, som inte har till uppgift att tillhandahålla information, väljer att ingå avtal om kontinuerlig tillgång till handlingar, kan det medföra kostnader. Dessa kostnader torde emellertid i de flesta fall vara sådana som kan täckas av avgiftsintäkterna (kostnader för att tillhandahålla informationen).

Några remissinstanser, bl.a. *Läkemedelsverket*, har framfört synpunkter avseende konsekvenserna av de i promemorian föreslagna kraven på information om handlingar. Som framgått ovan avviker regeringens förslag från promemorians genom att inte innehålla något sådant krav. Lagen får därför inte heller några konsekvenser i detta avseende.

De bedömningar som görs ovan avser statliga myndigheter och i tillämpliga delar 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 för de statliga myndigheternas del 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 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.

## *Konsekvenser för företag*

Regleringen ska tillämpas av myndigheter och innehåller inte några åligganden för enskilda, t.ex. företag, utöver de organ som omfattas av 2 § andra stycket i den föreslagna lagen. 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 informationsskyldigheter syftar till att öka insynen och att förenkla och effektivisera företagets kontakter med myndigheterna. De rättigheter som bestämmelserna ger har alltså indirekta positiva effekter för företagen.

## *Samhällsekonomiska konsekvenser*

Det bör framhållas att det fortsatta praktiska genomförandet av vissa av den föreslagna lagens bestämmelser kan ha samhällsekonomiska konsekvenser. Den föreslagna avgiftsbestämmelsen har inte samhällsekonomiska konsekvenser i sig, men de avgiftssystem som utformas med stöd av den föreslagna lagens bestämmelse kan eventuellt medföra sådana konsekvenser. De samhällsekonomiska konsekvenserna av olika avgiftsprinciper har uppmärksamats i förslaget till direktiv och i kommissionens utvärdering av direktivet.<sup>5</sup> Där framhålls de positiva effekterna av avgifter som motsvarar marginalkostnaden för uttag. Denna fråga uppmärksammas också i OECD:s PSI-riktlinjer.<sup>6</sup> I ett större perspektiv bedöms 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.

## 14 Författningskommentar

### 1 §

Paragrafen saknar motsvarighet i direktivet. Den behandlas i avsnitt 6.2.

I *första stycket* anges lagens syfte, vilket är att främja utvecklingen av en informationsmarknad genom underlätta enskildas användning av handlingar som tillhandahålls av myndigheter på villkor som inte får användas för att begränsa konkurrensen. Utvecklingen av en informationsmarknad är ett mål som framgår av skäl 15 i direktivets ingress. Direktivets mål såsom de anges i skäl 15 och artikel 8 att myndigheterna bör följa konkurrensreglerna när de fastställer principerna för vidareutnyttjande och att villkor inte får användas för att begränsa konkurrensen tydliggörs genom bestämmelsen.

*Andra stycket* innehåller en upplysning om att frågor som rör tillhandahållande av handlingar inte regleras i denna lag. Därigenom tydliggörs

<sup>5</sup> KOM(2002) 207 slutlig, s. 6 f., KOM (2009) 212 slutlig, s. 8 f.

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

att lagen inte kan åberopas som grund för att få tillgång till handlingar. För att lagen ska vara tillämplig förutsätts att handlingar i ett konkret fall tillhandahålls en enskild. Lagen är tillämplig oavsett vilket eventuellt författningsstöd en myndighet har när den tillhandahåller handlingar. Lagen är tillämplig även när myndigheten lämnar ut handlingar utan att ha en sådan skyldighet enligt någon författning.

## 2 §

I paragrafen genomförs artikel 2.1 och 2.2. Den behandlas i avsnitt 6.5.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vilka myndigheter och andra organ som ska tillämpa lagen.

Av *första stycket* framgår att lagen är tillämplig på handlingar som finns hos myndigheter. Begreppet handling definieras i 6 §. Där framgår att definitionen av handling i princip är densamma som i 2 kap. tryckfrihetsförordningen. 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.

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

## 3 §

I paragrafen genomförs artikel 1.2 d, e och f. Den behandlas i avsnitt 6.6.

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

I paragrafen föreskrivs att handlingar hos vissa organ är undantagna från lagens tillämpningsområde. Med kulturinstitution avses enligt direktivet t.ex. museer, bibliotek, arkiv och scenkonstinstitutioner (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 utbildning eller forskning, i första hand statliga universitet och högskolor eller vars huvudsakliga verksamhet innefattar förvaring eller hantering av utbildnings- eller forskningsmaterial. En myndighet vars huvudsakliga verksamhet är av annat slag är alltså inte undantagen, även om denna verksamhet skulle innefatta t.ex. utbildning eller förvaring av forskningsmaterial. Exempelvis undantas inte en domstol genom att den anordnar en utbildning för sin personal eller genom att forskningsmaterial som getts in i ett mål förvaras hos domstolen.

Att en myndighets verksamhet till någon del utgörs av utbildning, forskning eller förvaring eller hantering av handlingar från sådan verk-

samhet, innebär inte att hela myndigheten är en utbildnings- eller forskningsinstitution. Det kan dock förekomma fall där det går att organisatoriskt särskilja en del av en myndighet som bedriver sådan verksamhet. Handlingarna i denna del av myndigheten är då undantagna. Om det däremot inte går att särskilja någon sådan del är myndigheten inte undantagen. En sådan myndighet ska då tillämpa den föreslagna lagens bestämmelser på hela sin verksamhet. Om en del av en myndighet kan anses vara en utbildnings- eller forskningsinstitution får avgöras från fall till fall. Motsvarande bedömning får göras för en myndighet som i någon del bedriver verksamhet på kulturområdet.

Undantaget omfattar såväl statliga som kommunala institutioner. 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.

Vissa organ som inte är myndigheter ska enligt 2 § andra stycket tillämpa lagens regler. Vilka sådana organ som ska anses vara en utbildnings-, forsknings- eller kulturinstitution bör, på samma sätt som beträffande myndigheterna, bedömas utifrån organets huvudsakliga verksamhet.

Att handlingar hos en myndighet eller ett organ som utgör en utbildnings-, forsknings- eller kulturinstitution 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 utbildnings-, forsknings- eller kulturverksamhet som bedrivs eller inte.

#### 4 §

I paragrafen genomförs artiklarna 1.2 a, 1.2 c, 1.3 och 1.4. Den behandlas i avsnitt 6.2.

Av *första stycket* framgår att handlingar, delar av handlingar eller uppgifter i handlingar som enligt lag eller annan författning inte får tillhandahållas inte ska omfattas av lagen. Lagen kan alltså aldrig åberopas som grund för att få tillgång till handlingar. Om en myndighet exempelvis med stöd av en registerförfattning inte ger en enskild åtkomst till en databas med direktåtkomst, så är det ett beslut som inte i någon del ska påverkas av lagen. Lagen ska heller inte påverka tillämpningen av sekretessbestämmelser.

Vidare framgår att begränsningar som en myndighet är skyldig att besluta om eller som annars följer av lag eller annan författning inte ska omfattas av lagen. Detta innebär att t.ex. sekretessförbehåll som en myndighet beslutar om inte ska omfattas eller påverkas av lagens materiella bestämmelser. Myndigheten får alltså inte ta hänsyn till den föreslagna lagens bestämmelser om icke-diskriminering m.m. när den tillämpar exempelvis sekretessbestämmelser. Undantaget omfattar alla begräns-

ningar i rätten att förfoga över en handling, som följer av lag eller författning, oavsett om en myndighet har beslutat om begränsningarna. Detta innebär att t.ex. bestämmelser i personuppgiftslagen (1998:204) ska tillämpas utan påverkan av lagen.

Lagen är 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, förkortad upphovsrättslagen.

Av *andra stycket* framgår att myndigheters informationsutbyte som huvudregel inte ska omfattas av lagen. När en myndighet tillhandahåller handlingar till en annan myndighet behöver den inte tillämpa lagens materiella bestämmelser. Detta gäller i samtliga fall när den mottagande myndigheten använder handlingarna inom ramen för sin offentliga verksamhet. Om det framgår att den myndighet som tar emot handlingar från en annan myndighet använder dessa i sin affärsverksamhet ska den myndighet som tillhandahåller handlingarna tillämpa lagen. Normalt behöver en myndighet när den lämnar ut handlingar till en annan myndighet endast göra en sekretessprövning och eventuellt en bedömning enligt en registerlag om handlingar kan lämnas ut i elektronisk form. Den föreslagna bestämmelsen innebär ingen ändring i detta avseende. Det är endast när det av sammanhanget framgår att handlingarna ska användas i affärsverksamhet, som den myndighet som tillhandahåller handlingarna behöver tillämpa lagens bestämmelser. Syftet med denna bestämmelse är dels att säkerställa att myndigheternas informationsutbyte inom ramen för fullgörande av deras offentliga åtagande ska kunna ske utan att myndigheters affärsverksamhet ska verka på samma villkor som privata företag.

Av *andra stycket* framgår vidare att handlingar som tillhandahålls i en myndighets affärsverksamhet inte ska omfattas av lagen. 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. Bestämmelsen gäller de handlingar eller informationsprodukter som tillhandahålls i en myndighets affärsverksamhet, dvs. normalt mot ersättning. Andra handlingar med anknytning till 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 avses därför vara desamma som de handlingar som omfattas av bestämmelsen i 26 a § tredje stycket 9 upphovsrättslagen.

## 5 §

I paragrafen genomförs artiklarna 1.2.b och 1.5. Den behandlas i avsnitt 6.2.

Av *första stycket* framgår att lagen inte är tillämplig på sådana handlingar till vilka tredje man innehar rätt enligt upphovsrättslagen. Med tredje man avses annan än sådan myndighet eller annat organ som omfattas av lagen.

Av *andra stycket* framgår att lagen inte påverkar utövandet av rättigheter som följer av annan immaterialrättslig lagstiftning än upphovs-

rättslagen och därmed inte begränsar vare sig tredje mans eller en myndighets möjlighet att fullt ut göra dessa rättigheter gällande vid ett vidareutnyttjande.

## 6 §

I paragrafen genomförs artikel 2.3 och 2.4. Bestämmelserna i första stycke behandlas i avsnitt 6.3 och bestämmelsen i andra stycket behandlas i avsnitt 6.4.

Paragrafen innehåller definitioner av begreppen handling och vidareutnyttjande.

I *första stycket* definieras den föreslagna lagens handlingsbegrepp, som i princip är detsamma som det som gäller 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. Motsvarande begränsning 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* 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..

## 7 §

I paragrafen genomförs artikel 6. Den behandlas i avsnitt 7.

I paragrafen anges att de samlade avgiftsintäkterna för vidareutnyttjande tillsammans med myndighetens intäkter från avgifter för tillhandahållande inte får överstiga de totala kostnaderna för insamling, framställning, reproduktion och spridning av handlingarna inklusive en rimlig avkastning på investeringar. 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. 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.

Paragrafen omfattar samtliga avgifter som tas ut i samband med vidareutnyttjandet och utlämnande av handlingar för vidareutnyttjande. Detta innebär att de avgifter som tas ut för själva utlämnandet, t.ex. med stöd av bestämmelserna i avgiftsförordningen även omfattas. I avsnitt 7 redogörs för kommunernas och landstingens rätt att ta ut avgifter för vidareutnyttjande och hur avgifter fastställs.

## 8 §

I paragrafen genomförs artiklarna 8.1 och 10.1. Den behandlas i avsnitt 8.1.

I paragrafen 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 i onödan begränsa möjligheterna till vidareutnyttjande. Bestämmelserna gäller alla villkor som tillämpas, inklusive avgifter.

De villkor som avses i direktivet är exempelvis sådana som behövs för att en myndighet ska tillåta vidareutnyttjande av handlingar för vilka den har en upphovsrätt eller närstående rättighet. Andra typer av villkor kan vara avgifter, abonnemangsvillkor, tekniska format m.m.

Paragrafen ger ingen rätt för myndigheter att ta ut avgifter eller ställa upp villkor för vidareutnyttjande. Utgångspunkten för bedömningen av om ett villkor är relevant bör vara att villkor ska avse frågor som har reell betydelse i det aktuella sammanhanget. Ett villkor bör anses vara relevant när det t.ex. avser att skydda en sådan ensamrätt som följer av upphovsrättslagen. Samma villkor skulle inte vara relevant om det ställdes upp för vidareutnyttjande av handlingar som inte omfattas av något upphovsrättsligt skydd. Exempel på jämförbara kategorier av vidareutnyttjare kan vara företag som avser att vidareutnyttja informationen genom vidareförädling i egna kommersiella produkter. Kravet på icke-diskriminering förutsätter att det är fråga om jämförbara vidareutnyttjanden. I direktivets ingress (skäl 19) nämns t.ex. att det är tillåtet att ha olika avgifter för kommersiellt och icke-kommersiellt vidareutnyttjande. Sådana vidareutnyttjanden kan alltså vara att anse som icke jämförbara, och då är det tillåtet att tillämpa olika villkor. Om två företag vidareutnyttjar handlingar på huvudsakligen samma eller likartat sätt bör det vanligen vara att anse som två jämförbara vidareutnyttjanden. Det kan t.ex. förekomma att ett företag har en etablerad relation med en myndighet, som sedan tidigare vidareutnyttjar handlingar från myndigheten. Om myndigheten då erbjuder mer fördelaktiga villkor till det företaget, än till ett företag som inte tidigare vidareutnyttjat myndighetens handlingar, så är det exempel på otillåten diskriminering. Den närmare innebörden av bestämmelsen får klargöras i rättspraxis.

Villkoren får heller inte i onödan begränsa möjligheterna till vidareutnyttjande.

## 9 §

I paragrafen genomförs artiklarna 8.1 och 10.2. Den behandlas i avsnitt 8.1. Bestämmelsen berör situationen att en myndighet bedriver affärsverksamhet i vilken 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 innebär att den egna affärsverksamheten ska behandlas på samma sätt som övriga vidareutnyttjare. Myndigheten ska alltså bedöma om det handlar om ett vidareutnyttjande som är jämförbart med andra vidareutnyttjanden, och tillämpa villkor som inte är diskriminerande. Det



ställs dock inget krav på att exakt samma villkor ska tillämpas för alla vidareutnyttjare. Bestämmelsen omfattar alla villkor och avgifter.

## 10 §

I paragrafen genomförs artikel 11.1 och 11.2. Den behandlas i avsnitt 8.2.

Paragrafen innehåller bestämmelser om när en exklusiv rätt att vidareutnyttja handlingar får beviljas. I artikel 106 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt finns regler om exklusiva rättigheter. Såsom anges i skäl 20 i direktivets ingress är det viktigt att myndigheterna följer konkurrensreglerna när de fastställer principerna för vidareutnyttjande av handlingar enligt lagen och i möjligaste mån undvika exklusiva avtal mellan dem själva och enskilda. I skäl 20 i direktivets ingress anges ett exempel som vägledning för när det kan vara nödvändigt att bevilja en exklusiv rätt. Detta kan vara fallet om ingen kommersiell utgivare skulle offentliggöra informationen utan en sådan exklusiv rättighet. Av andra meningens framgår att en exklusiv rätt endast får beviljas för en tid av högst tre år och att den ska offentliggöras.

## 11 §

I paragrafen genomförs artikel 7. Den behandlas i avsnitt 9.

Paragrafen innehåller bestämmelser om den information som myndigheter måste lämna om avgifter och villkor för vidareutnyttjande. Syftet med bestämmelsen är att vidareutnyttjare och potentiella vidareutnyttjare på ett enkelt sätt ska kunna informera sig om de praktiska förutsättningarna för vidareutnyttjande.

I *första stycket* föreskrivs att myndigheten ska informera om de avgifter och andra villkor, som gäller för vidareutnyttjande. Om myndigheten inte ställer upp villkor eller tar ut avgifter för vidareutnyttjande av handlingar, behöver ingen information lämnas. I de fall myndigheten ställer upp villkor och tar ut avgifter behöver information lämnas endast om de generella villkoren. Myndigheten behöver alltså inte informera om varje vidareutnyttjande som faktiskt har skett, och vilka villkor som då ställts upp. Kravet på att informationen ska lämnas elektroniskt om det är möjligt och lämpligt kan normalt fullgöras t.ex. genom att information lämnas på myndighetens webbplats. Informationen behöver inte lämnas på detta sätt om det inte är lämpligt. Detta kan vara fallet om informationen till stor del omfattas av sekretess, och därför endast kan offentliggöras i sådan liten utsträckning att den inte blir meningsfull för potentiella vidareutnyttjare.

*Andra stycket* innebär att myndigheten på begäran också ska kunna ange hur avgifter beräknas. De generella principerna för sådana avgiftsuttag måste därför fastställas. I de fall då en myndighet tar ut 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.

## 12 §

Paragrafen saknar motsvarighet i direktivet. Den behandlas i avsnitt 10.1.

Av paragrafen framgår att de privaträttsliga organ, som enligt 2 § andra stycket omfattas av lagen, i sin handläggning av ärenden enligt lagen ska tillämpa vissa förfarandebestämmelser i förvaltningslagen (1986:223).

### 13 §

I paragrafen genomförs artikel 4.1. Den behandlas i avsnitt 10.1.

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

En begäran om vidareutnyttjande behöver inte ha någon särskild form. Den kan utformas och framställas på olika sätt beroende på förutsättningarna i det enskilda fallet.

Med skyndsamt avses detsamma som i 2 kap. 12 och 13 §§ tryckfrihetsförordningen. Kravet gäller oavsett enligt vilka bestämmelser handlingarna tillhandahålls. 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.

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.

### 14 §

I paragrafen genomförs artiklarna 4.3, 4.4 och 7. Den behandlas i avsnitt 10.2.

Bestämmelserna är tillämpliga i de fall då någon begärt att få vidareutnyttja handlingar och denna begäran i någon del har avslagits. Detta förutsätter att myndigheten har utrymme att förbjuda eller begränsa vidareutnyttjande av handlingar. Ett avslag på en begäran att handlingar ska tillhandahållas överklagas i den ordning som eventuellt föreskrivs i den författning som reglerar tillgången till handlingar.

Kraven på motivering är strängare för beslut denna lag, än de krav som ställs upp i förvaltningslagen (1986:223). Motiven till avslaget måste således alltid anges. Detta innefattar ett krav på att, i de fall ett avslag grundas på att ett vidareutnyttjande skulle inkräkta på en tredje

man tillkommande upphovsrätt eller närstående rättighet, det i motiveringen anges vem som är rättighetsinnehavare.

### **15 §**

Paragrafen saknar motsvarighet i direktivet. Den behandlas i avsnitt 11.

I *första stycket* föreskrivs att beslut som fattats enligt lagen kan överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Rätten att överklaga gäller inte för regeringens, Högsta domstolens, Regeringsrättens eller Riksdagens ombudsmäns beslut enligt den föreslagna lagen. Vissa domstolars beslut överklagas direkt till kammarrätten. Frågor som rör konkurrensbegränsningar på en marknad prövas i den ordning som är föreskriven i konkurrenslagen (2008:579).

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

### **16 §**

Paragrafen saknar motsvarighet i direktivet. Den behandlas i avsnitt 11.

Av bestämmelsen framgår att privaträttsliga organ, som enligt 2 § 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).

## EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV 2003/98/EG

av den 17 november 2003

## om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn

EUROPAPARLAMENTET OCH EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR  
ANTAGIT DETTA DIREKTIV

med beaktande av Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, särskilt artikel 95 i detta,

med beaktande av kommissionens förslag <sup>(1)</sup>,

med beaktande av Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs yttrande <sup>(2)</sup>,

med beaktande av Regionkommitténs yttrande <sup>(3)</sup>,

i enlighet med förfarandet i artikel 251 i fördraget <sup>(4)</sup>, och

av följande skäl:

- (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 kunskaps-samhälle 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 få fram. Traditionen för användning av information från den offentliga sektorn har utvecklat 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 osäkerhets-källor 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.

<sup>(1)</sup> EGT C 227 E, 24.9.2002, s. 382.

<sup>(2)</sup> EUT C 85, 8.4.2003, s. 25.

<sup>(3)</sup> EUT C 73, 26.3.2003, s. 38.

<sup>(4)</sup> 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.

- (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 rymms 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 uppmantras att se till att alla handlingar som de innehar görs tillgängliga för vidareutnyttjande. Offentliga myndigheter bör främja och uppmantra 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 offentlig upphandling (92/50/EEG <sup>(1)</sup>, 93/36/EEG <sup>(2)</sup>, 93/37/EEG <sup>(3)</sup> och 98/4/EG <sup>(4)</sup>). Offentliga företag omfattas inte av dessa definitioner.
- (11) I detta direktiv fastställs det en allmän definition av termen *handling* i linje med utvecklingen i informations-samhället. 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 alleuropeisk 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.
- (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 oskäliga 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 uppmantra offentliga myndigheter att göra handlingar tillgängliga mot avgifter som inte överstiger marginalkostnaderna för reproduktion och spridning av handlingarna.

<sup>(1)</sup> 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).

<sup>(2)</sup> EGT L 199, 9.8.1993, s. 1. Direktivet senast ändrat genom kommissionens direktiv 2001/78/EG.

<sup>(3)</sup> EGT L 199, 9.8.1993, s. 54. Direktivet senast ändrat genom kommissionens direktiv 2001/78/EG.

<sup>(4)</sup> EGT L 101, 1.4.1998, s. 1.

- (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 skäligen och tydliga. Standardiserade licenser, som finns elektroniskt 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 offentliggöra tillkännagivande 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 uppgifter<sup>(1)</sup>.
- (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.

<sup>(1)</sup> EGT L 281, 23.11.1995, s. 31.



- (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 informations-samhället <sup>(1)</sup> eller Europaparlamentets och rådets direktiv 96/9/EG av den 11 mars 1996 om rättsligt skydd för databaser <sup>(2)</sup>. 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.
- 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.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

## 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,

<sup>(1)</sup> EGT L 167, 22.6.2001, s. 10.

<sup>(2)</sup> EGT L 77, 27.3.1996, s. 20.

#### 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.

## 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.

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.

## Artikel 3

## KAPITEL III

## Allmän princip

## VILLKOR FÖR VIDAREUTNYTTJANDE

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.

## Artikel 5

## KAPITEL II

## Tillgängliga format

## BEGÄRAN OM VIDAREUTNYTTJANDE

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.

## Artikel 4

## Krav vid behandling av begäran om vidareutnyttjande

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.

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.

## Artikel 6

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.

## 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 spridning 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 tillgängliga 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 utnyttjar 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. ALEMANN  
*Ordförande*

## Sammanfattning av promemorian Vidareutnyttjande av handlingar – genomförande av PSI-direktivet (Ds 2009:44)

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.

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 företagsamhet.

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 avgiftsintäkterna 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 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 rättshavare. 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.

# Lagförslag i promemorian Vidareutnyttjande av handlingar – genomförande av PSI-direktivet (Ds 2009:44)

Förslag till lag om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga sektorn

Härigenom föreskrivs<sup>7</sup> 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
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.

<sup>7</sup> 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)

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 för vidareutnyttjande 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 jämställs 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 jämfställs 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.

Efter remiss har yttranden över promemorian Vidareutnyttjande av handlingar – genomförande av PSI-direktivet (Ds 2009:44) kommit in från Riksdagens Ombudsmän (JO), Hovrätten över Skåne och Blekinge, Uppsala Tingsrätt, Kammarrätten i Göteborg, Länsrätten i Stockholms län, Datainspektionen, Domstolsverket, Justitiekanslern, Kommerskollegium, Försäkringskassan, Läkemedelsverket, Bokföringsnämnden, Ekonomistyrningsverket, Konjunkturinstitutet, Kronofogdemyndigheten, Skatteverket, Statistiska centralbyrån, Statskontoret, Tullverket, Centrala Studiestödsnämnden, Statens skolinspektion, Statens skolverk, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Boverket, Kemikalieinspektionen, Lantmäteriet, Statens meteorologiska och hydrologiska institut, Bolagsverket, Konkurrensverket, Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Patent- och registreringsverket, Post- och Telestyrelsen, Sjöfartsverket, Sveriges geologiska undersökning, Transportstyrelsen, Kungliga Biblioteket, Radio- och TV-verket, Riksarkivet, Riksantikvarieämbetet, Statens kulturråd, Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Regelrådet, Dals-Eds kommun, Gotlands kommun, Göteborgs kommun, Karlstads kommun, Linköpings kommun, Lunds kommun, Malmö kommun, Norrköpings kommun, Olofströms kommun, Sigtuna kommun, Skövde kommun, Stockholms kommun, Sundbybergs kommun, Umeå kommun, Örebro kommun, Östhammars kommun, Stockholms läns landsting, Uppsala läns landsting, Jönköpings läns landsting, Folkbildningsrådet, IT- och Telekomföretagen inom Almega, Stockholms Handelskammare, Svenska Bankföreningen, Sveriges Kommuner och Landsting, Sveriges Television.

Därutöver har även AAA Soliditet AB, Bisnode AB, DirektMedia, Infotorg AB, PSI Alliance, Sanocore AB, Swedish Network User's Society (SNUS) och SWEDMA yttrat sig.

Bollnäs kommun, Gävle kommun, Haparanda kommun, Högsby kommun, Höörs kommun, Lessebo kommun, Nacka kommun, Norbergs kommun, Nässjö kommun, Sollentuna kommun, Storfors kommun, Sundsvalls kommun, Tanums kommun, Tyresö kommun, Upplands Väsby kommun, Uppsala kommun, Ystads kommun, Hallands läns landsting, Jämtlands läns landsting, Norrbottens läns landsting, Södermanlands läns landsting, Västmanlands läns landsting, Näringslivets regelnämnd och Svenskt Näringsliv har beretts tillfälle att yttra sig men har avstått från det.