

Regeringens proposition 2014/15:79



Prop.
2014/15:79

Vidareutnyttjande av information från den offentliga förvaltningen

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 12 mars 2015

Stefan Löfven

Ardalan Shekarabi
(Finansdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås ändringar i lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen. Genom ändringarna genomförs Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/37/EU om ändring i direktiv 2003/98/EG av den 17 november 2003 om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn i svensk rätt. Därutöver föreslår regeringen vissa andra ändringar i lagen som syftar till att främja ett ökat vidareutnyttjande.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2015.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	4
2	Förslag till lag om ändring i lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen	5
3	Ärendet och dess beredning	11
4	Bakgrund.....	12
4.1	PSI-direktivet	12
4.2	PSI-lagen	13
4.3	Övrig lagstiftning på området.....	13
4.4	Ändringsdirektivet.....	15
5	PSI-lagens tillämpning.....	16
5.1	Tillåtet vidareutnyttjande	16
5.2	Utvidgning av lagens tillämpningsområde	18
5.3	Konkurrensutsatt verksamhet	21
5.4	Tillgängliga format.....	23
6	Avgifter och information	25
6.1	Avgifter	25
6.2	Åtgärder för att underlätta eftersökning av handlingar.....	28
6.3	Handläggning av en begäran	31
7	Tillsyn och exklusiva rättigheter	34
7.1	Särskild tillsynsfunktion.....	34
7.2	Avtal om exklusiva rättigheter vid kulturinstitutioner.....	35
8	Ikraftträdande.....	38
9	Konsekvenser av förslagen	38
10	Författningskommentar.....	41
Bilaga 1	Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/37/EU av den 26 juni 2013 om ändring av direktiv 2003/98/EG om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn	47
Bilaga 2	Sammanfattning av betänkandet Ett steg vidare – nya regler och åtgärder för att främja vidareutnyttjande av handlingar (SOU 2014:10).....	55
Bilaga 3	Lagförslag i betänkandet Ett steg vidare – nya regler och åtgärder för att främja vidareutnyttjande av handlingar (SOU 2014:10)	57
Bilaga 4	Förteckning över remissinstanserna	63
Bilaga 5	Lagrådsremissens lagförslag	65
Bilaga 6	Lagrådets yttrande	70

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen.

2 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen

Prop. 2014/15:79

Häri genom föreskrivs¹ i fråga om lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen

dels att 1–7, 9–12 och 14 §§ samt rubriken närmast före 14 § ska ha följande lydelse,

dels att det närmast före 5 § ska införas en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Syftet med denna lag är att främja utvecklingen av en informationsmarknad genom att underlätta enskildas användning av handlingar som tillhandahålls av myndigheter.

Lagen *innehåller bestämmelser som* avser att förhindra att myndigheter beslutar om sådana villkor för *hur* handlingar *får användas* som begränsar konkurrensen.

Lagen avser att förhindra att myndigheter beslutar om sådana villkor för *vidareutnyttjande av* handlingar som begränsar konkurrensen.

Bestämmelser om tillhandahållande av handlingar finns i annan författning.

2 §

Denna lag innehåller bestämmelser om villkor för att få vidareutnyttja handlingar hos statliga och kommunala myndigheter.

Lagen gäller för vidareutnyttjande av sådana handlingar som *tillhandahålls av* 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 myndig-

Lagen gäller också för vidareutnyttjande av *sådana* handlingar som *tillhandahålls av* de organ som anges i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), om handlingarna hör till den verksamhet som anges där, samt *sådana* handlingar som *tillhandahålls av* aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser där kommuner eller landsting utövar ett rättsligt bestämmande inflytande. Dessa organ ska

¹ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/98/EG av den 17 november 2003 om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/37/EU.

3 §

Denna lag gäller inte för handlingar hos

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

Denna lag gäller inte för handlingar som

1. inte får tillhandahållas,
2. tillhandahålls i en myndighets konkurrensutsatta verksamhet,
3. en myndighet tillhandahåller en annan myndighet, utom när det framgår att handlingarna ska användas i konkurrensutsatt verksamhet,
4. finns hos andra utbildnings- eller forskningsinstitutioner än högskolebibliotek,
5. finns hos andra kulturinstitutioner än arkiv, bibliotek och museer,
6. utgör datorprogram, eller
7. tredje man innehar rätt till enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk.

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 påverkar inte utövandet av sådan ensamrätt som följer av patentlagen (1967:837), mönsterskyddslagen (1970:485), firmalagen (1974:156), lagen (1992:1685) om skydd för kretsmönster för halvlederprodukter, växtförädlarrättslagen (1997:306) eller varumärkeslagen (2010:1877).

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.

Tillåtet vidareutnyttjande

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 (1970:485), firmlagen (1974:156), lagen (1992:1685) om skydd för kretsmönster för halvledarprodukter eller växtförädlarrättslagen (1997:306).

Vidareutnyttjande är tillåtet för handlingar som tillhandahålls av myndigheter, med de begränsningar som en myndighet är skyldig att besluta om eller som annars följer av författning.

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.

I denna lag avses med *handlingar*: sådana handlingar som avses i 2 kap. 3 § första stycket första meningen tryckfrihetsförordningen, *vidareutnyttjande*: användning av handlingar för andra ändamål än det ursprungliga ändamål för vilket handlingarna behandlas av en myndighet.

7 §

Om en myndighet får ta ut avgifter för vidareutnyttjande, får de samlade intäkterna från sådana avgifter tillsammans med de samlade intäkterna från avgifter för handlingar som myndigheten tillhandahåller inte överstiga de totala kostnaderna för insamling, framställning, reproduktion och spridning av handlingarna, inklusive en rimlig avkastning på investeringar.

Om en myndighet får ta ut avgifter vid vidareutnyttjande av handlingar, får avgifterna inte överstiga kostnaderna för att reproducera, tillhandahålla och sprida handlingarna, om inte annat följer av andra eller tredje stycket.

Om en myndighet är skyldig att ta ut avgifter vid vidareutnyttjande av handlingar för att täcka en väsentlig del av kostnaderna för en verksamhet, får de samlade intäkterna inte överstiga kostnaderna för att samla in, framställa, reproducera och sprida handlingarna samt en rimlig avkastning på investeringar.

Sådana arkiv, bibliotek och museer som får ta ut avgifter vid vidareutnyttjande av handlingar, får tillämpa bestämmelsen i andra stycket oavsett krav på kostnads-täckning.

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.

Om en myndighet vidareutnyttjar handlingar i sin *konkurrensut-satta verksamhet* 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 i taget. *Den exklusiva rätten ska offentliggöras.*

Om inte annat följer av andra stycket får en myndighet 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 högst tre år i taget.

Utöver vad som följer av första stycket får arkiv, bibliotek och museer bevilja en exklusiv rätt vid digitalisering av kulturreсурser. Om den exklusiva rätten överstiger tio år, ska den omprövas under det elfte året och därefter vart sjunde år.

Senast när den exklusiva rätten enligt andra stycket har gått ut ska den som beviljats rätten ge myndigheten en kostnadsfri kopia av de digitaliserade kulturreсурserna med en rätt att fritt utnyttja och distribuera materialet.

Om en myndighet beviljar en sådan exklusiv rätt som avses i första och andra styckena, ska den offentliggöra information om detta.

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.

En myndighet ska informera om avgifter, *inklusive beräkningsgrund*, och andra villkor för vidareutnyttjandet.

En myndighet ska publicera en förteckning över vilka typer av handlingar som vanligen kan tillhandahållas elektroniskt för vidareutnyttjande samt tillhörande information.

Informationen enligt första och andra styckena ska kunna lämnas elektroniskt och utan avgift.

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.

När ett organ som enligt 2 § andra stycket jämställs med myndighet handlägger ett ärende om vidareutnyttjande av *sådana* handlingar som *tillhandahålls* av 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.

Motivering av beslut

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.

Beslut om vidareutnyttjande

14 §

En myndighet ska på begäran lämna ett skriftligt beslut, om vidareutnyttjandet har förenats med villkor eller om en begäran om vidareutnyttjande har avslagits. Sådana beslut 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 och konstnärliga verk, ska myndigheten i beslutet ange vem som är rättsinnehavare, om denne är känd, eller vilken licensgivare som myndigheten har fått informationen från. Arkiv, bibliotek och museer behöver dock inte lämna sådana uppgifter.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2015.

Europaparlamentet och rådet antog den 17 november 2003 direktivet 2003/98/EG om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn, det s.k. PSI-direktivet. Direktivet innehåller en uppsättning minimiregler för vidareutnyttjande av handlingar som finns hos offentliga myndigheter. PSI-direktivet trädde i kraft den 31 december 2003 och skulle vara genomfört i medlemsstaterna den 1 juli 2005. Direktivet har i Sverige genomförts genom lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen (PSI-lagen).

Enligt PSI-direktivet skulle Europeiska kommissionen se över tillämpningen av direktivet samt överlämna resultatet av översynen och förslag till ändringar i direktivet till Europaparlamentet och rådet senast den 1 juli 2008. Översynen resulterade i att kommissionen konstaterade att det fortfarande fanns ett antal hinder för tillämpningen av direktivet och bestämde att en ytterligare översyn skulle göras (Meddelande från kommissionen (KOM(2009)212 slutlig)). Som en del av den andra översynen offentliggjorde kommissionen i december 2011 ett förslag till ändring i PSI-direktivet. Med beaktande av kommissionens förslag antogs därefter Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/37/EU av den 26 juni 2013 om ändring av direktiv 2003/98/EG om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn (EUT L 175, 27.6.2013, s. 1, Celex 32013L0037), i det följande benämnt ändringsdirektivet, se *bilaga 1*. Ändringsdirektivet ska ha genomförts senast den 18 juli 2015.

Den 17 januari 2013 fick en särskild utredare i uppdrag att föreslå de författningsändringar som behövs för att genomföra ändringsdirektivet (dir. 2013:2). Utredaren fick också i uppdrag att se över PSI-lagen i övrigt. Utredningen, som antog namnet PSI-utredningen, lämnade den 28 februari 2014 sitt slutbetänkande Ett steg vidare – nya regler och åtgärder för att främja vidareutnyttjande av handlingar (SOU 2014:10). En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 2*. De lagförslag som utredningen lämnade finns i *bilaga 3*. Betänkandet har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 4*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Finansdepartementet (dnr Fi2015/146/SFÖ).

Det remitterade betänkandet innehåller vissa bedömningar när det gäller behovet av ytterligare åtgärder för att främja vidareutnyttjande som är föremål för fortsatt beredning i Regeringskansliet. Detta gäller bl.a. utredningens bedömning att vägledning för vidareutnyttjande bör tas fram av den organisation som får ansvar för att utveckla e-förvaltningen och att vissa åtgärder för att främja vidareutnyttjande av handlingar bör utvärderas.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 22 januari 2015 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 5*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 6*. Lagrådet har i sitt yttrande efterlyst en bredare utvärdering av PSI-lagens förhållande till rättsordningen i övrigt. Statskontoret har sedan

tidigare regeringens uppdrag att genomföra en samlad uppföljning av statliga och kommunala myndigheters arbete med att tillgängliggöra handlingar (S2014/3536/SFÖ). Regeringen avser att invänta Statskontorets slutrapport och därefter överväga behovet av en översyn av lagen. Lagrådets övriga synpunkter behandlas i avsnitt 5.1, 6.3, 7.2 och i författningskommentaren. Lagrådets synpunkter har huvudsakligen beaktats.

4 Bakgrund

4.1 PSI-direktivet

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, med vissa undantag, 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. Medlemsstaterna får vidare införa egna inskränkningar i fråga om vilka handlingar som får vidareutnyttjas. Inte heller nationella integritetsskyddsbestämmelser påverkas av direktivet. Dessutom ska de skyldigheter som åläggs offentliga myndigheter enligt direktivet inte tillämpas om de är oförenliga med bestämmelser i internationella överenskommelser om skydd för immateriella rättigheter.

För de handlingar som tillåts vidareutnyttjas ska enligt artikel 3 i PSI-direktivet dess materiella bestämmelser tillämpas. 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 krav på beslutsmotivering och överklagandehänvisning vid ett avslag på en framställan om utlämnande för vidareutnyttjande. I artikel 5 föreskrivs att handlingar ska göras tillgängliga i befintliga format och språkversioner. De ska vidare, när det är möjligt och lämpligt, göras tillgängliga på elektronisk väg. I artikel 6 uppställs ett tak för avgiftsintäkter när avgifter tas ut för leverans och vidareutnyttjande av handlingar. Intäkterna får enligt regleringen inte överstiga kostnaderna för insamling, framställning, reproduktion och spridning av handlingarna, inklusive en rimlig avkastning på investeringar. I artikel 7 anges 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. Av artikel 9 framgår att det ska finnas praktiska arrangemang som underlättar

sökning efter handlingar. I artikel 10 föreskrivs att villkor som uppställs i samband med vidareutnyttjande ska vara icke-diskriminerande och i artikel 11 anges att en exklusiv rätt endast får beviljas när vissa omständigheter föreligger.

4.2 PSI-lagen

PSI-direktivet har, som anförts i avsnitt 3, genomförts i svensk rätt genom PSI-lagen, som trädde i kraft den 1 juli 2010. Syftet med lagen är att främja utvecklingen av en informationsmarknad genom att underlätta enskildas användning av handlingar som tillhandahålls av myndigheter. Med vidareutnyttjande avses enligt lagen användning av handlingar för andra ändamål än det ursprungliga ändamål för vilket handlingarna behandlas av en myndighet. Lagen innehåller bestämmelser som avser att förhindra att myndigheter beslutar sådana villkor för hur handlingar får användas som begränsar konkurrensen.

Lagens definition av handling är densamma som i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). I princip omfattar också lagen samma myndigheter och övriga organ som ska tillämpa bestämmelserna i TF om allmänna handlingars offentlighet. De senare organen ska vid tillämpningen av lagen jämföras med myndigheter. Handlingar hos utbildnings-, forsknings- och kulturinstitutioner är dock undantagna från lagens tillämpningsområde. Detsamma gäller handlingar som en myndighet tillhandahåller i sin affärsverksamhet. Lagen gäller inte heller mellan myndigheter, om det inte framgår att handlingarna ska användas i den mottagande myndighetens affärsverksamhet, eller för handlingar som tredje man har rätt till enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk (upphovsrättslagen). Vidare gäller inte lagen för handlingar eller uppgifter i handlingar som inte får tillhandahållas, eller när en myndighet är skyldig att besluta om sådana begränsningar av vidareutnyttjandet som följer av en författning. Lagen hindrar inte heller utövandet av ensamrätter, inklusive myndigheternas egna, som följer av t.ex. varumärkes-, firma- eller patentlagstiftning.

För handlingar som omfattas av PSI-lagen finns bestämmelser om avgiftstak, relevanta och icke-diskriminerande villkor samt förbud för myndigheter att gynna sin egen affärsverksamhet och mot att bevilja någon en exklusiv rätt att vidareutnyttja handlingar. Myndigheter ska vidare informera om avgifter och andra villkor för vidareutnyttjande. En begäran om vidareutnyttjande ska behandlas skyndsamt och myndigheternas skyldighet att motivera avslagsbeslut går något längre än vad som följer av förvaltningslagen (1986:223). Beslut kan som huvudregel överklagas till förvaltningsrätten.

4.3 Övrig lagstiftning på området

PSI-direktivet förändrar inte tillämpningen av medlemsstaternas gällande bestämmelser om tillgång till handlingar. I svensk rätt finns bestämmelser om enskildas rätt att ta del av allmänna handlingar i 2 kap. TF. En

handling är enligt TF en framställning i skrift eller bild och en upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast tekniskt hjälpmedel. En handling är allmän om den förvaras hos och är upprättad vid eller inkommen till en myndighet. Utgångspunkten är att var och en har rätt att ta del av de allmänna handlingar som finns hos myndigheter. 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. Den lag som avses är offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL.

Handlingsoffentligheten innebär inte att en enskild har rätt att få ut handlingar i elektronisk form, utan bara på papper. Bestämmelserna i TF innebär dock inte att det är förbjudet för myndigheter att tillhandahålla handlingar elektroniskt. Ett sådant tillhandahållande kan emellertid begränsas genom bestämmelser i personuppgiftslagen (1998:204) eller s.k. registerförfattningar. Det kan också finnas regleringar som förutsätter att data tillgängliggörs elektroniskt. Ett exempel på detta är de regler som följer av 5 § lagen (2010:1767) om geografisk miljöinformation tillsammans med 4 kap. 2 § förordningen (2010:1770) om geografisk miljöinformation. Denna lag och förordning genomför 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 finns olika skäl till varför myndigheterna tillgängliggör handlingar i elektronisk form. Vissa myndigheter har som en kärnuppgift att samla in, framställa och publicera data. I en del fall uttrycks detta som åligganden i en författning, t.ex. i myndighetens instruktion eller i en registerförfattning. I andra fall kan ett elektroniskt tillhandahållande vara ett ändamålsenligt sätt för myndigheten att fullgöra sina instruktionsenliga uppgifter. Det kan också vara fråga om en serviceåtgärd inom ramen för myndighetens serviceskyldighet enligt 4 § förvaltningslagen.

För vidareutnyttjande i större skala har fokus tidigare främst legat på att tillgängliggöra information i elektronisk form. Genom att skanningstekniken har förbättrats kan dock utlämnande av pappershandlingar, med stöd av bestämmelserna i 2 kap. TF, i allt större utsträckning ligga till grund för storskaliga vidareutnyttjanden. Den tekniska utvecklingen har därmed fört vidareutnyttjandet enligt PSI-lagen och utövandet av offentlighetsprincipen närmare varandra.

Allmänna handlingar får som huvudregel användas fritt (prop. 2009/10:175 s. 138). Sekretess- och integritetsskäl kan dock inskränka vidareutnyttjandet. En sekretessbelagd uppgift kan exempelvis lämnas ut med förbehåll för hur uppgiften får utnyttjas (se 10 kap. 14 § OSL). På grund av sekretess kan det därför finnas hinder för en enskild att vidarebefordra handlingen eller uppgifter ur handlingen till andra.

Även personuppgiftslagen och registerförfattningar kan begränsa tillgången till handlingarna. Tillämpningen av den s.k. ändamålsprincipen innebär nämligen att personuppgifter efter insamling inte får behandlas på ett sätt som är oförenligt med de särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål för vilka dessa uppgifter samlades in. Såväl personuppgiftslagen som registerförfattningarna kan därför påverka förutsättningarna för att tillhandahålla handlingar. En myndighet kan också ha

rätt att besluta om särskilda villkor för den senare behandlingen (se t.ex. 6 § lagen [2000:224] om fastighetsregister).

Den fria användningen av allmänna handlingar kan också begränsas av immaterialrättsliga skäl. Möjligheterna för en myndighet att hindra vidareutnyttjande på upphovsrättsliga grunder är dock begränsade, vilket följer av 9 och 26 a §§ upphovsrättslagen. Vissa handlingar är helt undantagna från upphovsrätt. Andra kan vara föremål för upphovsrätt eller s.k. närstående rättigheter, men kan ändå få återges fritt, förutsatt att s.k. ideella rättigheter beaktas. Det handlar t.ex. om att hänvisa till källan enligt god sed. I 26 a § tredje stycket upphovsrättslagen anges dock ett antal typer av handlingar för vilka det fria återgivandet inte gäller. Dit hör kartor, resultat av vetenskaplig forskning och verk som tillhandahålls i samband med affärsverksamhet. Sådana handlingar får inte återges utan att myndigheten har godkänt det. Godkännandet kan gälla alla användare, och då vara formulerat som en upplysning på myndighetens hemsida att handlingarna får användas fritt. Godkännandet kan också lämnas genom licensavtal med enskilda aktörer.

PSI-lagen innehåller bestämmelser som avser förhindra att myndigheter beslutar om villkor som begränsar konkurrensen. Vidare finns regler i konkurrenslagen (2008:579), som gäller när myndigheter är att betrakta som företag. Med företag avses enligt konkurrenslagen en fysisk eller juridisk person som driver verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur, med undantag för den del av verksamheten som utgörs av myndighetsutövning. Utöver lagens allmänna bestämmelser, t.ex. 2 kap. 7 § om missbruk av dominerande ställning, finns det för staten, kommunerna och landstingen en särskild bestämmelse i 3 kap. 27 § om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet. Samma regler gäller enligt 28 § för annan juridisk person som staten, en kommun eller ett landsting genom ägarskap, finansiell medverkan, gällande regler eller på annat sätt har ett direkt eller indirekt dominerande inflytande över.

Till stor del regleras också myndigheternas verksamheter på PSI-lagens område av allmänna offentlighetsrättsliga regler. Bemyndiganden för statliga myndigheter att ta ut avgifter finns vanligtvis i avgiftsförordningen (1992:191) eller myndigheternas instruktioner, medan kommuner och landsting har ett generellt bemyndigande i kommunallagen (1991:900). Ett annat exempel är att reglerna om offentlig upphandling ska beaktas när en myndighet överväger att bevilja en vidareutnyttjare en exklusiv rätt.

4.4 Ändringsdirektivet

Det av Europaparlamentet och rådet antagna ändringsdirektivet innehåller flera viktiga förändringar av PSI-direktivet.

Utbildnings-, forsknings- och kulturinstitutioner var undantagna från tillämpningen av det ursprungliga direktivet och är också undantagna i PSI-lagen. Genom artikel 1.2 e och f i ändringsdirektivet utvidgas tillämpningsområdet för PSI-direktivet till att även omfatta universitetsbibliotek samt sådana kulturinstitutioner som utgörs av arkiv, bibliotek och museer. I avsnitt 5.2 utvecklas närmare vad begreppet universitets-

bibliotek innefattar för svenskt vidkommande. Andra utbildnings-, forsknings- och kulturinstitutioner är fortfarande undantagna från direktivets tillämpningsområde. De tillkommande institutionerna omfattas vidare av särskilda bestämmelser om avgiftsuttag och om att bevilja exklusiva rättigheter avseende digitalisering av kulturresurser (se nedan).

Det utvidgade tillämpningsområdet är den enskilt största förändringen i ändringsdirektivet. Till övriga ändringar hör en ny allmän princip om att handlingar som omfattas av direktivet ska kunna vidareutnyttjas (artikel 3). Tidigare var utgångspunkten att direktivets bestämmelser enbart skulle gälla om vidareutnyttjande tilläts enligt nationell rätt.

Om det är möjligt och lämpligt ska myndigheterna enligt ändringsdirektivet göra sina handlingar tillgängliga i ett öppet och maskinläsbart format tillsammans med tillhörande metadata. Både format och metadata bör så långt möjligt vara förenliga med formella öppna standarder (artikel 5). Som ovan anförts angavs tidigare att handlingar om möjligt och lämpligt skulle göras tillgängliga på elektronisk väg.

Reglerna för hur höga avgifter som får tas ut har ändrats. Den tidigare huvudregeln tillät vad som kunde likställas med full kostnadstäckning. Enligt den nya huvudregeln får avgifterna högst motsvara marginalkostnaderna för att reproducera, tillhandahålla och sprida handlingarna. Möjligheter till ett högre avgiftsuttag finns dock för verksamheter som är skyldiga att täcka en väsentlig del av sina kostnader med intäkter (artikel 6). I sådana fall gäller i princip full kostnadstäckning fortfarande som tak för avgifterna. Enligt artikeln ska detta vidare alltid gälla för arkiv, bibliotek och museer. I samma artikel anges dessutom att dessa kulturinstitutioner får räkna in kostnader för bevarande och rättighetsklarering i grunden för avgifterna.

Beräkningsgrunderna för avgifter ska enligt ändringsdirektivet fastställas och offentliggöras i förväg (artikel 7). Tidigare skulle dessa grunder endast anges på begäran.

Undantaget från förbudet mot exklusiva avtal kompletteras med en särskild reglering om digitalisering av kulturresurser, vilket möjliggör exklusiva avtal som sträcker sig över längre tid än tidigare (artikel 11).

Ändringsdirektivet trädde ikraft den 27 juni 2013. Senast den 18 juli 2015 ska medlemsstaterna anta och offentliggöra de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att genomföra direktivet.

5 PSI-lagens tillämpning

5.1 Tillåtet vidareutnyttjande

Regeringens förslag: En bestämmelse som tydliggör ändringsdirektivets allmänna princip om vidareutnyttjande ska införas i PSI-lagen. Bestämmelsen ska klargöra att handlingar som omfattas av lagen får vidareutnyttjas, med de begränsningar som en myndighet är skyldig att besluta om eller som annars följer av författning.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ett stort antal remissinstanser, däribland *Bolagsverket*, *Konjunkturinstitutet*, *Lantmäteriet*, *Statskontoret*, *Stockholms kommun*, *Bisnode Sverige AB* och *Sveriges Television AB (SVT)*, tillstyrker utredningens förslag om att införa en allmän princip om vidareutnyttjande i lagen. Bisnode Sverige AB framhåller att det är viktigt att den aktuella regeln nu blir tydlig, även om Sverige sedan många år haft ett regelverk med denna inriktning. *Transportstyrelsen* ifrågasätter det lämpliga i att lagen reglerar en allmän princip, som redan uppfylls genom svensk lagstiftning. *Datainspektionen* noterar att den föreslagna bestämmelsen är placerad under rubriken "Lagens tillämpningsområde" och menar att regleringen inte tar sikte på detta och därför lämpligen bör ges en egen rubrik.

Skälen för regeringens förslag: PSI-lagen innebär inte någon skyldighet för myndigheterna att lämna ut handlingar. Bestämmelser om tillhandahållande av handlingar finns, i enlighet med vad som anförts i avsnitt 4.3, i annan författning. Denna reglering finns det enligt regeringen inte någon anledning att ändra på. Däremot väcker införandet av den nya allmänna principen i ändringsdirektivet frågan om inte principen bör införas i svensk rätt genom en ny bestämmelse i PSI-lagen.

Som anförts i avsnitt 4.4 innebar PSI-direktivets allmänna princip att direktivets bestämmelser skulle tillämpas för handlingar som enligt nationell rätt fick vidareutnyttjas, medan regleringen i ändringsdirektivet anger att handlingar som omfattas av direktivet ska kunna utnyttjas i enlighet med direktivets villkor. Det är alltså inte längre upp till medlemsstaterna att besluta om huruvida vidareutnyttjande av en handling faktiskt får ske, förutsatt att den omfattas av direktivet. I skäl 8 till ändringsdirektivet förklaras att ändringen innebär en tydlig skyldighet för medlemsstaterna att göra alla handlingar tillgängliga för vidareutnyttjande, utom när tillgången omfattas av restriktioner eller handlingarna är undantagna från tillgång. Det framhålls dock särskilt att ändringen av den allmänna principen inte syftar till att definiera eller ändra medlemsstaternas bestämmelser om tillgång till handlingar, vilket förblir staternas ansvar. Skälet till införandet av den nya allmänna principen är att tydliggöra kopplingen mellan rätten till tillgång och rätten att vidareutnyttja.

Ändringsdirektivets allmänna princip kan jämföras med den svenska principen om att myndigheters handlingar får användas fritt när de har lämnats ut av myndigheten. Redan genom den senare principen får Sverige anses uppfylla den aktuella regleringen i ändringsdirektivet. Mot bakgrund av de uttalade skälen för ändringsdirektivet finns det emellertid anledning att även i PSI-lagen införa en tydligare koppling mellan rätten till tillgång till och rätten att vidareutnyttja en handling. Till skillnad från *Transportstyrelsen* delar regeringen utredningens bedömning att en sådan bestämmelse också fyller ett pedagogiskt syfte. *Lagrådet* har i sitt yttrande bl.a. anfört att den föreslagna bestämmelsens utformning kan ge intryck av att regeln ger stöd för ett vidareutnyttjande som går utöver vad som är tillåtet redan med befintlig reglering. I förhållande till förslaget i lagrådsremissen har regeringen därför tydliggjort att bestämmelsen gäller med de begränsningar som en myndighet är skyldig att besluta om eller som annars följer av författning. I likhet med *Datainspektionen* anser regeringen att bestämmelsen bör placeras under en egen rubrik.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att en bestämmelse som tydliggör ändringsdirektivets allmänna princip om vidareutnyttjande ska införas i PSI-lagen. Bestämmelsen ska klargöra att handlingar som omfattas av lagen får vidareutnyttjas, med de begränsningar som en myndighet är skyldig att besluta om eller som annars följer av författning. Som exempel på sådana författningar kan nämnas personuppgiftslagen och OSL.

5.2 Utvidgning av lagens tillämpningsområde

Regeringens förslag: Tillämpningsområdet för PSI-lagen ska utvidgas till att omfatta handlingar hos högskolebibliotek samt sådana kulturinstitutioner som utgörs av arkiv, bibliotek och museer.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ett flertal remissinstanser, bl.a. *Boverket, Livrustkammaren och Skokloster slott med Stiftelsen Hallwylska museet* och *Falkenbergs kommun*, tillstyrker förslaget om att utvidga lagens tillämpningsområde. *Högskolan i Gävle* är dock tveksam till utvidgningen och anser att en närmare konsekvensanalys behöver göras. *Naturvårdsverket, Lidingö kommun, Stockholms kommun* och *Svensk biblioteksörening* framhåller att utvidgningen kan medföra vissa avgränsningsproblem. *Stockholms universitet* anför att det är tydligt att verksamheten vid universitetsbiblioteket omfattas av lagen, men att det behöver tydliggöras om universitetet som, i likhet med andra myndigheter har funktioner som inte helt kan jämföras med en arkivmyndighets verksamhet, omfattas av lagen till den del dessa utför arkivering och slutförvaring av handlingar. Universitetet anser också att det sannolikt hade varit bättre om det angavs vilken slags verksamhet i stället för vilka kategorier av myndigheter som omfattas respektive undantas från lagen. *Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF)* är i grunden positivt till utvidgningen, men ser samtidigt tillämpningssvårigheter, då ett universitets- och högskolebibliotek inte har någon given avgränsning och verksamhetsuppdraget kan variera mellan olika lärosäten. SUHF anser att det inte heller är lätt att se vilken information som biblioteken tillhandahåller som omfattas av lagen. *Uppsala universitet* bedömer att det är oklart om PSI-lagen ger möjlighet att lägga spärrar på vissa arkiv, vilket vore önskvärt. Exempelvis kan donerade arkiv vara förenade med villkor att de bara ska användas i forskningen. Om handlingar i arkiven likväl ska omfattas av PSI-lagen, och kunna begäras ut för vidareutnyttjande, behöver regleringen förtydligas i detta avseende.

Skälen för regeringens förslag

Ytterligare institutioner som bör omfattas av PSI-lagen

I ändringsdirektivet har tillämpningsområdet för PSI-direktivet utvidgats till att även omfatta universitetsbibliotek och sådana kulturinstitutioner som utgörs av arkiv, bibliotek och museer. Andra utbildnings- och forskningsinstitutioner än universitetsbibliotek är enligt ändringsdirektivet även fortsättningsvis undantagna. Härmed avses liksom

tidigare t.ex. skolor, universitet och forskningsinrättningar, inklusive organisationer som inrättats för överföring av forskningsresultat. Även andra kulturinstitutioner är allttjämt undantagna, t.ex. orkestrar, operor och teatrar.

Ett argument för att undanta kulturinstitutionerna från det ursprungliga direktivet var att det skulle ha inneburit en alltför stor administrativ belastning för kulturinstitutionerna att tillämpa dess bestämmelser i förhållande till de fördelar som skulle ha vunnits. Ett annat skäl var att en stor del av handlingarna hos dessa institutioner omfattas av tredje mans upphovsrätt och därför ändå skulle falla utanför tillämpningsområdet. Regeringen ansåg inte heller att det fanns skäl att låta lagen omfatta mer än vad som krävdes av direktivet, men konstaterade dock att förutsättningarna för vidareutnyttjande av handlingar från kulturområdet borde förbättras (prop. 2009/10:175 s. 152 f.). Utvecklingen inom kultursektorn har sedan dess gått mot en större öppenhet och ökad digitalisering av kulturarvet. Inom EU har denna utveckling främjats genom olika initiativ från och projekt beslutade av Europeiska kommissionen.

Arkiv, bibliotek och museer är kulturinstitutioner där några huvuduppgifter är att samla in, bevara och tillgängliggöra kulturarvs- och forskningsmaterial. Som *Stockholms universitet* har påpekat kan även andra myndigheter ägna sig åt exempelvis arkivering. En myndighet som inte har som en huvudsaklig uppgift att samla in, bevara och tillgängliggöra kulturarvs- och forskningsmaterial, men som har ett internt bibliotek, eget arkiv eller utställningar om myndighetens historia, utgör dock inte en kulturinstitution. Om det inom en sådan myndighet finns en verksamhet med kulturarvsinriktning, som är organisatoriskt och verksamhetsmässigt tydligt avskild från myndighetens övriga verksamhet, kan det emellertid vara rimligt att betrakta denna verksamhet som ett eget arkiv, bibliotek eller museum.

Universitet definieras i ändringsdirektivet som en offentlig myndighet som tillhandahåller högre utbildning som leder till akademisk examen. För svenskt vidkommande innebär det att handlingar hos bibliotek vid statliga universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen (1992:1434) också omfattas av ändringsdirektivet, i den mån handlingarna vid högskolan utgör allmänna handlingar. Definitionen av begreppet ”offentlig myndighet” i artikel 2.2. i direktivet omfattar således även enskilda högskolor som beviljats examenstillstånd med stöd av lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina och som får statsbidrag. Det innebär i sin tur att även dessa högskolor omfattas av direktivets definition av universitet. Handlingar hos de enskilda högskolor som anges i bilagan till OSL bör därmed omfattas av PSI-lagen i de fall den i bilagan angivna verksamheten innefattar biblioteksverksamhet. För närvarande gäller detta Chalmers tekniska högskola och Högskolan i Jönköping. I högskolelagen används högskolor som samlingsbegrepp för universitet och högskolor. Uttrycket högskolebibliotek i bibliotekslagen (2013:801) omfattar bibliotek vid såväl universitet som högskolor. Det framstår därför som lämpligt att även i PSI-lagen använda uttrycket högskolebibliotek som ett samlingsbegrepp för universitets- och högskolebibliotek.

Regeringen har viss förståelse för de gränsdragningsproblem inom lärosätena som *SUHF* lyfter fram, dvs. att det är svårt att exakt veta

vilken verksamhet och vilka handlingar som tillhör högskolebiblioteken. Enligt högskolelagen beslutar dock varje högskola, med undantag för den högsta ledningen, om sin interna organisation, och biblioteken kan, såsom SUHF framför, vara uppbyggda på olika sätt. Regeringen bedömer därför att det inte är möjligt att göra en generell gränsdragning, utan att detta får överlämnas till respektive högskola att avgöra. När det gäller Stockholms universitets synpunkt att lagens tillämpningsområde bör kopplas till verksamhet av visst slag i stället för till vissa myndigheter anser regeringen att en reglering som anger vilka kategorier av myndigheter eller institutioner som omfattas av, respektive ska undantas från, lagens tillämpningsområde är den ordning som bäst motsvarar direktivets bestämmelser.

När det gäller *Uppsala universitets* önskemål om ett förtydligande om huruvida donerade arkiv som är förenade med särskilda villkor ska omfattas av PSI-lagen kan till en början konstateras att lagen inte innebär någon skyldighet att faktiskt tillhandahålla handlingar. Däremot blir PSI-lagen tillämplig när en handling tillhandahålls. Om en handling ska lämnas ut eller inte styrs av annan lagstiftning. Det kan noteras att handlingar som överlämnats från en enskild till ett arkiv eller annan myndighet i vissa fall kan vara undantagna handlingsoffentligheten enligt 2 kap. 11 § tredje punkten TF. Huruvida donerade arkiv ska omfattas av PSI-lagen måste bedömas i varje enskilt fall, i enlighet med den nämnda regleringen. Regeringen ser inget behov av att ytterligare reglera detta.

Sammanfattningsvis innebär direktivets utvidgade tillämpningsområde att PSI-lagen måste ändras. Digitaliseringen av det svenska kulturarvet har under de senaste åren gått snabbt. Många kulturorgan tillhandahåller redan mycket information via internet och ett omfattande arbete pågår för att främja ytterligare digitalisering och tillhandahållande. Det ligger därför i svenskt intresse att villkoren för vidareutnyttjande av dessa handlingar harmoniseras, både nationellt och på EU-nivå. Mot denna bakgrund föreslår regeringen att PSI-lagen även ska omfatta högskolebibliotek samt sådana kulturinstitutioner som utgörs av arkiv, bibliotek och museer.

Särskilt om handlingar hos bibliotek som ska omfattas av PSI-lagen

En stor del av de handlingar som finns hos arkiv, bibliotek och museer omfattas av tredje mans upphovsrätt och är därmed undantagna från direktivets tillämpningsområde. Äldre material, för vilket upphovsrätten har upphört, utgör däremot i regel sådana handlingar som omfattas av lagen. Detsamma gäller förteckningar av olika slag och myndigheternas administrativa handlingar. En särskild fråga, som även ställts av *SUHF*, är därför vilka handlingar hos de tillkommande organen – särskilt biblioteken – som i praktiken kommer att bli aktuella för vidareutnyttjande enligt PSI-lagen.

Med vidareutnyttjande avses enligt PSI-lagen användning av handlingar för andra ändamål än det ursprungliga ändamål för vilket handlingarna behandlas av en myndighet. Hos bibliotek sammanfaller enskildas användning av handlingar med myndigheternas eget ändamål med att inneha handlingar. Att låna böcker och behandla information i särskilda databaser avsedda för forskare och studenter kan därför inte

anses utgöra ett vidareutnyttjande. Bibliotekskataloger och andra förteckningar över bibliotekens samlingar är dock exempel på material som kan omfattas av lagen och där användningen kan utgöra ett vidareutnyttjande.

5.3 Konkurrensutsatt verksamhet

Regeringens förslag: Begreppet affärsverksamhet, som i PSI-lagen används för att avgränsa vissa situationer då lagens bestämmelser inte är tillämpliga, ändras till konkurrensutsatt verksamhet.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet av remissinstanserna, bl.a. *Lantmäteriet*, *Statskontoret* och *Sveriges kommuner och landsting*, tillstyrker förslaget. *Bisnode Sverige AB* anför att det har varit oklart när lagen ska tillämpas för myndigheter som bedriver uppdragsverksamhet och anser att det bör göras tydligt för berörda myndigheter vilka aktiviteter som ingår i verksamhet som består av myndighetsutövning respektive i deras konkurrensutsatta verksamhet. *Konjunkturinstitutet* delar utredningens bedömning att begreppet affärsverksamhet varit svårtolkat, men att detta eventuellt även kan gälla begreppet konkurrensutsatt verksamhet. Liknande synpunkter framförs även av *Ekonomistyrningsverket (ESV)*, *Sjöfartsverket* och *Huddinge kommun*. *ESV* och *Nationalmuseum med Prins Eugens Waldemarsudde* önskar ett förtydligande av vilka verksamheter som ska anses vara konkurrensutsatta. *Stockholms kommun* anser att begreppet affärsverksamhet är ändamålsenligt och att någon ändring inte är påkallad. *Konkurrensverket* ifrågasätter om ändringen är lämplig.

Skälen för regeringens förslag: PSI-direktivet ska enligt artikel 1.2 a inte tillämpas på handlingar vars tillhandahållande inte omfattas av myndighetens offentliga verksamhet. I svensk rätt saknas en generell definition av vad som är offentlig verksamhet. All verksamhet som en myndighet bedriver ska vara offentlig. I PSI-lagen har definitionen av PSI-direktivets begrepp offentlig verksamhet gjorts motsatsvis genom en avgränsning mot handlingar som tillhandahålls i affärsverksamhet. Med affärsverksamhet avses verksamhet som bedrivs i former och på villkor som liknar privat företagsamhet (prop. 2009/10:175 s. 198). Ändringsdirektivet kräver i sig inte någon ändring av begreppet affärsverksamhet. PSI-direktivet omfattar således alljämt offentlig verksamhet, men överlåter till medlemsstaterna att närmare definiera vad detta innebär.

Företrädare för både statliga och kommunala myndigheter har framfört synpunkter om att det nuvarande begreppet affärsverksamhet är svårt att tillämpa. När begreppet affärsverksamhet infördes i PSI-lagen uttalades att begreppet skulle ha samma betydelse som i 26 a § tredje stycket 9 upphovsrättslagen. Såsom utredningen har konstaterat kan det ses som en styrka att knyta an till ett befintligt begrepp i lagstiftningen, men det är en nackdel att det i det här fallet saknas klagörande praxis för hur begreppet ska tolkas. För myndigheter, och i än högre utsträckning för kommunala aktiebolag, kan bestämmelsen vara svår att tolka. Syftet med bestämmelsen i upphovsrättslagen är att skydda det allmännas

kommersiella intressen när verksamhet bedrivs i offentlig form. En möjlig tolkning, mot bakgrund av detta syfte, skulle kunna vara att ingen verksamhet som drivs i privaträttslig form ska omfattas av PSI-lagen. En sådan tolkning vore dock felaktig. Regeringen anser därför, i likhet med utredningen, att tillämpningsområdet för lagen snarare bör knytas till vilken karaktär en verksamhet faktiskt har snarare än i vilken organisatorisk form den drivs.

Ytterligare tillämpningssvårigheter och missförstånd kan uppstå till följd av att begreppet affärsverksamhet, förutom i upphovsrättslagen, även förekommer i myndighetsinstruktioner och i 19 kap. OSL och att det saknas en enhetlig definition av begreppet. Inom kommunalrätten finns vidare begreppen näringsverksamhet på affärsmässig grund eller enligt affärsmässiga principer, vilka språkligt ligger nära affärsverksamhet. Till detta kommer att all verksamhet hos de statliga affärsverken inte med nödvändighet är affärsverksamhet enligt PSI-lagen.

Begreppet affärsverksamhet används i PSI-lagen för att undanta en myndighets affärsverksamhet från lagens tillämpningsområde och för att tydliggöra att utlämnande av handlingar till en myndighet som ska användas i myndighetens affärsverksamhet ska ske i enlighet med lagens bestämmelser. För att det ska vara fråga om affärsmässig verksamhet krävs i båda dessa fall att det finns andra, faktiska eller potentiella, marknadsaktörer. Affärsverksamhet på PSI-området betecknar typiskt sett även att handlingar tillhandahålls på kommersiella villkor på en marknad (prop. 2009/10:175 s. 156).

Mot denna bakgrund ansåg utredningen att begreppet konkurrensutsatt verksamhet är ett lämpligare begrepp att använda, då det på ett tydligt sätt tar sikte på syftet med regleringen, och inte är kopplat till vilken form som verksamheten bedrivs i. Regeringen instämmer i denna bedömning och anser att ett användande av begreppet konkurrensutsatt verksamhet skulle bidra till att göra PSI-lagen lättare att tillämpa.

Vissa remissinstanser, såsom *ESV* och *Nationalmuseum med Prins Eugens Waldemarsudde*, har efterfrågat ett tydliggörande av vilka myndighetsaktiviteter som avses innefattas av begreppet konkurrensutsatt verksamhet. Regeringen anser dock inte att det är ändamålsenligt att i författning närmare precisera innebörden av begreppet. Vad som utgör konkurrensutsatt verksamhet måste i stället bedömas från fall till fall. När verksamhet bedrivs i myndighetsform framgår det ofta tydligt av myndighetens uppdrag, t.ex. i myndighetens instruktion, att viss verksamhet förutsätts bedrivas i konkurrens med andra marknadsaktörer. Normalt erbjuds i dessa fall tjänster mot ersättning på en marknad, även om enstaka handlingar eller tjänster kan vara avgiftsfria. Såsom regeringen tidigare har uttalat ska myndigheter som har till uppgift att för samhällets räkning inhämta och tillhandahålla viss information normalt omfattas av lagen (prop. 2009/10:175 s. 156). Sådan verksamhet är också i typfallet inte att anse som konkurrensutsatt verksamhet, även om verksamheten är helt avgiftsfinansierad. En indikation på att något ändå utgör konkurrensutsatt verksamhet kan vara att myndigheten erbjuder kundspecifika anpassningar av information som den tillhandahåller, t.ex. i form av analyser eller särskilda bearbetningar. En förutsättning är dock att det verkligen finns andra faktiska eller potentiella utförare. Exempelvis kan en myndighets uppdragsverksamhet inte anses konkurrensutsatt

om uppdraget förutsätter tillgång till sådana uppgifter som till följd av sekretessbestämmelser ingen annan än den utförande myndigheten får ha tillgång till. En myndighet som både utför uppdrag som förutsätter tillgång till sekretessbelagda uppgifter, och sådana uppdrag som kan utföras i konkurrens, måste således tillämpa olika bestämmelser för de respektive verksamheterna.

Sammanfattningsvis bedömer regeringen, till skillnad från bl.a. *Konkurrensverket*, att införandet av det mer ändamålsenliga begreppet konkurrensutsatt verksamhet skulle tydliggöra PSI-lagens tillämpningsområde och föreslår därför att detta begrepp tas in i lagen.

5.4 Tillgängliga format

Regeringens bedömning: Någon skyldighet för myndigheterna att tillhandahålla handlingar elektroniskt bör inte införas.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flera av remissinstanserna, bl.a. *Sjöfartsverket*, *Stockholms kommun* och *Stockholms universitet*, delar utredningens bedömning eller har inte några invändningar mot den. *Statskontoret* anför att huvudlinjen, i vart fall för statliga myndigheter, bör vara att handlingar ska lämnas ut elektroniskt. *Nationalmuseum med Prins Eugens Waldemarsudde* anser att striktare krav på elektroniskt tillgängliggörande för arkiv-, bibliotek- och museisektorn hade varit till stor hjälp för att styra verksamhetens inriktning. Några remissinstanser, bl.a. *Konjunkturinstitutet*, *Statens meteorologiska institut (SMHI)*, *Bisnode Sverige AB* och *SVT*, ifrågasätter om utredningens bedömning innebär ett korrekt genomförande av ändringsdirektivets krav på tillgängliga format. *Post och telestyrelsen* anser det vara angeläget att frågan om elektroniskt utlämnande utreds vidare.

Skälen för regeringens bedömning: Ett av syftena med PSI-direktivet är att stimulera informationssamhällets framväxt och skapa tillväxt. Ett annat syfte är att öka öppenheten och transparensen samt enskildas insyn i den offentliga förvaltningen. Som ovan anförts är dock en myndighet inte skyldig att i större utsträckning än vad som följer av lag lämna ut en upptagning för automatiserad behandling i annan form än utskrift (se avsnitt 4.3). Det är den utlämnande myndigheten som bedömer om ett elektroniskt utlämnande är möjligt och lämpligt.

PSI-direktivet innehåller inga krav i vilka format som handlingarna ska göras tillgängliga. I ändringsdirektivet anges att myndigheter ska göra sina handlingar tillgängliga i alla befintliga format och språkversioner samt, om möjligt och lämpligt, i ett öppet och maskinläsbart format tillsammans med tillhörande metadata. I skäl 8 till ändringsdirektivet anges att ändringarna inte syftar till att definiera eller ändra medlemsstaternas bestämmelser om tillgång. De nämnda bestämmelserna i direktivet ska således inte påverka tillämpningen av medlemsstaternas bestämmelser om tillgång till handlingar eller skyddsnivån för enskilda med avseende på behandling av personuppgifter. Med befintliga format så som det anges i ändringsdirektivet avses således de format som myndigheten faktiskt har handlingarna i. Det formatet behöver inte vara

ett öppet, maskinläsbart format, men myndigheterna bör sträva mot att tillhandahålla sådana format. Regeringen delar mot bakgrund av det nu anförda utredningens bedömning att ändringsdirektivet inte innebär någon skyldighet att tillgängliggöra handlingar i ett digitalt format. Det är enligt regeringen inte heller ändamålsenligt att, som *Nationalmuseum med Prins Eugens Waldemarsudde* efterfrågat, ställa striktare krav på arkiv, bibliotek och museer att de ska lämna ut handlingar i digital form i syfte att få myndigheterna att arbeta med verksamhetsutveckling.

Det kan finnas flera anledningar till att avstå från att lämna ut en handling elektroniskt. Ibland är ett elektroniskt utlämnande tydligt i strid med en registerförfattning som myndigheten är skyldig att tillämpa. I andra fall kan det vara bestämmelser i personuppgiftslagen som antingen tydligt hindrar ett utlämnande eller medför en osäkerhet om vad som får utges elektroniskt. Frågan om elektroniskt utlämnande av handlingar har utretts flera gånger, senast av E-offentlighetskommittén, som ansåg att skyddet för den personliga integriteten i samband med utlämnande av handlingar måste säkerställas till en godtagbar skyddsnivå innan en sådan skyldighet införs (SOU 2010:4). Även en begränsad skyldighet att tillhandahålla handlingar elektroniskt, som inte skulle gälla om handlingarna innehåller personuppgifter, skulle få stora konsekvenser för myndigheterna. Bedömningen av om ett omfattande material innehåller personuppgifter kan kräva ett betydande merarbete, och det är inte alltid självklart vad som är personuppgifter. Att bedöma detta riskerar att bli betydligt mer tidskrävande än den sekretessprövning som myndigheten är skyldig att göra vid ett utlämnande och medför risker för den personliga integriteten. De flesta myndigheter tillhandahåller vidare redan i dag handlingar elektroniskt när det är möjligt och lämpligt. Ett elektroniskt utlämnande kan vanligtvis antas vara enklare, billigare och snabbare för såväl myndigheten som för den som vill ta del av handlingar.

Mot bakgrund av det ovan anförda bedömer regeringen att det inte är lämpligt att ändra de befintliga reglerna om tillgång så att myndigheterna ges en skyldighet att tillhandahålla handlingar i elektronisk form.

6.1 Avgifter

Regeringens förslag: En ny avgiftsbestämmelse ska införas som anger att avgifterna för tillhandahållande av handlingar inte får överstiga kostnaderna för att reproducera, tillhandahålla och sprida handlingarna.

De myndigheter som är skyldiga att ta ut avgifter vid vidareutnyttjande av handlingar för att täcka en väsentlig del av kostnaderna för en verksamhet ska dock fortfarande få tillämpa den nuvarande avgiftsbestämmelsen där ytterligare poster får ingå i avgiftsuttaget. Även arkiv, bibliotek och museer ska, oavsett krav på kostnads täckning, få tillämpa denna undantagsbestämmelse.

Regeringens bedömning: Regeringen avser att ge Ekonomistyrningsverket i uppdrag att se över avgiftsförordningen i nu aktuella delar.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens förslag och bedömning.

Remissinstanserna: Flera av remissinstanserna tillstyrker utredningens förslag, bl.a. *Boverket, Domstolsverket, Lantmäteriet, Riksantikvarieämbetet, Konkurrensverket, Transportstyrelsen, Statskontoret* och *Bisnode Sverige AB*. Bland kulturmyndigheterna råder delade meningar huruvida de ska få möjlighet att frångå den huvudregel som föreslås. *Livruskammaren och Skoklosters slott med Stiftelsen Hallwylska museet* tillstyrker att avgifterna för att vidareutnyttja offentliga handlingar regleras och begränsas. *Nationalmuseum med Prins Eugens Waldemarsudde* och *Statens historiska museer* ser positivt på förslaget att myndigheterna ges möjlighet att ta ut avgifter för att täcka sina kostnader. *Riksförbundet Sveriges museer* välkomnar att arkiv, bibliotek och museer, oavsett krav på kostnads täckning, kan tillämpa undantagsregeln. *Statens musikverk* anför att det finns en risk med att ge kulturmyndigheterna undantag från huvudregeln eftersom detta kan leda till ett avgiftsuttag som kan motverka syftet med direktivet. *IT- och telekomföretagen* önskar tydligare skrivningar om hur avgifterna ska få tas ut.

Bolagsverket, Konjunkturinstitutet, Lidingö kommun, Länsstyrelsen i Jönköping, Nationalmuseum med Prins Eugens Waldemarsudde, Statens musikverk, Statskontoret samt *Post och telestyrelsen* välkomnar utredningens förslag om att ge ESV i uppdrag att göra en översyn av avgiftsförordningen kopplad till den digitala utvecklingen. *Lunds universitet* anför att avgiftsreglerna för de statliga myndigheterna bör föras in i avgiftsförordningen, liksom de huvudsakliga principerna för uttag av avgifter i samband med massutlämning av data.

Skälen för regeringens förslag och bedömning*En ny huvudregel för avgiftsuttag*

I ändringsdirektivet anges att om avgifter tas ut för att vidareutnyttja handlingar får dessa inte vara högre än marginalkostnaderna för att reproducera, tillhandahålla och sprida handlingarna. Det är en skillnad mot den ursprungliga regleringen som tillät avgifterna vara så höga att de även täckte insamling av information och framställande av handlingar. Myndigheters kostnader för att samla in handlingarna eller förvalta system där de förvaras är exempel på kostnader som enligt den nya huvudregeln inte får beaktas vid avgiftsuttaget. Den nya huvudregeln för avgiftsuttag bör framgå av PSI-lagen.

För flertalet myndigheter har den föreslagna huvudregeln för att beräkna avgifterna för vidareutnyttjande inte någon avgörande ekonomisk betydelse. Orsaken till detta är att informationen samlas in och framställs av myndigheterna inom ramen för deras ordinarie uppdrag och verksamhet. Det kan vidare i vissa fall handla om så små belopp att kostnaderna för att administrera avgifterna blir högre än intäkterna från avgifterna. I dessa fall kan det vara rationellt att helt slopa avgifterna.

Regeringen anser, till skillnad från *Lunds universitet*, att den aktuella avgiftsregleringen bör tas in i PSI-lagen, då denna bör innehålla en sammanhållen reglering för de myndigheter och andra institutioner som omfattas av lagen.

Undantag från huvudregeln om avgiftsuttag

Den ovan beskrivna huvudregeln behöver enligt ändringsdirektivet inte tillämpas av offentliga myndigheter som är skyldiga att generera intäkter för att täcka en väsentlig del av sina verksamhetskostnader. För dessa myndigheter gäller samma reglering för avgiftsuttaget som enligt det ursprungliga direktivet, dvs. att de samlade intäkterna inte får vara högre än de sammanlagda kostnaderna för att samla in, framställa, reproducera och sprida handlingarna, inklusive en rimlig avkastning på investeringar. En motsvarande undantagsbestämmelse bör föras in i PSI-lagen. Det kommer därmed fortfarande vara möjligt för myndigheter med avgiftsfinansierade verksamheter att uppnå full kostnadstäckning för hela produktionskedjan.

Arkiv, bibliotek och museer ges vidare genom ändringsdirektivet ett generellt undantag från huvudregeln om avgiftstak. Denna grupp ska alltid kunna tillämpa den ovan nämnda undantagsbestämmelsen, oavsett om de är skyldiga att täcka verksamhetens kostnader med avgiftsintäkter. I ändringsdirektivet anges också att arkiv, bibliotek och museer får räkna in kostnaderna för rättighetsklarering och bevarande i underlaget för avgifterna. Regeringen bedömer att kostnaderna för dessa åtgärder ingår i avgiftsuttaget enligt undantagsbestämmelsen. I kostnader för rättighetsklarering kan t.ex. ingå att efterforska om handlingarna omfattas av tredje mans upphovsrätt, vilket får anses vara en del i kostnaden för att sprida handlingarna. Vidare är en förutsättning för att handlingarna ska kunna samlas in och framställas att de också kan lagras och hållas bevarade, varför även bevarandekostnader täcks in. Det bör mot denna bakgrund föras in en bestämmelse i PSI-lagen som möjliggör för arkiv, bibliotek och museer att tillämpa undantagsbestämmelsen, oberoende av

om de har krav på kostnadstäckning för sin verksamhet. Det generella undantaget för kulturinstitutionerna kan, som *Statens musikverk* framhållit, i och för sig motverka PSI-lagens grundläggande syfte att främja tillgänglighet och vidareutnyttjande av handlingar från myndigheter. Regeringen bedömer dock att möjligheten att göra undantag från huvudregeln många gånger kommer att vara nödvändig för att dessa myndigheter ska kunna ha resurser för att tillhandahålla handlingar för vidareutnyttjande.

Översyn av avgiftsförordningen

Så som utredningen framhållit kan information från den offentliga förvaltningen bli en värdefull resurs när informationen utnyttjas på andra sätt än vad som var syftet när den samlades in eller skapades. Det gäller särskilt för information i digital form. Om det inte finns något särskilt bemyndigande ger avgiftsförordningen myndigheterna ett generellt bemyndigande att ta ut avgifter för vissa tjänster, inklusive för utlämnande av information i digital form. I propositionen Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst slog regeringen fast en enhetlig princip för myndigheternas uttag av avgifter för tillhandahållande av uppgifter i elektronisk form. Regeringen angav i samband med detta att principen borde komma till klart uttryck i avgiftsförordningen (prop. 1997/98:136 s. 63 f.). Någon sådan ändring av förordningen genomfördes dock inte.

Enligt avgiftsförordningen får en myndighet ta ut avgifter för varor och tjänster, besluta om avgiftens storlek och disponera avgiftsinkomsterna bara om det följer av lag eller förordning eller av ett särskilt beslut från regeringen. Om regeringen inte har föreskrivit något annat ska avgifterna beräknas så att de täcker verksamhetens kostnader (full kostnadstäckning).

Utredningen har konstaterat att det finns myndigheter som uppfattar att avgiftsförordningens grundprincip om full kostnadstäckning står i konflikt med ändringsdirektivets huvudregel. Utredningen har därför föreslagit att ESV ges i uppdrag att se över avgiftsförordningen så att den inte uppfattas stå i strid med de ändrade reglerna i PSI-lagen, särskilt när det gäller avgifter för uppgiftslämnande i digital form. Flertalet av remissinstanserna tillstyrker utredningens förslag. Regeringen delar utredningens och remissinstansernas bedömning och avser därför att ge ESV i uppdrag att se över avgiftsförordningen i nu aktuella delar.

6.2 Åtgärder för att underlätta eftersökning av handlingar

Regeringens förslag: Myndigheterna ska publicera en förteckning över vilka typer av handlingar som vanligen kan tillhandahållas elektroniskt för vidareutnyttjande och tillhörande information.

Det ska införas en skyldighet för myndigheterna att ange beräkningsgrund redan när information lämnas om avgifter och andra villkor för vidareutnyttjandet.

Förteckningen samt informationen om avgifter och andra villkor ska myndigheterna kunna lämna elektroniskt och utan avgift.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag. Utredningen har även föreslagit att Riksarkivet ska ges i uppdrag att inrätta och förvalta en gemensam portal för myndigheternas information.

Remissinstanserna: Flertalet av remissinstanserna, bl.a. *Bolagsverket*, *Lantmäteriet*, *Statens tjänstepensionsverk* och *Statskontoret*, tillstyrker utredningens förslag om att införa skyldigheter för myndigheterna att publicera en förteckning och ange beräkningsgrund. Flera företrädare för vidareutnyttjarna, i form av *Bisnode Sverige AB*, *IT- och telekomföretagen* och *Stockholms handelskammare*, anser dock att bestämmelsen är för vagt formulerad. En liknande invändning framförs av *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)*. *Datainspektionen* och *Stockholms kommun* ifrågasätter om den föreslagna förändringen tillför något i förhållande till befintlig lagstiftning. *Stockholms läns landsting* är tveksamt till om värdet av att publicera förteckningarna överväger de kostnader som förslaget kan medföra.

Flertalet av remissinstanserna, däribland *Institutet för språk och folkminnen*, *Statskontoret*, *Svensk biblioteksforening*, *Sveriges geologiska undersökning* och *Tillväxtverket*, instämmer i utredningens bedömning om behovet av en myndighetsgemensam portal och framhåller att det finns andra pågående arbeten som behöver samordnas med portalarbetet, t.ex. arbetet med Geodataportalen. *Statens Försvarshistoriska museer (SFHM)* anser dock inte att det är tillräckligt utrett vilka kostnader som skulle uppstå för den myndighet som får i uppdrag att utveckla en sådan portal eller om liknande tjänster bättre kan tillhandahållas av privata aktörer. *Uppsala universitet* delar utredningens bedömning, men menar att portalens innehåll är bristfälligt beskrivet av utredningen, då det i betänkandet i bland framstår som om portalen ska vara en webbsida där information ska läggas ut och i bland förefaller som om handlingarna ska placeras i ett digitalt arkiv. *SVT* anser att ambitionen är bra, men bedömer att det finns en risk för att endast den information som myndigheterna själva vill göra tillgänglig kommer att finnas i portalen. *Bolagsverket*, *Naturvårdsverket* och *Sveriges universitets- och högskoleförbund* framhåller arbetet som Verket för innovationssystem (Vinnova) bedriver med portalen *öppnadata.se*. *Livruskammaren och Skoklosters slott med Stiftelsen Hallwylska museet* och *Riksantikvarieämbetet* framhåller vikten av att portalen innehåller länkar till myndigheternas information och inte används för att lagra eller förmedla andra handlingar än sådana förteckningar. *Vinnova* ställer sig positivt till att Riksarkivet får

uppgiften att tillgängliggöra myndigheternas förteckningar, t.ex. via en gemensam portal. *Riksarkivet* har i huvudsak inget att invända mot utredningens förslag i de delar som rör myndighetens verksamhet.

Skälen för regeringens förslag

Skyldighet att publicera en förteckning över tillhandahållna handlingar

Enligt artikel 9 i PSI-direktivet ska medlemsstaterna vidta praktiska arrangemang för att underlätta sökning efter handlingar som finns att tillgå för vidareutnyttjare. Som exempel anges framtagande av tillgångsförteckningar över viktiga handlingar med relevanta metadata. Helst ska förteckningarna vara tillgängliga på internet, i maskinläsbara format och i form av portaler som är kopplade till tillgångsförteckningarna. I ändringsdirektivet föreskrivs också att medlemsstaterna när så är möjligt ska underlätta sökning efter handlingar på flera språk.

Redan den befintliga regleringen i framför allt arkivlagen (1990:782) och OSL torde uppfylla de krav som ställs i direktiven. I dessa lagar ställs det krav på att myndigheterna ska upprätta en beskrivning över sina allmänna handlingar samt bestämmelser om en arkivbeskrivning och en systematisk arkivförteckning. För att ytterligare tillgodose informationsbehovet för vidareutnyttjarna bör dock myndigheterna enligt regeringens åläggas att publicera en separat förteckning över olika handlingstyper som vanligen kan tillhandahållas elektroniskt för vidareutnyttjande.

Informationsskyldigheten bör även omfatta sådan information om handlingarna som har betydelse för hur de kan användas. Detta gäller särskilt för omfattande vidareutnyttjanden. Förteckningarna bör således innehålla exempelvis namnet på och en kort beskrivning av informationsresursen, uppgifter om den senaste uppdateringen och befintliga tekniska format, samt information om avgifter, andra eventuella villkor, kända begränsningar och eventuell särskild kontaktperson för den aktuella informationsresursen.

Vid en avvägning mellan den ökade administrativa belastningen för myndigheterna och nyttan med förteckningarna bedömer regeringen, i likhet med utredningen, att det är ändamålsenligt att begränsa informationsskyldigheten. I förteckningarna bör endast redovisas vilka typer av handlingar som en myndighet vanligen kan tillhandahålla i elektronisk form, inte själva handlingarna eller en lista över dessa. Begreppet handlingstyp anknyter till arkivredovisningen. I sina föreskrifter definierar Riksarkivet handlingstyp som ”handling som tillkommer genom att en aktivitet genomförs upprepat” (RA-FS 2008:4).

Att handlingar markerats som vanligen tillgängliga för vidareutnyttjande innebär inte en skyldighet för myndigheten att tillhandahålla dessa, om det senare framkommer att handlingarna innehåller uppgifter som omfattas av sekretess. I linje med detta kan handlingar som enligt myndigheten innehåller uppgifter som vanligen omfattas av sekretess inte betraktas som handlingar som vanligtvis är tillgängliga för vidareutnyttjande. Sådana handlingstyper behöver alltså inte tas med i förteckningen.

Skyldigheten att publicera förteckningar kommer således innebära en viss ökad administrativ belastning på myndigheterna, men regeringen bedömer, till skillnad från bl.a. *Stockholms läns landsting*, att detta kan

förväntas bidra till en ökad överskådlighet och ett mer proaktivt förhållningssätt från myndigheternas sida avseende vidareutnyttjande och att dessa fördelar sammantaget överväger nackdelarna med förslaget. Det kan även noteras att flera myndigheter redan i dag tar fram förteckningar av det aktuella slaget.

Skyldighet att ange beräkningsgrund

I ändringsdirektivet införs ett krav på att myndigheterna utan begäran ska ange beräkningsgrund för avgifterna. Det innebär en förändring mot nuvarande bestämmelser och kräver således en ändring i PSI-lagen. I 11 § PSI-lagen görs ingen skillnad mellan standardavgifter och avvikande fall, vilket görs i direktivet. Regeringen avstod också från att i lagtexten ange att avgifter och villkor ska fastställas i förväg. Anledningen till detta var att en sådan bestämmelse kunde antyda att villkor och avgifter måste fastställas genom normbeslut (prop. 2009/10:175 s. 173). I 11 § andra stycket anges att en myndighet på begäran ska ange beräkningsgrund för avgifterna. Den bestämmelsen behöver alltså ändras med anledning av ändringsdirektivet. Regeringen bedömer, liksom utredningen och *Stockholms kommun*, att det bör införas en skyldighet för myndigheterna att ange beräkningsgrund redan i samband med att information lämnas om avgifter och andra villkor för vidareutnyttjandet.

Informationen ska lämnas elektroniskt och utan avgift

Såväl i PSI-direktivet som i PSI-lagen anges att informationen om avgifter och villkor ska lämnas elektroniskt, om det är möjligt och lämpligt. Regeringen bedömer, i likhet med utredningen, att det alltid är möjligt och lämpligt att sådan information lämnas elektroniskt. Om standardvillkor tillämpas måste det anses vara en självklarhet att de går att hitta på myndighetens webbsida. I fall som är avvikande, där myndigheterna inte tidigare har fastställt regler som ska tillämpas, måste en dialog föras mellan vidareutnyttjaren och myndigheten. Regeringen bedömer således att det ska införas ett krav i PSI-lagen som innebär att informationen om avgifter och andra villkor ska kunna lämnas elektroniskt och utan avgift.

Föreskriftsrätt avseende informationskyldigheten

Närmare bestämmelser om hur informationen om handlingar ska presenteras, t.ex. när det gäller metadata, bör meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer i form av verkställighetsföreskrifter. Riksarkivet har redan en närliggande föreskriftsrätt som myndigheten använt för att meddela föreskrifter och allmänna råd om arkivredovisning, dokumentation över statliga myndigheters informationssystem samt tekniska krav på handlingarnas format. Det framstår mot denna bakgrund som naturligt att Riksarkivet bemyndigas att utfärda de nu aktuella verkställighetsföreskrifterna.

Regeringen delar utredningens bedömning att föreskrifterna bör omfatta statliga myndigheter samt de organ som anges i bilagan till OSL. Dessa organ omfattas sedan tidigare av Riksarkivets föreskriftsrätt enligt arkivförordningen. Riksarkivets föreskriftsrätt kommer således inte omfatta kommuner och landsting. Det främsta skälet till detta är att

förutsättningarna skiljer sig väsentligt mellan olika kommuner respektive landsting, vilket försvårar en gemensam reglering. Det kan dock antas att Riksarkivets föreskrifter ändå kommer att vara vägledande för många kommuner och landsting när de ska uppfylla sin informationsskyldighet.

En myndighetsgemensam portal för myndigheternas handlingar som kan tillhandahållas för vidareutnyttjande

Offentliga myndigheter har en stor mängd information av olika slag. För den som vill vidareutnyttja denna kan det krävas ett omfattande arbete för att få en bild över vilken information som finns samt hur och på vilka villkor det går att få tillgång till den.

Ett sätt att ytterligare underlätta för vidareutnyttjare, förutom att enskilda myndigheter publicerar förteckningar, är att samordna myndigheternas information under en portal, dvs. på en gemensam webbsida som på ett enhetligt sätt hanterar och tillhandahåller metadata för och länkar till information från hela statsförvaltningen eller hela den offentliga sektorn. Regeringen bedömer att en gemensam portal skulle göra det möjligt för den som vill vidareutnyttja handlingar att få en bild över vilken information som finns tillgänglig för vidareutnyttjande både från den enskilda myndigheten och samlat för statsförvaltningen.

Regeringen gav 2012 Vinnova i uppdrag att utveckla en teknisk plattform för förmedling av data som tillgängliggjorts för vidareutnyttjare (N2012/3599/ITP). Uppdraget ska vara genomfört senast den 1 juli 2015. Några remissinstanser, bl.a. *SFHM*, har påpekat att det behövs ytterligare utredning avseende exempelvis de ekonomiska förutsättningarna för att bygga en sådan portal och hur portalen ska utformas. Regeringen delar remissinstansernas bedömning och anser även att det finns ett behov av en analys av hur en sådan portal eller plattform lämpligen bör utformas. Regeringen avser därför att ge Riksarkivet, i samverkan med Vinnova, i uppdrag att se över de tekniska, verksamhetsmässiga och ekonomiska förutsättningar för att överta och anpassa plattformen, samt, om det bedöms lämpligt, bygga vidare på det arbete som utförts av Vinnova.

6.3 Handläggning av en begäran

Regeringens förslag: Det ska vara möjligt för enskilda att begära ett skriftligt beslut för det fall ett vidareutnyttjande har förenats med villkor eller en begäran har avslagits. Sådana beslut ska motiveras.

Arkiv, bibliotek (inklusive högskolebibliotek) och museer ska vara undantagna från skyldigheten att lämna information om rättsinnehavare eller licensgivare i sina beslut om avslag vid en begäran om vidareutnyttjande.

Regeringens bedömning: Det finns inget behov av att ändra PSIlagens bestämmelser om överklagande.

Utredningens förslag och bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet av remissinstanserna, bl.a. *Lantmäteriet*, *Statskontoret*, *Stockholms kommun* och *Sveriges kommuner och lands-*

ting, tillstyrker utredningens förslag. *Domstolsverket* har inget att invända mot förslaget att det av lagen ska framgå att den enskilde kan begära att få ett skriftligt beslut och understryker vikten av att behålla den nuvarande huvudregeln om att beslut överklagas hos förvaltningsrätt. *Naturhistoriska riksmuseet* framhåller att det är naturligt att ha samma krav vid en begäran om vidareutnyttjande av handlingar som vid en begäran om utlämnande av allmänna handlingar.

Livrustkammaren och Skoklosters slott med Stiftelsen Hallwylska museet avstyrker förslaget om att arkiv, bibliotek och museer ska ges undantag från skyldigheten att lämna information om rättsinnehavare eller licensgivare i sina beslut om avslag.

SVT anser att det är beklagligt att utredningen inte föreslår en i lag tydligt reglerad struktur eller överprövningsinstans. *UC AB* anser att det krävs en effektivare hantering av överklaganden av myndighetsbeslut rörande utlämnande av offentliga handlingar. Bolaget förordar därför att uppgiften att överpröva utlämnande av handlingar läggs på en opartisk myndighet.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Skriftligt beslut

En begäran om vidareutnyttjande leder inte alltid till att en myndighet fattar ett formellt beslut om eventuella villkor för vidareutnyttjandet. En sådan begäran kan t.ex. besvaras med en hänvisning till en standardlicens och avgiftstaxa för vidareutnyttjande. Om den som begär vidareutnyttjande accepterar avgifterna och andra villkor fattar myndigheten oftast inget formellt beslut om att lämna ut en handling. Utan ett sådant beslut är det inte möjligt för vidareutnyttjare att i efterhand överklaga villkoren eller avgifterna. I vissa fall är myndigheterna skyldiga att motivera sina beslut och meddela dessa skriftligt. Enligt 21 § förvaltningslagen ska part underrättas om innehållet i en myndighets slutliga beslut i ett ärende om det gäller myndighetsutövning mot enskild om denne begär det. Bestämmelserna i 21 § förvaltningslagen gäller vid beslut inom PSI-lagens tillämpningsområde, under förutsättning att beslutet innefattar myndighetsutövning. Av 12 § PSI-lagen framgår att bestämmelserna i 21 § förvaltningslagen även gäller för sådana enskilda organ som enligt 2 § andra stycket PSI-lagen omfattas av den senare lagens bestämmelser.

Regeringen delar utredningens bedömning att skyldigheten att lämna skriftliga beslut vid begäran om vidareutnyttjande inte bör begränsas till att endast gälla i samband med myndighetsutövning. I PSI-lagen bör det därför föras in en uttrycklig bestämmelse om att myndigheterna på begäran ska lämna ett skriftligt beslut. Det är dock enligt regeringen tillräckligt att skyldigheten omfattar sådana beslut som har förenats med villkor eller när en begäran om vidareutnyttjande avslås. Dessa beslut bör även innehålla de skäl som har bestämt utgången i ärendet. Att myndigheten är skyldig att såväl vid avslag som vid uppställande av villkor motivera besluten möjliggör för vidareutnyttjare att förstå vilka bedömningar myndigheten har gjort. Detta kan vägleda dem vid deras bedömning av om det finns anledning att överklaga ett beslut.

En myndighet som avslår en begäran om vidareutnyttjande på grund av att ett vidareutnyttjande skulle inkräkta på tredje mans immaterialrätt ska informera om vem som är rättighetsinnehavare, dvs. den vars rätt enligt upphovsrättslagen kan komma att kränkas av vidareutnyttjandet. Om denne inte är känd är det tillräckligt att myndigheten i stället lämnar information om vilken licensgivare som myndigheten har fått handlingarna från. Sådana arkiv, bibliotek och museer som omfattas av ändringsdirektivets utvidgade tillämpningsområde undantas i ändringsdirektivet från skyldigheten att ange rättsinnehavare. En sådan skyldighet skulle medföra en orimlig stor arbetsbörda för arkiv, bibliotek (inklusive högskolebibliotek) och museer, eftersom de ofta har stora mängder av handlingar som omfattas av tredje mans upphovsrätt. Regeringen bedömer därför att motsvarande undantag bör införas i PSI-lagen.

Lagrådet har ifrågasatt i vilka situationer som ett beslut om avslag kan aktualiseras på den grunden att ett vidareutnyttjande skulle inkräkta på tredje mans rätt. En sådan situation uppstår, som framgått ovan, när någon framställer en begäran om att få vidareutnyttja en handling till vilken tredje man innehar rätt enligt upphovsrättslagen. En sådan handling omfattas inte av PSI-lagen. Att handlingen eventuellt kan lämnas ut som allmän handling enligt TF är en annan sak. Regleringen om att myndigheten enligt PSI-lagen ska hänvisa till rättighetshavare eller licensgivare vid ett avslag är inte ny. Det har inte framkommit något som tyder på att det uppkommit några problem vid tillämpningen av bestämmelsen. Regeringen anser därför att det inte finns något behov av att ändra på denna reglering.

Överklagande av beslut

Det har vid olika tillfällen förts fram synpunkter om att överklagandeprocessen enligt PSI-lagen är för omständlig och tar för lång tid. Utredningen har undersökt om det är möjligt att underlätta för enskilda att överklaga myndigheters beslut som har anknytning till PSI-området. Ett alternativ till nuvarande ordning med överklagande i förvaltningsdomstol skulle kunna vara att myndigheternas avgiftsbeslut överprövas av en särskild myndighet. Syftet med detta skulle vara att göra processen snabbare och att skapa en myndighet som får möjlighet att bygga upp en särskild kompetens på området.

Antalet överprövningar av beslut om vidareutnyttjande kan inte antas bli fler än att det kommer att bli en relativt begränsad uppgift för en tillsynsmyndighet. Det är därför enligt regeringen inte lämpligt att ge en ny tillsynsmyndighet i uppgift att överpröva andra myndigheters beslut enligt PSI-lagen (se vidare avsnitt 7.1).

En nackdel med en ordning där överprövning ska göras av en särskild tillsynsmyndighet är att en sådan bara skulle kunna pröva om ett beslut strider mot bestämmelserna i PSI-lagen. Vid prövning i en förvaltningsdomstol kan vidare även andra frågor som har samband med begäran om vidareutnyttjande prövas, t.ex. om avgifterna är förenliga med reglerna i avgiftsförordningen. Regeringen bedömer vidare att det är svårt att motivera ett införande av en särskild ordning för att överpröva beslut om

vidareutnyttjande, samtidigt som andra beslut, som kan ha betydligt större konsekvenser för enskilda, inte får samma prioritering inom rätts-systemet.

Det finns mot denna bakgrund enligt regeringen inte något behov av att ändra bestämmelserna om överklagande så som *SVT* och *UC AB* föreslagit. Den ordning som i dag gäller för överklagande enligt PSI-lagen bör således alltså gälla. Det finns heller inte skäl att ändra den reglering som gäller för överklagande av beslut om utlämnande av allmänna handlingar.

7 Tillsyn och exklusiva rättigheter

7.1 Särskild tillsynsfunktion

Regeringens bedömning: Utredningens förslag om att införa en särskild tillsynsfunktion för att säkerställa efterlevnaden av PSI-lagens diskrimineringsförbud bör inte genomföras.

Utredningens förslag: Överensstämmer inte med regeringens bedömning. Utredningen har föreslagit att Konkurrensverket ska ges i uppdrag att svara för tillsyn över PSI-lagens förbud mot diskriminerande villkor.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser, bl.a. *ESV*, *Lantmäteriet* och *Statskontoret*, tillstyrker förslaget. *ESV* anser dock att tillsynen även borde omfatta myndigheternas konkurrensutsatta verksamhet. *Konkurrensverket* delar utredningens bedömning att det är lämpligt att en myndighet får i uppgift att bedriva tillsyn på området för att säkerställa att diskrimineringsförbudet åtföljs, men invänder emot att denna tillsynsroll särskiljs från andra frågor som har koppling till vidareutnyttjandet. *Domstolsverket*, *Trafikverket* och *Stockholms kommun* avstyrker eller ifrågasätter förslaget, då de menar att några tydliga behov av en särskild tillsynsfunktion inte har framkommit.

Skälen för regeringens bedömning: I 8 § PSI-lagen anges flera olika krav på de villkor som får ställas för vidareutnyttjande. Förutom att de ska vara relevanta, och inte i onödan får begränsa möjligheterna till vidareutnyttjande, ska de vara icke-diskriminerande för jämförbara kategorier av vidareutnyttjande. Ett argument för att införa en tillsynsfunktion är att det för en vidareutnyttjare kan vara svårt att på egen hand visa att man är diskriminerad.

Diskrimineringsförbudet i PSI-lagen är på många sätt nära kopplat till de konkurrensrättsliga bestämmelserna, men det finns också skillnader mellan PSI-lagens och konkurrenslagens tillämpningsområden. PSI-lagen omfattar de myndigheter och övriga organ som har att tillämpa bestämmelserna om handlingsoffentlighet, medan konkurrenslagens tillämpningsområde baserar sig på begreppet företag, vilket i lagen definieras som en fysisk eller juridisk person som driver verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur.

Ett av huvudargumenten mot att införa en tillsynsfunktion är att tillhandahållandet av handlingar helt grundar sig på lagstiftning såsom TF

och OSL. Avslagsbeslut kan vidare prövas av domstol. Såsom framhållits av *Domstolsverket* kan det uppstå gränsdragningsproblem och skillnader mellan å ena sidan den praxisbildning utredningen förutser blir en följd av tillsynsfunktionens beslut och å andra sidan den praxis som utvecklas vid domstolarnas rättstillämpning.

Utredningen har inte heller enligt regeringens bedömning redovisat några tydliga behov eller starka skäl som talar för en tillsynsfunktion. För att kunna bedriva tillsyn behövs även effektiva sanktionsåtgärder. Utredningen har inte föreslagit att några sådana möjligheter ska införas.

Mot denna bakgrund, och då den överprövningsrätt som finns genom rätten till överklagande till förvaltningsdomstol är tillräcklig för att direktivets krav om opartisk prövning ska vara uppfyllt, bedömer regeringen, till skillnad från *ESV*, *Konkurrensverket*, *Lantmäteriet* och *Statskontoret*, att någon särskild tillsynsfunktion inte bör inrättas.

7.2 Avtal om exklusiva rättigheter vid kulturinstitutioner

Regeringens förslag: En exklusiv rätt vid digitalisering av kulturresurser ska få beviljas, även om det inte är nödvändigt för att tillhandahålla en tjänst av allmänt intresse. Om varaktigheten av en sådan exklusiv rätt är längre än tio år, ska rätten omprövas under det elfte året och vart sjunde år tiden därefter. Senast när den exklusiva rätten har gått ut ska den som har beviljats en sådan rätt ge myndigheten en kostnadsfri kopia av de digitaliserade kulturresurserna med en rätt att fritt utnyttja och distribuera materialet.

När en exklusiv rätt beviljas ska myndigheten offentliggöra information om detta.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Reaktionerna från remissinstanserna är blandade. Flera instanser inom kultursektorn är positiva till undantaget, medan andra inte anser att de bör ha något undantag. *Riksförbundet Sveriges museer* och *Statens historiska museer* tillstyrker förslaget. *Stockholms universitet* anser att utredningens bedömningar förefaller rimliga, under förutsättning att vidareutnyttjaren står för kostnaden för digitaliseringen. *Livrustkammaren* och *Skoklosters slott med Stiftelsen Hallwylska museet* och *Riksantikvarieämbetet* avstyrker förslaget. Med en sådan reglering finns enligt instanserna risk för att information låses in bakom betaltjänster och att enskilda organisationer/företag får monopol på viss kulturinformation. *Sveriges universitets- och högskoleförbund* anser att frågan bör utredas ytterligare innan någon reglering införs. *Nationalmuseum med Prins Eugens Waldermarsudde*, *Statens musikverk* och *Bisnode Sverige AB* framhåller att exklusiva rättigheter bör användas restriktivt. *Uppsala universitet* anför att det behövs ett förtydligande om att tioårsregeln gäller fr.o.m. den tidpunkt då avtalet om exklusivitet tecknas och inte fr.o.m. den dag då materialet digitaliseras.

Skälen för regeringens förslag: I artikel 11.1 i PSI-direktivet finns ett förbud mot s.k. exklusiva avtal. Förbudet innebär att alla potentiella

marknadsaktörer ska kunna vidareutnyttja handlingar, även om en eller flera av dem redan utnyttjar förädlade produkter som bygger på handlingarna. Kontrakt eller andra avtal mellan en myndighet och tredje man får inte innehålla något beviljande av ensamrätt. I artikel 11.2 finns ett undantag från detta. Där anges att en ensamrätt kan beviljas om det bedöms vara nödvändigt för att tillhandahålla en tjänst av allmänt intresse. Giltigheten av skälen ska i sådana fall prövas regelbundet och under alla omständigheter vart tredje år. Sådana avtal ska vara öppna för insyn och tillgängliga för allmänheten.

Genom ändringsdirektivet införs ett ytterligare undantag, som avser digitalisering av kulturresurser och regleras i artikel 11.2 a. Handlingar och annat material hos arkiv, bibliotek och museer kan enligt ändringsdirektivet anses utgöra kulturresurser. Material som utgör grunden för arkivs, biblioteks och museers verksamhet, t.ex. museers samlingar, bör därmed rimligen alltid kunna betraktas som kulturresurser. Rent administrativa handlingar hos dessa kulturinstitutioner torde däremot inte utgöra kulturresurser, även om de också kan vara intressanta att vidareutnyttja.

I ändringsdirektivet anges att ensamrätter som beviljas för digitalisering av kulturresurser i allmänhet inte får gälla längre än tio år. Om varaktigheten är längre ska den omprövas under det elfte året och vart sjunde år därefter. Avtal om ensamrätt ska också i de fallen vara öppna för insyn och göras tillgängliga för allmänheten. När en myndighet beviljat en ensamrätt för digitalisering av kulturresurser ska den berörda myndigheten utan kostnad få en kopia av de digitaliserade kulturresurserna. Kopian ska finnas tillgänglig för vidareutnyttjande när ensamrätten har löpt ut.

I skälen till ändringsdirektivet redovisas två anledningar till att ensamrätter för digitalisering av kulturresurser har reglerats i särskild ordning. För det första anges att det finns en befintlig praxis med offentlig-privata partnerskap, där kulturresurser digitaliseras med ensamrätt för de privata parterna. Syftet med dessa partnerskap är att underlätta en meningsfull användning av kultursamlingar och bidra till att allmänheten snabbare kan ta del av kulturarvet. Att offentlig-privata partnerskap kan vara särskilt viktiga på kulturområdet bekräftas för svensk del av förarbetena till PSI-lagen. Framför allt på kulturområdet ansågs arrangemang där en enskild aktör kunde finansiera digitaliseringen av material mot att få särskild rätt att exploatera materialet ibland vara nödvändiga för att angelägna digitaliseringsprojekt över huvud taget skulle komma till stånd (prop. 2009/10:175 s. 152). För det andra anges i ändringsdirektivet att det vid digitalisering av kulturresurser kan krävas att ensamrätten har en viss varaktighet för att den privata partnern ska ha en möjlighet att få sin investering återbetald.

Mot bakgrund av det ovan anförda anser regeringen att det finns behov av att tillåta längre avtal för digitalisering av kulturresurser. De risker som *Livrustkammaren och Skoklosters slott med Stiftelsen Hallwylska museet* och *Riksantikvarieämbetet* har anført bedömer inte regeringen vara särskilt stora. En bestämmelse bör därför införas i PSI-lagen som innebär att arkiv, bibliotek och museer får bevilja en exklusiv rätt vid digitalisering av kulturresurser. Om den exklusiva rätten överstiger tio år ska den omprövas under det elfte året och därefter vart sjunde år. Den

tidpunkt från vilken tioårsregeln ska börja räknas, som uppmärksammas av *Uppsala universitet*, bör enligt regeringens mening vara den tidpunkt då avtalet börjar gälla.

Regeringen anser sammanfattningsvis, i likhet med utredningen, att en särskild reglering för beviljandet av exklusiva rättigheter vid digitalisering av kultureresurser bör införas. I likhet med vad som gäller för när andra exklusiva avtal ingås ska ett arkiv, bibliotek och museum offentliggöra information om man använder sig av den aktuella möjligheten. För att uppfylla ändringsdirektivets krav bör det även föreskrivas att den som har beviljats en exklusiv rätt senast vid avtalets utgång utan kostnad ska ge arkivet, biblioteket eller museet en kopia av de digitaliserade kultureresurserna med en rätt att fritt utnyttja och distribuera materialet.

Av ändringsdirektivet framgår att exklusiva avtal inom direktivets utvidgade tillämpningsområde som existerar den 17 juli 2013, och som inte omfattas av de undantag som regleras i direktivet, ska upphöra att gälla när kontraktet löper ut eller under alla omständigheter senast den 18 juli 2043. Även det ursprungliga PSI-direktivet innehöll en reglering av giltigheten av tidigare ingångna avtal om exklusiva rättigheter. Någon sådan reglering intogs dock inte i PSI-lagen. Utredningen har dock lämnat ett förslag till bestämmelser om giltigheten av tidigare ingångna exklusiva avtal om digitalisering av kultureresurser. Statskontoret har tidigare kartlagt i vilken utsträckning som statliga och kommunala myndigheter beviljat exklusiva rättigheter som avses i artikel 11 i PSI-direktivet (Fi2010/1345). Av 102 tillfrågade myndigheter och kommuner var det 5 myndigheter och 1 landsting som ansåg att de hade beviljat en sådan exklusiv rätt. Kulturinstitutionerna ingick dock inte i kartläggningen eftersom dessa vid den aktuella tidpunkten inte omfattades av PSI-direktivet. Det finns därför anledning att, inför ställningstagandet till behovet av reglering av giltigheten av tidigare ingångna exklusiva avtal, kartlägga förekomsten av sådana avtal hos kulturinstitutionerna. Regeringen avser därför att ge Statskontoret ett sådant uppdrag och därefter vid behov återkomma till riksdagen med ett förslag till reglering.

Lagrådet har i sitt yttrande anfört att det är oklart om den nuvarande, och den nu föreslagna, regleringen av exklusiva rättigheter är avsedd att utgöra undantag från den grundläggande principen i svensk rätt om att myndigheters handlingar får användas fritt när de har lämnats ut av myndigheten. Detta är inte avsikten, och någon sådan oklarhet förefaller inte heller ha uppkommit vid tillämpningen av lagen. Med den slutliga utformningen av den föreslagna bestämmelsen om rätten till vidareutnyttjande, som tydliggör att vidareutnyttjande är tillåtet med de begränsningar som en myndighet är skyldig att besluta om eller som annars följer av författning, torde vidare enligt regeringen någon tveksamhet inte kunna uppstå kring räckvidden av regleringen om exklusiva rättigheter.

8 Ikraftträdande

Regeringens förslag: De föreslagna lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2015.

Regeringens bedömning: Det finns inte något behov av övergångsbestämmelser.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag. Utredningen har även föreslagit en reglering som behandlar giltigheten av tidigare ingångna avtal om digitalisering av kulturreсурser. Detta förslag behandlas i avsnitt 7.2.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans har kommenterat förslaget.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Ändringsdirektivet trädde i kraft den 17 juli 2013. Medlemsstaterna ska anta och offentliggöra de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet senast den 18 juli 2015. För att ändringsdirektivet ska vara genomfört i svensk rätt inom föreskriven tid föreslås att lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2015.

Det bedöms inte finnas behov av några särskilda övergångsbestämmelser.

9 Konsekvenser av förslagen

Regeringens bedömning: Införandet av en skyldighet för myndigheter, kommuner och privaträttsliga organ som omfattas av PSI-lagen att publicera en förteckning över vilka typer av handlingar som vanligen kan tillhandahållas elektroniskt innebär begränsade merkostnader. Dessa bedöms kunna hanteras inom befintliga anslagsnivåer. Övriga förslag till ändringar i PSI-lagen bedöms inte medföra några betydande ekonomiska konsekvenser.

De föreslagna ändringarna skulle kunna leda till en inte obetydlig ökning av Sveriges BNP.

De föreslagna ändringarna medför inte några direkta effekter för skyddet av den personliga integriteten.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser har inget att invända mot utredningens bedömning. Ett flertal instanser konstaterar dock att arbetet med de förteckningar som utredningen föreslår ska publiceras kommer att leda till administrativa kostnader. *Institutet för språk och folkminnen* framhåller att publiceringen av förteckningar kommer att kräva en betydande resursförstärkning. Myndigheten bedömer att arbetet med att urskilja vilka handlingar i myndighetens omfattande arkivsamlingar som skulle kunna tillgängliggöras för vidareutnyttjande kommer att ta flera decennier med befintliga resurser. *Sjöfartsverket* konstaterar vidare att det kan innebära merarbete att tillhandahålla uppgifter till den portal som föreslås i betänkandet, men ser fördelar med en samlad myndighets-

gemensam portal med standardiserade begrepp och termer som underlättar vidareutnyttjande av handlingar.

När det gäller konsekvenserna för den personliga integriteten anser *MSB* att det behövs en mer ingående analys och redovisning av hur arbetet med att främja vidareutnyttjande av handlingar ska inordnas i det överordnande arbetet med de krav på offentlighet och styrning av den offentliga informationshantering som följer av TF och OSL. Myndigheten ser risker om företag får ett starkt ekonomiskt beroende av handlingar för sina tjänster och därmed blir engagerade kravställare. Medborgarnas intresse av att kunna ta del av allmänna handlingar kan enligt myndigheten till följd av detta komma att bli nedprioriterat. *Datainspektionen* anser att PSI-lagens förhållande till bestämmelser om tillhandahållande av handlingar och skyddet för den personliga integriteten bör tydliggöras. Myndigheten anser bl.a. att det bör framgå av PSI-lagen att skyddet för den personliga integriteten inte påverkas av lagens bestämmelser. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* framhåller att det kan vara svårt att överblicka hur informationen sprids och på vilka nya sätt oförutsedda intrång i den personliga integriteten kan skapas. Det ställer enligt länsstyrelsen höga krav på den handläggare som gör informationen tillgänglig att bedöma konsekvenserna av ett tillgängliggörande och att detta sker i enlighet med övrig lagstiftning.

Skälen för regeringens bedömning

Ekonomiska konsekvenser för myndigheter och konsekvenser för företag

Flertalet av de förslag som lämnas i denna proposition finansieras genom avgiftsuttag. Vissa av förslagen som syftar till att skapa bättre förutsättningar för vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen kommer dock att finansieras genom myndigheternas anslag. Detta gäller bl.a. myndigheternas skyldighet att publicera en förteckning över vilka handlingar som vanligen kan tillhandahållas elektroniskt för vidareutnyttjande. En del av de nya reglerna kommer att påverka alla statliga och kommunala myndigheter samt privaträttsliga organ som omfattas av PSI-lagen. De direkta ekonomiska konsekvenserna av de nya tvingade reglerna är dock begränsade. Utgångspunkten är att myndigheterna kan vidta en stor del av åtgärderna successivt samt att insatserna kan samordnas med befintliga uppgifter och andra insatser som syftar till att utveckla myndigheternas öppenhet, service och effektivitet. Ett viktigt skäl till detta är att de nya kraven i hög grad är desamma som de som finns i OSL och arkivlagen, och som myndigheterna redan idag är skyldiga att följa. Sammanfattningsvis bedömer regeringen, till skillnad från bl.a. *Institutet för språk och folkminnen*, att ändringarna bör kunna genomföras inom ramen för befintliga anslag.

Många av förslagen syftar till att underlätta för företagen att vidareutnyttja information från den offentliga förvaltningen. Det kommer t.ex. att bli lättare att få reda på vilken information som finns att vidareutnyttja och i vilken form den går att få tag i. Det blir också enklare att i förväg bedöma hur höga avgifterna blir. Om den nya huvudregeln för avgifter tillämpas generellt bedöms företagens kostnader för information i många fall minska över tid. Troligen är det de mindre och nya företagen

som kommer kunna dra störst nytta av de olika åtgärderna för att öka vidareutnyttjandet. Det blir exempelvis enklare att få tag i informationen, vilket kan ha stor betydelse för företag med begränsad kapacitet att undersöka olika myndigheters tillgång av handlingar.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Utgångspunkten för de föreslagna ändringarna som syftar till att öka vidareutnyttjandet är att den offentliga förvaltningens information är en outnyttjad resurs som kan ha ett stort värde för olika delar av samhället. Ett ökat frivilligt utnyttjande av informationen kan förväntas medföra en större samhällsekonomisk nytta. De studier som genomförts avseende denna nytta baseras på en rad osäkerheter och mer eller mindre realistiska antaganden, t.ex. om den allmänna ekonomiska och tekniska utvecklingen i ett land samt avgifternas storlek. Därtill är vissa poster svåra att värdera. Detta gäller exempelvis värdet av en ökad öppenhet och insyn, högre kvalitet och nya tjänster. Regeringen delar dock utredningens bedömning att ett ökat vidareutnyttjande skulle kunna resultera i en inte obetydlig ökning av BNP.

Konsekvenser för skyddet av den personliga integriteten

Regeringen bedömer, i likhet med utredningen och flera av remissinstanserna, att det kan finnas risk för att insatserna för att öka spridning av information från myndigheter till resten av samhället kan leda till fall av felaktig spridning av information och otillbörliga intrång i den personliga integriteten. Vid utlämnande av handlingar ska myndigheterna tillämpa bestämmelser i flera, delvis samverkande regelverk. Bestämmelserna är komplicerade och ställer krav på flera, och många gånger svåra, bedömningar. Reglernas utformning och förhållande till varandra kan medföra en risk för felaktiga bedömningar av vad som ska lämnas ut elektroniskt.

De aktuella lagförslagen innebär dock inte någon skyldighet för myndigheterna att lämna ut handlingar i större utsträckning än vad som gäller i dag. PSI-lagen kan inte i sig åberopas som grund för att få tillgång till handlingar. Det innebär att frågan om vilka handlingar som kan lämnas ut för vidareutnyttjande även fortsättningsvis kommer bestämmas utifrån bestämmelserna i OSL, personuppgiftslagen och befintliga registerförfattningar.

Regeringen vill i detta sammanhang framhålla vikten av att myndigheterna löpande anpassar sina mål för och främjar arbetet med informationssäkerhet i syfte att motverka eventuella risker för den personliga integriteten.

Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen

1 §

I *andra stycket* görs en ändring som innebär att det formuleras som en bestämmelse som anger lagens syfte, i stället för att som tidigare beskriva lagens innehåll. Enligt bestämmelsen syftar lagen till att förhindra att myndigheter beslutar om villkor för vidareutnyttjande av handlingar som begränsar konkurrensen. Som *Lagrådet* konstaterat kan sådana villkor exempelvis avse villkor för tillhandahållande av handlingar i särskilda former.

Lagrådet har föreslagit att bestämmelsen i paragrafens *tredje stycke* ska utgå och samordnas med regleringen i 3 och 4 §§. Utredningen har inte föreslagit någon ändring av den aktuella regleringen. Bestämmelsen fyller vidare enligt regeringen en viktig funktion genom att tydligt, och i inledningen av lagen, ange att regleringen om vilka handlingar som ska tillhandahållas finns i annan författning. Någon ändring har därför inte gjorts i förhållande till lagrådsremissens förslag.

2 §

Ändringarna i *första stycket* innebär att det formuleras om, från att ha angett vad lagen innehåller till att uttryckligen ange dess tillämpningsområde. Enligt bestämmelsen gäller lagen för vidareutnyttjande av sådana handlingar som tillhandahålls av statliga och kommunala myndigheter. Av *andra stycket* framgår att vissa andra organ vid tillämpningen av PSI-lagen ska jämföras med myndigheter. Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

3 §

Paragrafen behandlas i avsnitt 5.2 och 5.3.

Ändringarna i paragrafen innebär för det första att samtliga undantag från lagens tillämpningsområde samlas i paragrafen och anges i en numrerad lista. Syftet med detta är att göra lagen mer lättillgänglig. För det andra innebär ändringarna att lagens tillämpningsområde utvidgas till högskolebibliotek samt sådana kulturinstitutioner som utgörs av arkiv, bibliotek och museer (punkterna 4 och 5).

Den *första punkten* motsvarar nuvarande 4 § första stycket första ledet.

Den *andra punkten* motsvarar nuvarande 4 § andra stycket 2. Begreppet affärsverksamhet ersätts dock med begreppet konkurrensutsatt verksamhet. Ändringen görs för att förtydliga lagen och dess tillämpningsområde. Vad som utgör konkurrensutsatt verksamhet måste bedömas från fall till fall. Verksamheten kan vara organiserad både i förvaltnings- och privaträttslig form. Om verksamheten bedrivs i myndighetsform framgår det ofta tydligt av myndighetens uppdrag att viss verksamhet förutsätts bedrivs i konkurrens med andra marknadsaktörer. Verksamhet som

består i att för samhällets räkning inhämta och tillhandahålla viss information är i typfallet inte att anse som konkurrensutsatt verksamhet, även om verksamheten är helt avgiftsfinansierad. En indikation på att något ändå utgör konkurrensutsatt verksamhet kan vara att myndigheten erbjuder kundspecifika anpassningar av den information som myndigheten tillhandahåller, t.ex. i form av analyser eller särskilda bearbetningar. En förutsättning för detta är dock att det verkligen finns andra faktiska eller potentiella utförare. En myndighets uppdragsverksamhet kan vidare inte anses vara konkurrensutsatt om verksamheten förutsätter tillgång till uppgifter som bara den utförande myndigheten får hantera med anledning av sekretess. En myndighet som utför både uppdrag som förutsätter tillgång till sekretessbelagda uppgifter, och sådana uppdrag som kan utföras i konkurrens, måste således tillämpa olika bestämmelser för avgiftsuttaget i respektive verksamhet.

Den *tredje punkten* motsvarar nuvarande 4 § andra stycket 1.

Den *fjärde punkten* motsvarar delvis nuvarande 3 § 1. Ändringen innebär vidare att högskolebibliotek ska omfattas av lagen. Med högskolebibliotek avses bibliotek vid universitet och högskolor, oavsett om dessa är statliga eller enskilda högskolor som beviljats examenstillstånd med stöd av lagen om tillstånd att utfärda vissa examina.

Den *femte punkten* motsvarar delvis nuvarande 3 § 2. Ändringen innebär att lagens tillämpningsområde utvidgas till att omfatta arkiv, bibliotek och museer. Arkiv, bibliotek och museer är kulturinstitutioner vars huvuduppgifter t.ex. är att samla in, bevara och tillgängliggöra kulturarvs- och forskningsmaterial. Myndigheter som har andra uppgifter som huvudsaklig verksamhet ska inte anses utgöra kulturinstitutioner, även om de exempelvis har ett internt bibliotek, ett eget arkiv eller en utställning om myndighetens historia. Om det inom en sådan myndighet finns en verksamhet med kulturarvsinriktning, som är organisatoriskt och verksamhetsmässigt tydligt avskild från myndighetens övriga verksamhet, bör dock en sådan verksamhet kunna anses utgöra ett arkiv, bibliotek eller museum.

Den *sjätte punkten* motsvarar nuvarande 6 § första stycket 2.

Den *sjunde punkten* motsvarar nuvarande 5 § första stycket.

Lagrådet har föreslagit att de första och sjunde punkterna ska omformuleras, från att ange undantag från lagens tillämpning, till att ange att lagen inte påverkar tillämpningen av viss annan lagstiftning. Rådet anser vidare att dessa punkter ska sammanföras under 4 §. I lagrådsremissen har ingen ändring föreslagits av dessa bestämmelser i förhållande till den nu gällande regleringen. Inget har vidare framkommit som tyder på att några oklarheter uppkommit vid tillämpningen av bestämmelserna. Det bedöms därför inte finnas tillräckliga skäl att göra de ändringar som *Lagrådet* föreslagit. Bestämmelserna föreslås således alltjämt regleras undantag från lagens tillämpning och därmed placeras i 3 §.

4 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 5 § andra stycket.

5 §

Paragrafen behandlas i avsnitt 5.1. Paragrafen har utformats med beaktande av *Lagrådets* synpunkter.

Bestämmelsen i paragrafen är ny och inför PSI-direktivets allmänna princip om rätten till vidareutnyttjande av handlingar. I paragrafen placeras även den reglering som finns i nuvarande 4 § första stycket andra ledet.

Bestämmelsen klargör att rätten att vidareutnyttja handlingar inte kräver något särskilt beslut. Vidareutnyttjande är tillåtet när handlingar som omfattas av lagen tillhandahålls av myndigheter och sådana organ som vid tillämpningen av lagen ska jämföras med myndigheter. När en myndighet fattar beslut om att en handling kan lämnas ut innebär det att vidareutnyttjande tillåts, med de begränsningar som en myndighet är skyldig att besluta om eller som annars följer av någon författning, exempelvis personuppgiftslagen och OSL.

Att lagen inte i något avseende påverkar enskildas rätt att få tillgång till handlingar eller myndigheternas skyldighet att tillhandahålla handlingar framgår av 1 § tredje stycket.

6 §

I paragrafen görs vissa redaktionella ändringar. Bestämmelsen om att datorprogram inte ska anses vara en handling flyttas till 3 § 6 och formuleras som ett undantag från lagens tillämpningsområde. Någon ändring i sak är inte avsedd.

7 §

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.1.

PSI-lagen ger i sig varken någon rätt eller skyldighet för myndigheter att ta ut avgifter. För att en myndighet ska få ta ut avgifter krävs ett bemyndigande. Bemyndigandet kan antingen vara generellt eller specifikt. Avgiftsförordningen innehåller vissa generella bemyndiganden för statliga myndigheter, medan kommunallagen innehåller bemyndiganden för kommunala myndigheter.

I *första stycket* finns den nya huvudregeln om avgifter som införts genom ändringsdirektivet. Om en myndighet får ta ut avgifter får dessa enligt huvudregeln inte vara högre än att de täcker de kostnader som beräknas uppstå för myndigheten till följd av det aktuella vidareutnyttjandet. Bestämmelsen har även ändrats på så sätt att det tydliggjorts att den gäller samtliga avgifter vid vidareutnyttjande. Avgifter vid vidareutnyttjande avses omfatta alla avgifter som är kopplade till vidareutnyttjandet. Det innebär att såväl avgifter för själva utlämnandet som eventuella licensavgifter och andra avgifter ska räknas samman. Ändringsdirektivets marginalkostnadsprincip innebär att avgifterna, om möjligt, ska beräknas utifrån kostnaden för det enskilda vidareutnyttjandet. PSI-direktivet utgår också från att avgifterna i samtliga fall ska fastställas i förväg. Myndigheten måste därför uppskatta de totala kostnaderna för tjänsten och den totala användningen under en lämplig redovisningsperiod för att kunna fastställa avgiften.

Avgiftsunderlaget enligt första stycket får bara avse kostnaderna för att reproducera, tillhandahålla och sprida handlingarna. Som exempel på sådana kostnader kan nämnas utvecklings- och driftskostnader för en

tjänst som möjliggör ett tillhandahållande av handlingar, t.ex. via internet. Kostnader för spridning kan också omfatta användarstöd. Myndighetens kostnader för att samla in handlingarna eller förvalta system där de förvaras är exempel på kostnader som inte får inräknas i avgiftsunderlaget enligt huvudregeln.

Enligt *andra stycket* får myndigheter som är skyldiga att täcka en väsentlig del av kostnaderna för en verksamhet med avgiftsintäkter ta ut avgifter som utöver vad som anges i första stycket även får omfatta kostnader för att samla in och framställa handlingar samt en rimlig avkastning på investeringar. Avgiftstaket i *andra stycket* motsvarar det tak som anges i nuvarande 7 § och gör det således möjligt för myndigheter med avgiftsfinansierade verksamheter att även fortsättningsvis uppnå full kostnadstäckning för hela produktionskedjan.

Som exempel på ersättningsbara kostnader enligt *andra stycket* kan nämnas kostnader för rättighetsklarering och bevarande av handlingar. Kostnader för rättighetsklarering kan exempelvis utgöra kostnader för att efterforska om handlingar omfattas av tredje mans upphovsrätt. Vid tillämpningen av *andra stycket* ska de samlade kostnaderna och intäkterna beräknas för en viss period och utgöra grund för avgiftsuttaget.

Enligt *tredje stycket* gäller bestämmelsen i *andra stycket* för arkiv, bibliotek och museer, oberoende av om de är skyldiga att täcka verksamhetens kostnader med avgiftsintäkter eller inte. Det krävs dock, liksom för myndigheter enligt första och *andra stycket*, att de har rätt att ta ut avgifter för vidareutnyttjande. Med bibliotek avses även högskolebibliotek.

9 §

Paragrafen behandlas i avsnitt 5.3.

I paragrafen ändras begreppet affärsverksamhet till konkurrensutsatt verksamhet. Innebörden av detta begrepp behandlas i kommentaren till 3 §.

10 §

Paragrafen behandlas i avsnitt 7.2.

I *andra stycket* införs ett undantag från regleringen om exklusiva rättigheter i första stycket som gäller för digitalisering av kulturresurser. De exklusiva rättigheter som behandlas i paragrafen får, i enlighet med regleringen i 1 § tredje stycket och 5 §, inte inskränka på myndigheternas skyldigheter att lämna ut handlingar eller möjligheterna att fritt använda handlingar som har lämnats ut. Rättigheterna kan exempelvis avse rätten att få tillgång till en handling i en form som myndigheten inte är skyldig att tillhandahålla.

För digitalisering av kulturresurser kan en exklusiv rätt beviljas för längre tid än för sådana som beviljas med stöd av första stycket. Det ställs inga krav på att den exklusiva rätten ska vara nödvändig för att tillhandahålla en tjänst av allmänt intresse. Det avgörande är i stället att materialet som är föremål för digitalisering är just kulturresurser. Bestämmelsen omfattar även material som blir till handlingar i samband med digitaliseringen, t.ex. när konstföremål fotograferas.

Det är bara arkiv, bibliotek och museer som kan inneha sådana kulturresurser som bestämmelsen avser. Med bibliotek avses alla bibliotek som

har att tillämpa lagen, inklusive högskolebibliotek. För dessa organ är normalt sådant material som utgör grunden för myndigheternas verksamhet, t.ex. ett museums samlingar, att betrakta som kulturresurser. Administrativa handlingar och liknande kan dock inte bedömas vara kulturresurser.

Enligt andra stycket ska en exklusiv rätt för digitalisering av kulturresurser som överstiger tio år omprövas under det elfte året och därefter vart följande sjunde år. Vid omprövningen bör tekniska, ekonomiska och administrativa förändringar i miljön beaktas. Tidpunkten för när omprövningen ska göras bör beräknas från det att avtalet börjar gälla.

I *tredje stycket* anges en förutsättning för att en exklusiv rätt ska få beviljas för det fall en vidareutnyttjare självständigt svarar för digitaliseringen. Den myndighet som innehar kulturresurserna som ska digitaliseras, och beviljar rätten, ska i detta fall av vidareutnyttjaren kostnadsfritt erhålla en kopia av de digitaliserade kulturresurserna med rätt att fritt utnyttja och distribuera den. Avtalspartnern ska överlämna kopian till myndigheten senast vid avtalets utgång.

I *fjärde stycket* anges att exklusiva rättigheter enligt första och andra stycket ska offentliggöras. Bestämmelsen motsvarar den reglering som tidigare fanns i första stycket.

11 §

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.2.

Enligt *första stycket* ska en myndighet alltid informera om beräkningsgrunden för avgifter i samband med att information lämnas om själva avgifterna och andra villkor för vidareutnyttjande. Enligt den nuvarande regleringen behöver beräkningsgrunden för avgifterna bara anges på begäran.

I *andra stycket* införs en skyldighet att publicera en förteckning över vilka typer av handlingar som vanligen kan tillhandahållas elektroniskt för vidareutnyttjande samt tillhörande information. Publiceringen kan lämpligen ske på myndighetens webbplats. Med begreppet ”handling som kan lämnas ut i elektronisk form” avses också sådana handlingar där det elektroniska utlämnandet ska prövas särskilt, t.ex. enligt en registerförfattning. Med tillhörande information avses sådan information som är av reell betydelse för den som vill vidareutnyttja handlingarna. Som exempel kan nämnas namn på handlingstypen och en kort beskrivning av informationsresursen, senaste uppdatering, tekniska format, information om avgifter och andra eventuella villkor, kända begränsningar och eventuell särskild kontaktperson för den aktuella informationsresursen. Om det elektroniska tillhandahållandet kräver särskild prövning, t.ex. enligt en registerförfattning, bör även detta framgå.

Informationsskyldigheten enligt andra stycket är begränsad på två sätt. För det första omfattar bestämmelsen bara typer av handlingar, dvs. myndigheterna behöver inte ange vilka enskilda handlingar som den kan tillhandahålla. Dessutom behöver förteckningen bara innehålla typer handlingar som vanligen kan tillhandahållas i elektronisk form. I de flesta fall torde en myndighets befintliga arkivredovisning kunna ligga till grund för förteckningen enligt PSI-lagen.

Även om en viss typ av handling har tagits med i förteckningen måste myndigheten pröva varje utlämnande för sig. Exempelvis kan sekretess

eller regleringen i personuppgiftslagen i det enskilda fallet utgöra ett hinder för tillhandahållande. På samma sätt kan handlingar som enligt myndigheten innehåller uppgifter som vanligen omfattas av sekretess inte betraktas som handlingar som vanligen är tillgängliga för vidareutnyttjande. Sådana handlingstyper behöver alltså inte tas med i förteckningen.

Det finns ingenting som hindrar att typer av handlingar som av någon anledning utelämnats från förteckningen senare tillhandahålls elektroniskt för vidareutnyttjande. I sådant fall ska dock förteckningen kompletteras med de handlingstyperna i samband med det elektroniska tillhandahållandet.

I *tredje stycket* anges att information enligt första och andra styckena ska kunna lämnas elektroniskt och utan avgift.

12 §

I paragrafen görs, med anledning av *Lagrådets* yttrande, samma språkliga ändring som i 2 §.

14 §

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.3.

I *första stycket* införs en ny bestämmelse som innebär att en myndighet ska vara skyldig att lämna ett skriftligt beslut om den har uppställt villkor för vidareutnyttjande eller har avslagit en begäran om vidareutnyttjande. Beslutet ska innehålla en motivering till varför myndigheten har beslutat på det sätt som den gjort. Till skillnad från motsvarande bestämmelse i 21 § förvaltningslagen gäller skyldigheten oavsett om det aktuella beslutet innefattar myndighetsutövning eller inte.

Som *Lagrådet* har konstaterat är den aktuella bestämmelsen inte avsedd att tillämpas till den delen ett beslut avser en bedömning av om en handling får tillhandahållas. Detta framgår av 1 § tredje stycket. Någon ändring i detta avseende föreslås inte i denna proposition utan det som uttalades i samband med lagens införande är alljämt tillämpligt (prop. 2009/10:175 s. 178). Något förtydligande av detta har inte bedömts vara nödvändigt.

I *andra stycket* placeras bestämmelsen från nuvarande första stycket 2. Enligt bestämmelsen måste en myndighet ange vem som är rättighetsinnehavare när ett beslut om avslag på en begäran om vidareutnyttjande grundas på att vidareutnyttjandet skulle inkräkta på tredje mans rätt enligt upphovsrättslagen. Om rättighetsinnehavaren är okänd ska det anges vilken licensgivare som myndigheten har fått informationen från. Ett undantag från den skyldigheten införs nu för arkiv, bibliotek och museer.

Ikraftträdandebestämmelse

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 8.

Ändringarna i PSI-lagen träder enligt bestämmelsen i kraft den 1 juli 2015.

I

(Lagstiftningsakter)

DIREKTIV

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV 2013/37/EU

av den 26 juni 2013

om ändring av direktiv 2003/98/EG om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn

(Text av betydelse för EES)

EUROPAPARLAMENTET OCH EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR
ANTAGIT DENNA FÖRORDNING

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktions-
sätt, särskilt artikel 114,

med beaktande av Europeiska kommissionens förslag,

efter översändande av förslaget till lagstiftningsakt till de natio-
nella parlamenten,

med beaktande av Europeiska ekonomiska och sociala kommit-
téns yttrande⁽¹⁾,

i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet⁽²⁾, och

av följande skäl:

- (1) Handlingar som framställs av offentliga myndigheter i medlemsstaterna utgör en omfattande, diversifierad och värdefull resurs som kan gynna kunskapsekonomin.
- (2) I Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/98/EG av den 17 november 2003 om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn⁽³⁾ fastställs en minimiuppsättning regler för vidareutnyttjande av handlingar som finns hos offentliga myndigheter i medlemsstaterna samt för hur detta vidareutnyttjande ska underlättas i praktiken.
- (3) Riktlinjer om öppna data som främjar bred tillgänglighet och vidareutnyttjande av offentlig information för privata eller kommersiella syften, med minimala eller inga rättsliga, tekniska eller ekonomiska begränsningar, och som främjar informationsflödet inte bara för ekonomiska aktörer utan även för allmänheten, kan spela en viktig roll när det gäller att stimulera utvecklingen av nya tjänster

baserade på nya sätt att kombinera och utnyttja sådan information, stimulera ekonomisk tillväxt samt främja socialt engagemang. Detta kräver dock lika villkor på unionsnivå som styr huruvida vidareutnyttjande av handlingar är tillåtet eller ej, vilket inte kan uppnås om medlemsstaters eller offentliga myndigheters egna regler och rutiner får avgöra frågan.

- (4) Att tillåta vidareutnyttjande av handlingar som innehas av offentliga myndigheter ger mervärde för vidareutnyttjarna, slutanvändarna och samhället i stort och i många fall även för den offentliga myndigheten själv, då insyn och ansvarighet främjas och vidareutnyttjare och slutanvändare kan ge återkoppling som gör att den berörda offentliga myndigheten kan förbättra kvaliteten på den information som samlas in.
- (5) Sedan den första uppsättningen regler om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn antogs 2003 har mängden data i världen, däribland offentliga data, ökat lavinartat och nya typer av data genereras och samlas in. Samtidigt bevitnar vi en kontinuerlig utveckling inom tekniken för analys, användning och behandling av data. Denna snabba tekniska utveckling gör det möjligt att skapa nya tjänster och nya tillämpningar som bygger på att data används, sammanställs och kombineras. De regler som antogs 2003 håller inte längre takten med de snabba förändringarna, och resultatet blir att de ekonomiska och sociala möjligheter som följer av vidareutnyttjandet av offentliga data kan gå förlorade.
- (6) Samtidigt har medlemsstaterna nu fastställt riktlinjer för vidareutnyttjande inom ramen för direktiv 2003/98/EG, och vissa av dem har antagit långtgående öppna datastrategier för att underlätta vidareutnyttjandet av tillgängliga offentliga data för enskilda och företag i större utsträckning än den miniminivå som föreskrivs i det direktivet. För att motverka en situation med olika regler

⁽¹⁾ EUT C 191, 29.6.2012, s. 129.

⁽²⁾ Europaparlamentets ståndpunkt av den 13 juni 2013 (ännu ej offentliggjord i EUT) och rådets beslut av den 20 juni 2013.

⁽³⁾ EUT L 345, 31.12.2003, s. 90.

- i olika medlemsstater som skulle hindra ett gränsöverskridande utbud av produkter och tjänster, och för att se till att jämförbara offentliga dataset kan vidareutnyttjas för alleuropeiska tillämpningar som är baserade på dem, krävs också ett minsta mått av harmonisering för att avgöra vilka offentliga data som är tillgängliga för vidareutnyttjande på den inre informationsmarknaden i överensstämmelse med tillämpliga bestämmelser om tillgång.
- (7) Direktiv 2003/98/EG innehåller ingen skyldighet beträffande tillgång till handlingar och ingen skyldighet att tillåta vidareutnyttjande av handlingar. Beslutet att tillåta vidareutnyttjande eller inte fattas fortfarande av medlemsstaterna eller av den berörda offentliga myndigheten. Samtidigt bygger direktiv 2003/98/EG på nationella regler om tillgång till handlingar, och därför medför direktivet ingen skyldighet att tillåta vidareutnyttjande av handlingar om tillgången omfattas av restriktioner (exempelvis om tillgången enligt nationella bestämmelser är begränsad till medborgare eller företaget som visar att de har ett särskilt intresse av att få tillgång till handlingarna) eller om handlingarna är undantagna från tillgång (exempelvis om handlingarna enligt nationella bestämmelser är undantagna från tillgång på grund av sin känsliga karaktär, bland annat med hänsyn till den inre säkerheten, försvaret eller den allmänna säkerheten). Vissa medlemsstater har uttryckligen kopplat rätten till vidareutnyttjande till en rätt till tillgång, så att alla allmänt tillgängliga dokument kan vidareutnyttjas. I andra medlemsstater är kopplingen mindre tydlig, vilket gör att det uppstår osäkerhet om rättsläget.
- (8) Direktiv 2003/98/EG bör därför ändras så att det innehåller en tydlig skyldighet för medlemsstaterna att göra alla handlingar tillgängliga för vidareutnyttjande, utom om tillgången omfattas av restriktioner eller handlingarna är undantagna från tillgång enligt nationella bestämmelser om tillgång till handlingar, och med förbehåll för andra undantag som fastställs i detta direktiv. De ändringar som det här direktivet innehåller syftar inte till att definiera eller ändra medlemsstaternas bestämmelser om tillgång, som förblir deras ansvar.
- (9) Med hänsyn till unionsrätten samt medlemsstaternas och unionens internationella skyldigheter, i synnerhet inom ramen för Bernkonventionen för skydd av litterära och konstnärliga verk och avtalet om handelsrelaterade aspekter av immaterialrätter, bör handlingar till vilka tredje man innehar immateriella rättigheter vara undantagna från tillämpningsområdet för direktiv 2003/98/EG. Om tredje man var ursprunglig ägare till de immateriella rättigheterna till en handling som innehas av bibliotek, även universitetsbibliotek, museer och arkiv och skyddsperioden för rättigheterna inte har löpt ut, bör den handlingen vid tillämpningen av detta direktiv anses vara en handling till vilken tredje man innehar immateriella rättigheter.
- (10) Direktiv 2003/98/EG bör tillämpas på sådana handlingar vars tillhandahållande ingår i den offentliga verksamhet som bedrivs av de berörda offentliga myndigheterna enligt lagstiftning eller andra bindande regler i medlemsstaten. Om sådana regler saknas bör den offentliga verksamheten fastställas i enlighet med gängse administrativ praxis i medlemsstaterna, förutsatt att den offentliga verksamheten är tydligt avgränsad med möjlighet till omprövning. Den offentliga verksamheten kan fastställas generellt eller från fall till fall för enskilda offentliga myndigheter.
- (11) Detta direktiv bör genomföras och tillämpas i full överensstämmelse med principerna för skydd 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⁽¹⁾. Här bör man särskilt ha i åtanke att det enligt det direktivet är medlemsstaterna som bör fastställa under vilka villkor behandling av uppgifter är tillåten. En av principerna i det direktivet är dessutom att personuppgifter efter insamling inte får behandlas på ett sätt som är oförenligt med de särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål för vilka dessa uppgifter samlades in.
- (12) Direktiv 2003/98/EG bör inte påverka de rättigheter, inklusive ekonomiska och moraliska rättigheter, som anställda inom offentliga myndigheter eventuellt åtnjuter inom ramen för nationella regler.
- (13) Vidare bör den berörda offentliga myndigheten behålla rätten att utnyttja handlingen efter det att denna gjorts tillgänglig för vidareutnyttjande.
- (14) Tillämpningsområdet för direktiv 2003/98/EG bör utvidgas till att omfatta bibliotek (även universitetsbibliotek), museer och arkiv.
- (15) Ett av huvudsyftena med inrättandet av den inre marknaden är att skapa villkor som främjar utvecklingen av unionsomfattande tjänster. Bibliotek, museer och arkiv förfogar över stora mängder värdefulla informationsresurser från den offentliga sektorn, särskilt sedan digitaliseringsprojekt gjort att mängden digitalt offentligt material mångdubblats. Dessa kulturavssamlingar och relaterade metadata är en potentiell källa för produkter och tjänster med digitalt innehåll och rymmer en enorm potential i fråga om innovativt vidareutnyttjande i sektorer som utbildning och turism. Med utökade möjligheter att vidareutnyttja offentligt kulturellt material bör till exempel unionsföretag kunna utnyttja materialets potential och bidra till ekonomisk tillväxt och skapande av arbetstillfällen.

(1) EGT L 281, 23.11.1995, s. 31.

- (16) Medlemsstaternas regler och rutiner för utnyttjande av offentliga kulturresurser präglas av stora skillnader som hindrar den ekonomiska potentialen hos dessa resurser från att frigöras. Bibliotek, museer och arkiv fortsätter att investera i digitalisering; många gör redan nu sitt offentliga innehåll tillgängligt för vidareutnyttjande och många söker aktivt olika möjligheter att vidareutnyttja innehållet. Eftersom de verkar i vitt skilda lagstiftningsmässiga och kulturella miljöer har emellertid kulturinstitutionernas rutiner för utnyttjande av innehåll utvecklats åt olika håll.
- (17) Nationella regler och rutiner för vidareutnyttjande av offentligt kulturellt material hos bibliotek, museer och arkiv bör genomgå ett minsta mått av harmonisering, eftersom skillnaderna i nationella regler och rutiner eller brist på tydlighet utgör ett hinder för en väl fungerande inre marknad och för en tillfredsställande utveckling av informationssamhället i unionen.
- (18) Utvidgningen av tillämpningsområdet för direktiv 2003/98/EG bör begränsas till tre typer av kulturinstitutioner – bibliotek, även universitetsbibliotek, museer och arkiv – eftersom deras samlingar är och i allt högre grad kommer att bli ett värdefullt material för vidareutnyttjande i många produkter, som exempelvis mobila applikationer. Andra typer av kulturinstitutioner (som orkestrar, operor, baletter och teatrar), liksom även arkiv som är en del av sådana institutioner, bör inte heller i fortsättningen omfattas av tillämpningsområdet på grund av sin karaktär av scenkonst. Eftersom nästan allt deras material omfattas av immateriella rättigheter för tredje man och därför även i fortsättningen skulle vara undantaget från direktivets tillämpningsområde, skulle det inte få någon större betydelse om dessa togs med i direktivet.
- (19) Digitalisering är ett viktigt sätt att öka tillgången till och användningen av kulturellt material för utbildning, arbete eller förströelse. Digitalisering rymmer även betydande ekonomiska möjligheter eftersom den gör det lättare att integrera kulturellt material i digitala tjänster och produkter och därigenom främjar skapande av arbetstillfällen och tillväxt. Dessa aspekter framhölls bland annat i Europaparlamentets resolution av den 5 maj 2010 om *Europeana – nästa steg*⁽¹⁾, kommissionens rekommendation 2011/711/EU av den 27 oktober 2011 om digitalisering av och tillgång via internet till kulturellt material och digitalt bevarande⁽²⁾ samt rådets slutsatser av den 10 maj 2012 om digitalisering av och tillgång via internet till kulturellt material och digitalt bevarande⁽³⁾. Dessa dokument stakar ut vägen för hanteringen av de rättsliga, ekonomiska och organisatoriska aspekterna av att digitalisera Europas kulturarv och föra ut det på internet.
- (20) För att underlätta vidareutnyttjande bör offentliga myndigheter, när så är möjligt och lämpligt, tillgängliggöra handlingar i öppna och maskinläsbara format tillsammans med tillhörande metadata, med maximal precision och detaljrikedom, i ett format som säkerställer interoperabilitet, t.ex. genom att hantera handlingarna på ett sätt som överensstämmer med de principer som styr kraven på interoperabilitet och användbarhet för rumslig information enligt Europaparlamentets och rådet direktiv 2007/2/EG av den 14 mars 2007 om upprättande av en infrastruktur för rumslig information i Europeiska gemenskapen (Inspire)⁽⁴⁾.
- (21) En handling bör anses vara i maskinläsbart format om den är i ett filformat som är strukturerat på ett sådant sätt att datorprogram enkelt kan identifiera, känna igen och extrahera specifika uppgifter i den. Maskinläsbara data är data kodade i filer som är strukturerade i ett maskinläsbart format. Maskinläsbara format kan vara öppna eller proprietära; de kan, men behöver inte, vara formella standarder. Handlingar bör inte anses vara i maskinläsbart format om de är kodade i ett filformat som begränsar automatisk behandling på grund av att data inte alls, eller endast med svårighet, kan extraheras från dessa handlingar. Medlemsstaterna bör, när så är lämpligt, uppmuntra användningen av öppna, maskinläsbara format.
- (22) Om offentliga myndigheter avgiftsbelägger vidareutnyttjandet av handlingar, bör avgiften i princip begränsas till marginalkostnaderna. Hänsyn bör dock tas till att det är nödvändigt att se till att offentliga myndigheter som är skyldiga att generera intäkter för att täcka en väsentlig del av sina kostnader kopplade till den offentliga verksamheten eller kostnaderna för insamling, framställning, reproduktion och spridning av vissa handlingar som tillgängliggjorts för vidareutnyttjande inte hindras från att fungera normalt. I sådana fall bör offentliga myndigheter kunna ta ut en avgift som överstiger marginalkostnaderna. Sådana avgifter bör fastställas i enlighet med objektiva, öppna redovisade och kontrollerbara kriterier, och de samlade intäkterna från tillhandahållande och tillåtelse till vidareutnyttjande av handlingar bör inte överstiga kostnaderna för insamling, framställning, reproduktion och spridning, tillsammans med en rimlig avkastning på investeringar. Skyldigheten att generera intäkter för att täcka en väsentlig del av offentliga myndigheters kostnader för den offentliga verksamheten eller kostnaderna för insamling, framställning, reproduktion och spridning av vissa handlingar behöver inte vara lagstadgad utan kan exempelvis följa av administrativ praxis i medlemsstaterna. Sådana skyldigheter bör regelbundet ses över av medlemsstaterna.

(1) EUT C 81 E, 15.3.2011, s. 16.

(2) EUT L 283, 29.10.2011, s. 39.

(3) EUT C 169, 15.6.2012, s. 5.

(4) EUT L 108, 25.4.2007, s. 1.

- (23) Bibliotek, museer och arkiv bör också kunna ta ut en avgift som överstiger marginalkostnaderna för att de inte ska hindras från att fungera normalt. När det gäller sådana offentliga myndigheter bör de samlade intäkterna från tillhandahållande och tillåtelse till vidareutnyttjande av handlingar över en lämplig redovisningsperiod inte överstiga kostnaderna för insamling, framställning, reproduktion, spridning, bevarande och rättighetsklarering, tillsammans med en rimlig avkastning på investeringar. Vid beräkningen av en rimlig avkastning på investeringar för bibliotek, museer och arkiv vore det, med hänsyn till deras särdrag, möjligt att överväga de priser som den privata sektorn tillämpar för vidareutnyttjande av identiska eller liknande handlingar.
- (24) De övre gränser för avgifter som fastställs i detta direktiv bör inte påverka medlemsstaternas rätt att ta ut lägre avgifter eller att inte ta ut några avgifter alls.
- (25) Medlemsstaterna bör fastställa kriterierna för avgifter som överstiger marginalkostnaderna. Medlemsstaterna bör exempelvis i detta avseende kunna fastställa sådana kriterier i nationella bestämmelser eller utse en eller flera myndigheter – utom den offentliga myndigheten själv – som ska ha behörighet att fastställa sådana kriterier. Den myndigheten bör vara organiserad i enlighet med medlemsstaternas konstitutionella och rättsliga system. Det kan vara en befintlig myndighet som har verkställande budgetbehovigheter och som står under politiskt ansvar.
- (26) Oavsett vilken typ av vidareutnyttjande som handlingen omfattas av bör den offentliga myndigheten kunna ställa villkor för vidareutnyttjandet, när så är lämpligt genom en licens, till exempel att ange källan och att ange om handlingen på något sätt har ändrats av vidareutnyttjaren. Eventuella licenser för vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn bör under alla omständigheter innefatta så få restriktioner för vidareutnyttjande som möjligt, exempelvis genom att begränsas till krav på källangivelse. Öppna licenser som finns tillgängliga på internet och ger mer omfattande rättigheter till vidareutnyttjande utan tekniska, ekonomiska eller geografiska begränsningar, och som är beroende av öppna dataformat, bör spela en viktig roll i detta avseende. Därför bör medlemsstaterna uppmuntra användningen av öppna licenser som så småningom bör bli standard i hela unionen.
- (27) Kommissionen har stött utvecklingen av en resultatavla på internet för information från den offentliga sektorn, med relevanta resultatindikatorer för vidareutnyttjande av offentlig information i alla medlemsstater. En regelbunden uppdatering av denna resultatavla kommer att bidra till utbytet av information mellan medlemsstaterna och till tillgången på information om rådande politik och praxis runtom i unionen.
- (28) Mekanismerna för överprövning bör inbegripa möjligheten till en granskning utförd av en opartisk myndighet. Detta skulle kunna vara en redan befintlig nationell myndighet, exempelvis den nationella konkurrensmyndigheten, den nationella myndigheten för tillgång till handlingar eller en nationell domstol. Myndigheten bör vara organiserad i enlighet med medlemsstaternas konstitutionella och rättsliga system och bör inte påverka andra eventuella mekanismer för överprövning som finns för sökande som begärt att få vidareutnyttja handlingar. Den bör emellertid vara åtskild från den mekanism i medlemsstaterna som fastställer kriterierna för avgifter som överstiger marginalkostnaderna. Mekanismerna för överprövning bör inbegripa möjligheten till prövning av avslag men även av beslut som, även om vidareutnyttjande beviljas, kan komma att påverka de sökande av andra skäl, särskilt på grund av de avgiftsregler som tillämpas. Förfarandet för överprövning bör vara snabbt, i enlighet med behoven på en marknad i snabb förändring.
- (29) Konkurrensreglerna bör respekteras vid fastställandet av principerna för vidareutnyttjande av handlingar, och i möjligaste mån bör exklusiva avtal mellan offentliga myndigheter och privata partner undvikas. För att tillhandahålla en tjänst av allmänt intresse kan det dock ibland vara nödvändigt med ensamrätt att vidareutnyttja specifika handlingar från den offentliga sektorn. Detta kan bland annat vara fallet om ingen kommersiell utgivare skulle offentliggöra informationen utan en sådan ensamrätt. För att ta hänsyn till detta tillåter direktiv 2003/98/EG exklusiva avtal – som måste omprövas regelbundet – om ensamrätt krävs för att tillhandahålla en tjänst av allmänt intresse.
- (30) Till följd av att tillämpningsområdet för direktiv 2003/98/EG utvidgas till att även omfatta bibliotek, även universitetsbibliotek, museer och arkiv bör rådande skillnader mellan medlemsstaterna i fråga om digitalisering av kulturreсурter tas i beaktande, något som inte kan göras på ett effektivt sätt enligt de regler för exklusiva avtal som för närvarande gäller enligt det direktivet. Det finns många exempel på samarbete mellan bibliotek, även universitetsbibliotek, museer, arkiv och privata partner där kulturreсурter digitaliseras med ensamrätt för de privata parterna. Praxis har visat att sådana offentlig-privata partnerskap kan underlätta en meningsfull användning av kultursamlingar och samtidigt gör att allmänheten snabbare kan ta del av kulturarvet.
- (31) Om en ensamrätt gäller digitalisering av kulturreсурter kan det krävas att ensamrätten har en viss varaktighet för att ge den privata partnern möjlighet att få tillbaka sin investering. Varaktigheten bör emellertid vara begränsad och så kort som möjligt, i överensstämmelse med principen om att offentligt material bör fortsätta att vara offentligt efter digitalisering. Ensamrätten att digitalisera kulturreсурter bör i allmänhet inte gälla längre än tio år. Om en ensamrätt gäller längre än tio år bör varaktigheten omprövas, med beaktande av tekniska, ekonomiska och administrativa förändringar i miljön sedan

- avtalet ingicks. Alla offentlig–privata partnerskap för digitalisering av kulturreсурser bör dessutom ge kulturinstitutionen i partnerskapet fullständiga rättigheter att använda de digitaliserade kulturreсурserna när avtalet upphört att gälla.
- (32) Av hänsyn till kontrakt och andra avtal om ensamrätt som ingåtts innan detta direktiv trätt i kraft bör lämpliga övergångsåtgärder fastställas för att skydda intressena hos berörda parter om deras ensamrätt inte omfattas av undantag enligt detta direktiv. Övergångsåtgärder bör göra det möjligt att låta parternas ensamrätt fortsätta att gälla fram till dess att kontraktet löper ut eller – i samband med tillsvidarekontrakt eller kontrakt med mycket lång giltighet – under tillräckligt lång tid för att parterna ska hinna vidta lämpliga åtgärder. Övergångsåtgärder bör inte gälla kontrakt eller andra avtal som ingåtts efter det att detta direktiv trätt i kraft men innan nationella åtgärder för att införliva direktivet börjat gälla; på så vis undviks situationer där kontrakt eller andra långtidsavtal som inte är förenliga med detta direktiv ingås i syfte att kringgå framtida nationella införlivandeåtgärder. Kontrakt och andra avtal som ingåtts efter detta direktivs ikraftträdande men före den dag då nationella införlivandeåtgärder börjar tillämpas bör därför vara förenliga med detta direktiv från och med den dag då nationella åtgärder för att införliva detta direktiv börjar gälla.
- (33) Eftersom målen för detta direktiv, nämligen att underlätta skapandet av unionsomfattande informationsprodukter och informationstjänster som bygger på handlingar från den offentliga sektorn, för att säkerställa, å ena sidan, privata, särskilt små och medelstora, företags effektiva och gränsoverskridande användning av handlingar från den offentliga sektorn för att skapa förädlade informationsprodukter och informationstjänster och, å andra sidan, medborgarnas användning för att underlätta det fria informations- och kommunikationsflödet, inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och därför, på grund av att den föreslagna åtgärden verkligen omfattar och inverkar på hela unionen, bättre kan uppnås på unionsnivå, kan unionen vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i fördraget om Europeiska unionen. I enlighet med proportionalitetsprincipen i samma artikel går detta direktiv inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål.
- (34) Detta direktiv respekterar de grundläggande rättigheterna och iakttar de principer som erkänns främst genom Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, inklusive skyddet av personuppgifter (artikel 8) och rätten till egendom (artikel 17). Inget i detta direktiv bör tolkas eller genomföras på ett sätt som strider mot den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.
- (35) Det är nödvändigt att säkerställa att medlemsstaterna rapporterar till kommissionen om omfattningen av vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn, villkoren för tillgängliggörande av sådan information och rutinerna för överprövning.
- (36) Kommissionen bör bistå medlemsstaterna med att genomföra detta direktiv på ett enhetligt sätt genom att utfärda riktlinjer, särskilt vad gäller rekommenderade standardlicenser, dataset och avgifter för vidareutnyttjande av handlingar, efter samråd med berörda parter.
- (37) Direktiv 2003/98/EG bör därför ändras i enlighet med detta.
- HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.
- Artikel 1
- Direktiv 2003/98/EG ska ändras på följande sätt:
1. Artikel 1 ska ändras på följande sätt:
- a) Punkt 2 ska ändras på följande sätt:
- i) Led a ska ersättas med följande:
- ”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, om sådana regler saknas, enligt den definition som följer gängse administrativ praxis i medlemsstaten i fråga, förutsatt att den offentliga verksamheten är tydligt avgränsad med möjlighet till omprövning.”
- ii) Led c ska ersättas med följande:
- ”c) handlingar som är undantagna 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,
 - insynsskydd för kommersiella uppgifter (exempelvis affärs-, yrkes- eller företagshemligheter).”

iii) Följande led ska införas:

- "ca) handlingar för vilka tillgången omfattas av restriktioner enligt medlemsstaternas bestämmelser om tillgång, bland annat i sådana fall då medborgare eller företag enligt bestämmelserna om tillgång måste visa att de har ett särskilt intresse av att få tillgång till handlingarna,
- cb) delar av handlingar som endast innehåller logotyper, heraldiska vapen och insignier,
- cc) handlingar som med hänsyn till skyddet av personuppgifter är undantagna från tillgång eller för vilka tillgången omfattas av restriktioner enligt bestämmelserna om tillgång, samt delar av handlingar som är tillgängliga enligt de bestämmelserna men som innehåller personuppgifter vilkas vidareutnyttjande i lag har definierats som oförenligt med lagstiftningen om skydd för enskilda när det gäller behandling av personuppgifter."

iv) Led e ska ersättas med följande:

- "e) handlingar som finns hos utbildnings- och forskningsinstitutioner, bland annat organisationer som inrättats för överföring av forskningsresultat, skolor och universitet, förutom universitetsbibliotek, och"

v) Led f ska ersättas med följande:

- "f) handlingar som finns hos andra kulturinstitutioner än bibliotek, museer och arkiv."

b) Punkt 3 ska ersättas med följande:

- "3. Detta direktiv bygger på och påverkar inte tillämpningen av medlemsstaternas bestämmelser om tillgång."

c) I punkt 4 ska ordet "gemenskapslagstiftningen" ersättas med ordet "unionslagstiftningen".

2. I artikel 2 ska följande led läggas till:

- "6. *maskinläsbar format*: ett filformat som är strukturerat på så sätt att datorprogram enkelt kan identifiera, känna igen och extrahera specifika uppgifter, inklusive enskilda faktauppgifter, och dessas interna struktur.

- 7. *öppet format*: ett filformat som är oberoende av plattform och tillgängligt för allmänheten utan några restriktioner som hindrar vidareutnyttjande av handlingar.

- 8. *öppen formell standard*: en standard som finns dokumenterad skriftligt och specificerar kraven för hur interoperabilitet mellan mjukvaror ska säkerställas.

- 9. *universitet*: en offentlig myndighet som tillhandahåller högre utbildning som leder till akademiska examina."

3. Artikel 3 ska ersättas med följande:

"Artikel 3

Allmän princip

- 1. Om inte annat följer av punkt 2 ska medlemsstaterna se till att handlingar som omfattas av detta direktivs tillämpningsområde i enlighet med artikel 1 kan vidareutnyttjas för kommersiella eller icke-kommersiella syften i enlighet med villkoren i kapitlen III och IV.

- 2. När det gäller handlingar till vilka bibliotek, även universitetsbibliotek, museer och arkiv innehar immateriella rättigheter ska medlemsstaterna, i det fall vidareutnyttjande av sådana handlingar tillåts, se till att dessa handlingar kan vidareutnyttjas för kommersiella eller icke-kommersiella syften i enlighet med villkoren i kapitlen III och IV."

4. I artikel 4 ska punkterna 3 och 4 ersättas med följande:

- "3. I händelse av avslag ska 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 enligt detta direktiv, särskilt artikel 1.2 a-cc eller artikel 3. Om ett avslag är grundat på artikel 1.2 b ska 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. Bibliotek, även universitetsbibliotek, museer och arkiv ska dock inte behöva lämna någon sådan hänvisning.

- 4. I alla beslut om vidareutnyttjande ska det anges vilka möjligheter det finns till överprövning om sökanden vill överklaga beslutet. De mekanismer för överprövning som finns ska inbegripa möjligheten till en granskning utförd av en opartisk tillsynsmyndighet som besitter lämplig sakkunskap, såsom den nationella konkurrensmyndigheten, den nationella myndigheten för tillgång till handlingar eller en nationell domstol, och vars beslut är bindande för den berörda offentliga myndigheten."

5. Artikel 5 ska ersättas med följande:

"Artikel 5

Tillgängliga format

- 1. Offentliga myndigheter ska göra sina handlingar tillgängliga i alla befintliga format och språkversioner samt, om möjligt och lämpligt, i ett öppet och maskinläsbart format tillsammans med tillhörande metadata. Både format och metadata bör så långt det är möjligt vara förenliga med formella öppna standarder.

2. Punkt 1 ska inte medföra någon skyldighet för offentliga myndigheter att skapa nya handlingar eller anpassa handlingar eller att tillhandahålla utdrag för att efterleva den punkten, om detta skulle kräva orimligt stora ansträngningar och inte endast ett enkelt handgrepp.

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

6. Artikel 6 ska ersättas med följande:

"Artikel 6

Avgiftsprinciper

1. Om vidareutnyttjande av handlingar är avgiftsbelagt ska avgifterna begränsas till marginalkostnaderna för reproduktion, tillhandahållande och spridning.

2. Punkt 1 ska inte tillämpas på följande:

a) Offentliga myndigheter som är skyldiga att generera intäkter för att täcka en väsentlig del av sina kostnader kopplade till den offentliga verksamheten.

b) I undantagsfall handlingar i fråga om vilka den berörda offentliga myndigheten är skyldig att generera tillräckliga intäkter för att täcka en väsentlig del av kostnaderna kopplade till insamling, framställning, reproduktion och spridning av handlingarna. Dessa skyldigheter ska fastställas i lagstiftning eller andra bindande regler i medlemsstaten. Om sådana regler saknas ska skyldigheterna fastställas i enlighet med gängse administrativ praxis i medlemsstaten.

c) Bibliotek, även universitetsbibliotek, museer och arkiv.

3. I de fall som avses i punkt 2 a och b ska de berörda offentliga myndigheterna beräkna de sammanlagda avgifterna i enlighet med objektiva, öppet redovisade och kontrollerbara kriterier som ska fastställas av medlemsstaterna. Dessa myndigheters samlade intäkter från tillhandahållande och tillåtelse till vidareutnyttjande av handlingar över en lämplig redovisningsperiod får inte överstiga kostnaderna för insamling, framställning, reproduktion och spridning, tillsammans med en rimlig avkastning på investeringar. Avgifterna ska beräknas i överensstämmelse med de redovisningsprinciper som gäller för de berörda offentliga myndigheterna.

4. När de offentliga myndigheter som avses i punkt 2 c tar ut avgifter får de samlade intäkterna från tillhandahållande och tillåtelse till vidareutnyttjande av handlingar över en lämplig redovisningsperiod inte överstiga kostnaderna

för insamling, framställning, reproduktion, spridning, bevarande och rättighetsklarering, tillsammans med en rimlig avkastning på investeringar. Avgifterna ska beräknas i överensstämmelse med de redovisningsprinciper som gäller för de berörda offentliga myndigheterna."

7. Artikel 7 ska ersättas med följande:

"Artikel 7

Öppenhet

1. Vid standardavgifter för vidareutnyttjande av handlingar som finns hos offentliga myndigheter ska alla tillämpliga villkor och det faktiska avgiftsbeloppet, inklusive beräkningsgrunden för avgifterna, fastställas i förväg och offentliggöras; om det är möjligt och lämpligt ska detta ske på elektronisk väg.

2. Vid andra avgifter för vidareutnyttjande än de som avses i punkt 1 ska den berörda offentliga myndigheten på förhand ange vilka faktorer som beaktas vid beräkningen av avgifterna. På begäran ska den berörda offentliga myndigheten även ange hur avgifterna beräknats för den specifika ansökan om vidareutnyttjande.

3. De skyldigheter som avses i artikel 6.2 b ska fastställas i förväg. De ska offentliggöras på elektronisk väg, om detta är möjligt och lämpligt.

4. Offentliga myndigheter ska se till att sökande som begärt att få vidareutnyttja handlingar informeras om hur de kan få beslut eller förfaranden som påverkar dem överprövade."

8. I artikel 8 ska punkt 1 ersättas med följande:

"1. Offentliga myndigheter får tillåta vidareutnyttjande av handlingar utan att ställa villkor eller får ställa villkor, när så är lämpligt genom licens. Sådana villkor ska inte i onödan begränsa möjligheterna till vidareutnyttjande och får inte användas för att begränsa konkurrensen."

9. Artikel 9 ska ersättas med följande:

"Artikel 9

Praktiska arrangemang

Medlemsstaterna ska vidta praktiska arrangemang för att underlätta sökning efter handlingar som finns att tillgå för vidareutnyttjande, till exempel i form av tillgångsförteckningar över viktiga handlingar med relevanta metadata, om möjligt och lämpligt tillgängliga på internet och i maskinläsbara format, och i form av portaler som är kopplade till tillgångsförteckningarna. När så är möjligt ska medlemsstaterna underlätta sökning på flera språk efter handlingar."

10. Artikel 11 ska ändras på följande sätt:

a) I punkt 2 ska följande stycke läggas till:

"Denna punkt ska inte tillämpas på digitalisering av kulturresurser."

b) Följande punkt ska införas:

"2a. Om en ensamrätt, trots vad som anges i punkt 1, gäller digitalisering av kulturresurser ska ensamrättens varaktighet i allmänhet inte överstiga tio år. Om varaktigheten överstiger tio år ska den omprövas under det elfte året och, i tillämpliga fall, vart sjunde år därefter.

De avtal om ensamrätt som avses i första stycket ska vara öppna för insyn och göras tillgängliga för allmänheten.

När det föreligger ensamrätt som avses i första stycket, ska den berörda offentliga myndigheten utan kostnad få en kopia av de digitaliserade kulturresurserna som en del av det avtalet. Kopian ska finnas tillgänglig för vidareutnyttjande när ensamrätten har löpt ut."

c) Punkt 3 ska ersättas med följande:

"3. Exklusiva avtal som existerar den 1 juli 2005 och som inte omfattas av undantagen i punkt 2 ska upphöra att gälla när kontraktet löper ut eller under alla omständigheter senast den 31 december 2008."

d) Följande punkt ska läggas till:

"4. Utan att det påverkar tillämpningen av punkt 3 ska exklusiva avtal som existerar den 17 juli 2013 och som inte omfattas av undantagen i punkterna 2 och 2a upphöra att gälla när kontraktet löper ut eller under alla omständigheter senast den 18 juli 2043."

11. Artikel 13 ska ersättas med följande:

"Artikel 13

Översyn

1. Kommissionen ska se över tillämpningen av detta direktiv före den 18 juli 2018 och ska överlämna resultatet av denna översyn, tillsammans med eventuella förslag till ändringar av direktivet, till Europaparlamentet och rådet.

2. Medlemsstaterna ska vart tredje år överlämna en rapport till kommissionen om tillgången till information från den offentliga sektorn för vidareutnyttjande, om villkoren för tillgängliggörande av denna information och om rutiner för överprövning. På grundval av denna rapport, som ska offentliggöras, ska medlemsstaterna se över genomförandet av artikel 6, särskilt i fråga om avgifter som överstiger marginalkostnaderna.

3. Den översyn som avses i punkt 1 ska särskilt gälla direktivets tillämpningsområde och konsekvenser, bland annat i vilken utsträckning vidareutnyttjandet av handlingar från den offentliga sektorn har ökat, följderna av de tillämpade avgiftsprinciperna och vidareutnyttjandet av offentliga handlingar av lagstiftnings- och förvaltningskaraktär, samspelet mellan dataskyddsregler och möjligheterna till vidareutnyttjande, samt ytterligare möjligheter att förbättra den inre marknadens funktion och utvecklingen av den europeiska innehållsindustrin."

Artikel 2

1. Senast den 18 juli 2015 ska medlemsstaterna anta och offentliggöra de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv. De ska genast informera kommissionen om detta.

De ska tillämpa dessa åtgärder från och med den 18 juli 2015.

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

Artikel 3

Detta direktiv träder i kraft den tjugonde dagen efter det att det har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*.

Artikel 4

Detta direktiv riktar sig till medlemsstaterna.

Utfärdat i Bryssel den 26 juni 2013.

På Europaparlamentets vägnar
M. SCHULZ
Ordförande

På rådets vägnar
A. SHATTER
Ordförande

Sammanfattning av betänkandet Ett steg vidare – nya regler och åtgärder för att främja vidareutnyttjande av handlingar (SOU 2014:10)

Utredningen har två uppgifter. Den ena är att föreslå de ändringar i lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen (PSI-lagen) som krävs för att genomföra Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/37/EU av den 26 juni 2013 om ändring av direktiv 2003/98/EG om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn (PSI-direktivet). Den andra uppgiften är att analysera och föreslå övriga åtgärder som kan bidra till att främja ett ökat vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen.

Syftet med att öka vidareutnyttjandet är att det kan bidra till ekonomisk tillväxt, ökad öppenhet och bättre service till medborgarna. Enligt olika beräkningar handlar det om stora värden för samhället.

För att genomföra förändringarna i PSI-direktivet föreslår utredningen följande förändringar i PSI-lagen.

- Lagens tillämpningsområde utvidgas så att den också omfattar arkiv, bibliotek (inklusive högskolebibliotek) och museer.
- En ny huvudregel införs för hur höga avgifter som får tas ut för att ge tillgång till handlingar.
- Som allmän princip införs att handlingar som omfattas av lagen och tillhandahålls av myndigheterna får vidareutnyttjas.

För att göra lagen tydligare och enklare att tillämpa föreslår utredningen att begreppet affärsverksamhet byts mot konkurrensutsatt verksamhet i bestämmelsen om vilka handlingar som inte omfattas av lagen. Dessutom föreslås att myndigheterna ska vara skyldiga att informera om sina handlingar och villkoren för att vidareutnyttja dem, samt att en tillsynsfunktion införs för att hindra diskriminerande villkor. Slutligen föreslår utredningen att myndigheterna på begäran ska lämna skriftliga beslut om att inte lämna ut handlingar eller om vidareutnyttjandet har förenats med villkor. Syftet är att göra sådana beslut lättare att överklaga.

Utredningens analys av åtgärder som kan främja ett ökat vidareutnyttjande mynnar ut i en rad förslag. Eftersom PSI-lagen i sig inte räcker för att driva på utvecklingen behöver regeringen styra myndigheterna så att de vidtar de åtgärder som krävs för att underlätta att deras information kan vidareutnyttjas.

En viktig del av styrningen är att besluta om hur myndigheterna får ta betalt för sina handlingar. Här måste regeringen beakta den nya huvudregeln för avgifter. Styrningen bör också ta sikte på att myndigheternas kultur och attityder till vidareutnyttjande kan behöva förändras i en del fall. För att regeringen ska kunna styra myndigheterna och vidta lämpliga åtgärder behöver utvecklingen följas upp och de olika åtgärderna utvärderas.

För att underlätta vidareutnyttjande behövs enligt utredningen fortsatta insatser för att standardisera myndigheternas information, till exempel när det gäller de begrepp och termer som används när den presenteras.

Utredningen föreslår att det inrättas en gemensam portal som kan fungera som en ingång till informationen hos olika delar av den offentliga förvaltningen.

I stort sett alla myndigheter och kommuner behöver vidta åtgärder för att leva upp till de ändrade reglerna som utredningen föreslår. Som stöd i arbetet behövs tydliga och aktuella vägledningar som beskriver regelverket och vilka åtgärder som bör eller kan vidtas för att bidra till utvecklingen.

Utredningen föreslår att ett antal myndigheter får nya uppgifter till följd av de olika förslagen. I de flesta fall gäller det mindre förändringar med en tydlig koppling till myndigheternas nuvarande uppdrag. Det gäller bland annat Ekonomistyrningsverket och Konkurrensverket. Riksarkivet föreslås få ansvaret för den gemensamma portalen och för att ta fram föreskrifter om hur myndigheterna ska informera om de handlingar som de kan tillhandahålla för vidareutnyttjande.

PSI-direktivet innebär inga förändringar av de regler som finns om rätten att få tillgång till handlingar. Men när allt mer information sprids och används för olika ändamål ökar risken för att uppgifterna används på ett felaktigt eller olämpligt sätt. Det ställer krav på att myndigheterna har väl fungerande system och rutiner för att värna informationssäkerheten.

Lagförslag i betänkandet Ett steg vidare – nya regler och åtgärder för att främja vidareutnyttjade av handlingar (SOU 2014:10)

Prop. 2014/15:79
Bilaga 3

Förslag till lag om ändring i lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Syftet med denna lag är att främja utvecklingen av en informationsmarknad genom att underlätta enskildas användning av handlingar som tillhandahålls av myndigheter.

Lagen *innehåller bestämmelser som avser att förhindra att myndigheter beslutar om sådana villkor för hur handlingar får användas* som begränsar konkurrensen.

Lagen avser att förhindra att myndigheter beslutar om villkor för *vidareutnyttjande av handlingar* som begränsar konkurrensen.

Bestämmelser om tillhandahållande av handlingar finns i annan författning.

2 §

Denna lag innehåller bestämmelser om villkor för att få vidareutnyttja handlingar hos statliga och kommunala myndigheter.

Lagen gäller 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.*

Lagen gäller inte för handlingar som

- 1. inte får tillhandahållas,*
- 2. tillhandahålls i en myndighets konkurrensutsatta verksamhet,*
- 3. en myndighet tillhandahåller en annan myndighet, utom när det framgår att handlingarna ska användas i konkurrensutsatt verksamhet,*
- 4. finns hos andra utbildnings-*

eller forskningsinstitutioner än högskolebibliotek,

5. finns hos andra kulturinstitutioner än arkiv, bibliotek och museer,

6. utgör datorprogram, eller

7. tredje man innehar rätt till enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk.

Lagen gäller inte för begränsningar i vidareutnyttjandet av handlingar som en myndighet är skyldig att besluta om eller som annars följer av författning.

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 påverkar inte utövandet av sådan ensamrätt som följer av patentlagen (1967:837), mönsterskyddslagen (1970:485), firmalagen (1974:156), lagen (1992:1685) om skydd för kretsmönster för halvledarprodukter, växtförädlarrättslagen (1997:306) eller varumärkeslagen (2010:1877).

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.

Vidareutnyttjande är tillåtet för handlingar som tillhandahålls av myndigheter och som omfattas av denna lag.

Lagen påverkar inte utövandet av sådan ensamrätt som följer av varumärkeslagen (1960:644), patentlagen (1967:837), mönsterskyddslagen (1970:485), firmalagen (1974:156), lagen (1992:1685) om skydd för krets-

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.

I denna lag avses med *handlingar; handlingar* som avses i 2 kap. 3 § första stycket första meningen tryckfrihetsförordningen,

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

7 §

Om en myndighet får ta ut avgifter för vidareutnyttjande, får de samlade intäkterna från sådana avgifter tillsammans med de samlade intäkterna från avgifter för handlingar som myndigheten tillhandahåller inte överstiga de totala kostnaderna för insamling, framställning, reproduktion och spridning av handlingarna, inklusive en rimlig avkastning på investeringar.

Om en myndighet får ta ut avgifter vid vidareutnyttjande av handlingar, får avgifterna inte överstiga kostnaderna för att reproducera, tillhandahålla och sprida handlingarna, om inte annat följer av andra eller tredje stycket.

Om en myndighet är skyldig att ta ut avgifter vid vidareutnyttjande av handlingar för att täcka en väsentlig del av kostnaderna för en verksamhet, får de samlade intäkterna inte överstiga kostnaderna för att samla in, framställa, reproducera och sprida handlingarna, inklusive en rimlig avkastning på investeringar.

Oavsett krav på kostnadstäckning får arkiv, bibliotek och museer tillämpa bestämmelsen i andra stycket.

8 §

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

Villkor för vidareutnyttjande ska vara relevanta och får inte i onödan begränsa möjligheterna till vidareutnyttjande.

Villkor för vidareutnyttjande ska vara icke-diskriminerande för jämförbara kategorier av vidareutnyttjande.

Den myndighet regeringen bestämmer ska bedriva tillsyn avseende myndigheternas tillämpning av andra stycket. En granskad myndighet ska bistå tillsynsmyndigheten med de uppgifter och handlingar som tillsynsmyndigheten behöver för sin granskning. Tillsynsmyndighetens beslut får inte överklagas.

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.

Om en myndighet vidareutnyttjar handlingar i sin *konkurrensut-satta* verksamhet 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 i taget. Den exklusiva rätten ska offentliggöras.

Om *inte annat följer av andra stycket* får en myndighet 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 i taget. Den exklusiva rätten ska offentliggöras.

Utöver vad som följer av första stycket får arkiv, bibliotek och museer bevilja en exklusiv rätt vid digitalisering av kulturreсурser. En exklusiv rätt enligt detta stycke får i allmänhet inte överstiga tio år och ska offentliggöras. Om den ex-

klusiva rätten överstiger tio år ska den omprövas under det elfte året och i tillämpliga fall vart sjunde år därefter.

Den myndighet som ingått sådant avtal som avses i andra stycket ska, senast vid avtalets utgång, utan kostnad erhålla en kopia av de digitaliserade kulturresurserna med rätt att fritt utnyttja och distribuera materialet.

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.

En myndighet ska informera om avgifter, *inklusive beräkningsgrund*, och andra villkor för vidareutnyttjandet.

En myndighet ska publicera en förteckning över vilka typer av handlingar som vanligen kan tillhandahållas elektroniskt för vidareutnyttjande samt tillhörande information.

Information enligt första och andra stycket ska kunna lämnas elektroniskt och utan avgift.

Motivering av beslut

Beslut om vidareutnyttjande

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.

En myndighet ska på begäran lämna ett skriftligt beslut om vidareutnyttjandet har förenats med villkor eller om en begäran om vidareutnyttjande har avslagits. Sådana beslut 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 och konstnärliga verk, ska myndigheten i beslutet ange vem som är rättsinnehavare, om denne är känd, eller vilken licensgivare som myndigheten har fått informationen från. Arkiv, bibliotek och museer behöver inte lämna information om sådana rättsinnehavare eller licensgivare.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2015.

1. Avtal med sådana exklusiva rättigheter som avses i 10 § andra stycket som slöts före den 17 juli 2013 ska upphöra att gälla när avtalet löper ut, dock senast den 18 juli 2043.

Efter remiss har yttrande över betänkandet Ett steg vidare – nya regler och åtgärder för att främja vidareutnyttjande av handlingar (SOU 2014:10) inkommit från Brottsförebyggande rådet, Datainspektionen, Domstolsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Arbetsgivarverket, Boverket, E-hälsomyndigheten, Lantmäteriet, Läkemedelverket, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Örebro län, Pensionsmyndigheten, Socialstyrelsen, Statens servicecenter, Statens tjänstepensionsverk, Statskontoret, Ekonomistyrningsverket, Konjunkturinstitutet, Kronofogdemyndigheten, Skatteverket, Statistiska centralbyrån, Kungliga biblioteket, Högskolan i Borås, Högskolan i Gävle, Högskolan i Kristianstad, Lunds universitet, Mälardalens högskola, Stockholms universitet, Umeå universitet, Uppsala universitet, Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket, Strålsäkerhetsmyndigheten, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, Bolagsverket, Konkurrensverket, Patent- och registreringsverket, Post- och telestyrelsen, Sjöfartsverket, Sveriges geologiska undersökning, Tillväxtverket, Trafikanalys, Trafikverket, Transportstyrelsen, Verket för innovationssystem, Forum för levande historia, Institutet för språk och folkminnen, Livrustkammaren och Skoklosters slott med Stiftelsen Hallwylska museet, Moderna museet, Nationalmuseum med Prins Eugens Waldemarsudde, Naturhistoriska riksmuseet, Riksantikvarieämbetet, Riksarkivet, Statens centrum för arkitektur och design, Statens försvarshistoriska museer, Statens historiska museer, Statens kulturråd, Statens maritima museer, Statens museer för världskultur, Statens musikverk, Falkenbergs kommun, Gotlands kommun, Göteborgs kommun, Helsingborgs kommun, Huddinge kommun, Lidingö kommun, Lindesbergs kommun, Malmö kommun, Sollefteå kommun, Stockholms kommun, Umeå kommun, Örebro kommun, Landstinget i Stockholms län, Åttje Svenskt fjäll- och samemuseum, Chalmers tekniska högskola AB, Handelshögskolan i Stockholm, Riksförbundet Sveriges museer, Stiftelsen Högskolan i Jönköping, Stiftelsen Nordiska museet, Stiftelsen Tekniska museet, Stockholms handelskammare, Sveriges kommuner och landsting, Svensk biblioteksförening, Sveriges universitets- och högskoleförbund, Sveriges universitetslärarförbund och IT- och telekomföretagen.

Bjuvs kommun, Degerfors kommun, Dorotea kommun, Gnosjö kommun, Habo kommun, Hällefors kommun, Järfälla kommun, Karlskoga kommun, Luleå kommun, Mariestads kommun, Oskarshamn kommun, Skinnskattebergs kommun, Sundsvalls kommun, Söderhamns kommun, Tomelilla kommun, Torsby kommun, Upplands Väsby kommun, Uppsala kommun, Vallentuna kommun, Ödeshögs kommun, Landstinget i Hallands län, Landstinget i Jämtlands län, Landstinget i Västra Götalands län, Föreningen samhällsbyggarna, Konstnärers och litterära yrkesutövares samarbetsnämnd KLYS, Nobelmuseet, Röhsska museet, Stiftelsen Arbetets museum, Stiftelsen Carl och Olga Milles Lidingöhem, Stiftelsen Dansmuseifonden för Dansmuseet, Stiftelsen Judiska museet i Stockholm, Stiftelsen Skansen, Stiftelsen Strindbergsmuseet, Stiftelsen Thielska galleriet, Svenskt näringsliv, Sveriges

Prop. 2014/15:79
Bilaga 4

förenade studentkårer, ULI Geoforum och Zornsamlingarna har inbjudits att lämna synpunkter, men har avstått från att yttra sig.

Yttranden har också inkommit från Bisnode Sverige AB, Sveriges Släktforskarförbund, Sveriges Television AB och UC AB.

Förslag till lag om ändring i lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen

Häri genom föreskrivs² i fråga om lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen

dels att 1–7, 9–11 och 14 §§ samt rubriken närmast före 14 § ska ha följande lydelse,

dels att det närmast före 5 § ska införas en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Syftet med denna lag är att främja utvecklingen av en informationsmarknad genom att underlätta enskildas användning av handlingar som tillhandahålls av myndigheter.

Lagen *innehåller bestämmelser som avser att förhindra att myndigheter beslutar om sådana villkor för hur handlingar får användas som begränsar konkurrensen.*

Lagen avser att förhindra att myndigheter beslutar om sådana villkor för *vidareutnyttjande av handlingar som begränsar konkurrensen.*

Bestämmelser om tillhandahållande av handlingar finns i annan författning.

2 §

Denna lag innehåller bestämmelser om villkor för att få vidareutnyttja handlingar hos statliga och kommunala myndigheter.

Lagen gäller 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.

Denna lag gäller inte för handlingar som

1. inte får tillhandahållas,
2. tillhandahålls i en myndighets konkurrensutsatta verksamhet,
3. en myndighet tillhandahåller

² Jämför Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/37/EU av den 26 juni 2013 om ändring av direktiv 2003/98/EG om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn.

en annan myndighet, utom när det framgår att handlingarna ska användas i konkurrensutsatt verksamhet,

4. finns hos andra utbildnings- eller forskningsinstitutioner än högskolebibliotek,

5. finns hos andra kulturinstitutioner än arkiv, bibliotek och museer,

6. utgör datorprogram, eller

7. tredje man innehar rätt till enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk.

Lagen gäller inte för sådana begränsningar i vidareutnyttjandet av handlingar som en myndighet är skyldig att besluta om eller som annars följer av författning.

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 påverkar inte utövandet av sådan ensamrätt som följer av patentlagen (1967:837), mönsterskyddslagen (1970:485), firmalagen (1974:156), lagen (1992:1685) om skydd för kretsmönster för halvledarprodukter, växtförädlarrättslagen (1997:306) eller varumärkeslagen (2010:1877).

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.

Allmän princip

5 §

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

Vidareutnyttjande är tillåtet för handlingar som tillhandahålls av myndigheter och som omfattas av denna lag.

Lagen påverkar inte utövandet

av sådan ensamrätt som följer av varumärkeslagen (1960:644), patentlagen (1967:837), mönster-skyddslagen (1970:485), firma-lagen (1974:156), lagen (1992:1685) om skydd för krets-mönster för halvledarprodukter eller växtförädlarrättslagen (1997:306).

6 §

I denna lag avses med *handling detsamma* som i 2 kap. 3 § första stycket första meningen tryck-frihetsförordningen. *Ett dator-program ska dock inte anses vara en handling.*

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

I denna lag avses med handlingar: sådana handlingar som avses i 2 kap. 3 § första stycket första meningen tryck-frihetsförordningen, vidareutnyttjande: användning av handlingar för andra ändamål än det ursprungliga ändamål för vilket handlingarna behandlas av en myndighet.

7 §

Om en myndighet får ta ut avgifter för vidareutnyttjande, får de samlade intäkterna från sådana avgifter tillsammans med de samlade intäkterna från avgifter för handlingar som myndigheten till-handahåller inte överstiga de totala kostnaderna för insamling, framställning, reproduktion och spridning av handlingarna, inklusive en rimlig avkastning på investeringar.

Om en myndighet får ta ut avgifter vid vidareutnyttjande av handlingar, får avgifterna inte överstiga kostnaderna för att reproducera, tillhandahålla och sprida handlingarna, om inte annat följer av andra eller tredje stycket.

Om en myndighet är skyldig att ta ut avgifter vid vidareutnyttjande av handlingar för att täcka en väsentlig del av kostnaderna för en verksamhet, får de samlade intäkterna inte överstiga kostnaderna för att samla in, framställa, reproducera och sprida handlingarna samt en rimlig avkastning på investeringar.

Sådana arkiv, bibliotek och museer som får ta ut avgifter vid vidareutnyttjande av handlingar, får tillämpa bestämmelsen i andra stycket oavsett krav på kostnads-täckning.

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.

Om en myndighet vidareutnyttjar handlingar i sin *konkurrensutsatta verksamhet* 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 i taget. *Den exklusiva rätten ska offentliggöras.*

Om inte annat följer av andra stycket får en myndighet 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 högst tre år i taget.

Utöver vad som följer av första stycket får arkiv, bibliotek och museer bevilja en exklusiv rätt vid digitalisering av kulturreсурser. Om den exklusiva rätten överstiger tio år, ska den omprövas under det elfte året och därefter vart sjunde år.

Senast när den exklusiva rätten enligt andra stycket har gått ut ska den som beviljats rätten ge myndigheten en kostnadsfri kopia av de digitaliserade kulturreсурserna med en rätt att fritt utnyttja och distribuera materialet.

Om en myndighet beviljar en sådan exklusiv rätt som avses i första och andra styckena, ska den offentliggöra information om detta.

11 §

En myndighet ska informera om avgifter och andra villkor för vidareutnyttjandet. *Denna infor-*

En myndighet ska informera om avgifter, *inklusive beräkningsgrund*, och andra villkor för

mation ska lämnas elektroniskt om det är möjligt och lämpligt.

Myndigheten ska på begäran ange beräkningsgrunden för avgifterna.

vidareutnyttjandet.

En myndighet ska publicera en förteckning över vilka typer av handlingar som vanligen kan tillhandahållas elektroniskt för vidareutnyttjande samt tillhörande information.

Informationen enligt första och andra styckena ska kunna lämnas elektroniskt och utan avgift.

Prop. 2014/15:79

Bilaga 5

Motivering av beslut

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.

Beslut om vidareutnyttjande

14 §

En myndighet ska på begäran lämna ett skriftligt beslut, om vidareutnyttjandet har förenats med villkor eller om en begäran om vidareutnyttjande har avslagits. Sådana beslut 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 och konstnärliga verk, ska myndigheten i beslutet ange vem som är rättsinnehavare, om denne är känd, eller vilken licensgivare som myndigheten har fått informationen från. Arkiv, bibliotek och museer behöver dock inte lämna sådana uppgifter.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2015.

Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2015-02-20

Närvarande: F.d. justitierådet Lennart Hamberg samt justitieråden Kristina Ståhl och Agneta Bäcklund.

Vidareutnyttjande av information från den offentliga förvaltningen

Enligt en lagrådsremiss den 22 januari 2015 (Finansdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen.

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av departementssekreteraren Anna Lindtorp, biträdd av kanslirådet Karina Aldén.

Förslaget föranleder följande yttrande av Lagrådet:

I lagrådsremissen föreslås ändringar i lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen, PSI-lagen. Lagen är avsedd att implementera Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/98/EG av den 17 november 2003 om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn. De nu föreslagna ändringarna i PSI-lagen föranleds av ett direktiv, 2013/37/EU, om ändring av det angivna grunddirektivet. Lagrådsremissen innehåller därutöver vissa andra förslag till ändringar i PSI-lagen, vilka ska främja ett ökat vidareutnyttjande.

Syftet med PSI-lagen är enligt 1 § första stycket att främja utvecklingen av en informationsmarknad genom att underlätta enskildas användning av handlingar som tillhandahålls av myndigheter. Lagen är inte avsedd att reglera myndigheternas tillhandahållande av handlingar, utan är inriktad på vidareutnyttjandet. Med vidareutnyttjande avses i lagen en användning av handlingar för andra ändamål än det ursprungliga ändamål för vilket handlingarna behandlas av en myndighet (nuvarande 6 § andra stycket).

I samband med tillkomsten av grunddirektivet diskuterades behovet av särskilda regler för implementeringen i Sverige. Den svenska inställningen var inledningsvis att direktivet redan var genomfört i svensk rätt genom olika befintliga nationella bestämmelser. Europeiska kommissionen gjorde dock i en formell underrättelse gällande att Sverige underlåtit att införa lagbestämmelser och vidta andra åtgärder med anledning av direktivet. Mot denna bakgrund föreslogs en särskild lag, som skulle ta sikte på vidareutnyttjande av handlingar och där det samtidigt tydliggörs att sådana bestämmelser är skilda från bestämmelser om tillhandahållande av handlingar och bestämmelser om när vidareutnyttjande är tillåtet" (prop. 2009/10:175 s. 133 f.). Det konstaterades att begreppet vidareutnyttjande av handlingar i den mening

som åsyftades i direktivet saknade motsvarighet i svensk rätt, och att huvudprincipen är att upprättade allmänna handlingar som finns hos myndigheter får användas fritt (a. prop. s. 138).

Allmänt kan därför sägas att PSI-lagen väsentligen inte påverkar övrig offentligrättslig eller privaträttslig reglering som kan ha betydelse för möjligheten att få tillgång till och vidareutnyttja myndigheternas handlingar. Det är svårt att exakt bedöma hur regleringen förhåller sig till rättssystemet i övrigt, och vilken räckvidd lagens bestämmelser faktiskt har (jfr SOU 2014:10 s. 43 f.).

I lagrådsremissen föreslås nu justeringar av PSI-lagen, väsentligen föranledda av ändringsdirektivet. Även omredigeringar föreslås. De grundläggande frågorna om lagstiftningens förhållande till rättsordningen i stort är emellertid i huvudsak inte uppe till bedömning. Lagrådets möjligheter att lämna synpunkter med anledning av de aktuella förslagen är därför begränsade.

För att inte den särskilda regleringen i PSI-lagen ska riskera att bidra till osäkerhet i vidare sammanhang är det emellertid, enligt Lagrådets mening, önskvärt att en bredare utvärdering av lagens förhållande till rättsordningen i övrigt kommer till stånd.

1 §

Bestämmelsen innehåller enligt rubriken en bestämning av lagens syfte m.m. Enligt första stycket är, som tidigare nämnts, syftet att främja utvecklingen av en informationsmarknad. Detta sker genom att underlätta enskildas användning av handlingar som tillhandahålls av myndigheter.

I paragrafens andra stycke i nuvarande lydelse upplyses om att lagen innehåller bestämmelser som avser att förhindra att myndigheter beslutar om sådana villkor för hur handlingar får användas som begränsar konkurrensen. Bestämmelsen föreslås något omformulerad, varvid anges (s. 37) att innehållet ska ses, inte som tidigare som en beskrivning av lagens innehåll, utan i stället som en (ytterligare) angivelse av lagens syfte.

Oavsett hur bestämmelsen i detta avseende bör uppfattas kan åter konstateras att huvudprincipen är att upprättade allmänna handlingar som finns hos myndigheter fritt kan vidareutnyttjas, och att en myndighet inte kan fatta något beslut om att hindra utnyttjandet annat om det finns särskilt stöd för detta.

När det i bestämmelsen sägs att lagen avser att förhindra att myndigheterna beslutar om vissa villkor för vidareutnyttjande synes detta, bortsett från bestämmelsen i 7 § om avgiftsuttag i samband med tillhandahållande av handlingar, närmast avse villkor för tillhandahållande som sker i särskilda former, t.ex. digitalt, i form av prenumerationer m.m. (jfr vad som anges under 10 § nedan). För att regleringen inte ska leda till missförstånd är det enligt Lagrådets mening önskvärt att detta tydliggörs i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Paragrafens tredje stycke innehåller en upplysningsbestämmelse om tillhandahållande av handlingar. Denna upplysning kan enligt Lagrådets mening lämpligen samordnas med regleringen i 3-4 §§, och därför tas bort i 1 §. Se vidare nedan.

2 §

Bestämmelsen är enligt rubriceringen avsedd att utgöra en del av regleringen av tillämpningsområdet. I första stycket anges således att ”lagen gäller för vidareutnyttjande av handlingar hos statliga och kommunala myndigheter.” Emellertid är inte avsikten att det är myndighetens egna vidareutnyttjanden som är det primära målet för regleringen (se dock 9 §), utan i stället det vidareutnyttjande som enskilda kan ha önskemål om.

Mot denna bakgrund anser Lagrådet att det bör övervägas att utforma bestämmelsen på följande sätt:

Lagen gäller för vidareutnyttjande av sådana handlingar som tillhandahålls av statliga och kommunala myndigheter.

Motsvarande ändring bör då införas i paragrafens andra stycke. Även i nuvarande 12 § kan en motsvarande justering övervägas.

3 §

Paragrafen innehåller vissa avgränsningar av lagens tillämpningsområde, där det nu föreslås vissa kompletteringar och omredigeringar.

I vissa delar (första stycket punkterna 2-6) innebär bestämmelserna att handlingar som tillhandahålls i vissa situationer, som finns hos vissa institutioner eller som är av visst slag (datorprogram) inte är föremål för regleringen, dvs. vidareutnyttjande är i dessa fall inte reglerad i PSIlagen. Lagrådet har inga synpunkter på den delen av paragrafen.

Däruöver innehåller paragrafen (första stycket punkterna 1 och 7 samt andra stycket) bestämmelser som närmast torde avse förtydliganden i förhållande till annan reglering. Lagrådet ifrågasätter om det är lämpligt att den kategorin av bestämmelser utformas som regler om undantag från lagens tillämpningsområde. Vad som närmare avsetts torde vara (jämför utformningen av 4 §) att bestämmelserna i lagen inte ska påverka de regler som allmänt gäller om handlingssekretess, immaterialrättsligt skydd m.m.

Att formulera dessa bestämmelser som regler om undantag från tillämpningsområdet kan också leda till inkonsekvenser i förhållande till övrig reglering i lagen, jfr t.ex. det föreslagna undantaget i första stycket 7 med den tänkta regleringen i 14 § andra stycket.

Lagrådet föreslår därför att de nu angivna bestämmelserna i paragrafens första stycke punkterna 1 och 7 samt andra stycket, liksom den tidigare nämnda upplysningen i första paragrafen tredje stycket, sammanförs med 4 § till en samlad paragraf som reglerar förhållandet till allmänna regler om tillhandahållande av handlingar, upphovsrätter och övriga immaterialrättigheter samt andra begränsningar till följd av regleringar eller myndighetsbeslut.

4 §

Se ovan under 3 §.

5 §

I bestämmelsen föreslås, under rubriken allmän princip, införd en regel om att vidareutnyttjande är tillåtet för handlingar som tillhandahålls av myndigheter och som omfattas av lagen.

Enligt remissen (s. 14 f.) är avsikten med förslaget i denna del att tydliggöra ändringsdirektivets allmänna princip om vidareutnyttjande. Direktivets princip kan enligt remissen jämföras med den svenska principen om att myndigheters handlingar får användas fritt när de har lämnats ut av myndigheten. Det konstateras att redan genom den senare principen får Sverige anses uppfylla regleringen i ändringsdirektivet. Enligt remissen bör det emellertid införas en tydligare koppling mellan rätten till tillgång till och rätten att vidareutnyttja en handling. Detta ska fylla ett pedagogiskt – och klargörande - syfte.

Lagrådet ifrågasätter om en generell lagbestämmelse utformad på detta sätt är tillräckligt underbyggd. Utformningen kan ge intryck av att regeln ger stöd för ett vidareutnyttjande som går utöver vad som är tillåtet redan med befintlig reglering. Så synes emellertid inte vara avsikten. Innebörden är då närmast att ge uttryck för lagstiftarens positiva inställning till vidareutnyttjande, där sådan faktiskt är möjlig. Detta bör inte formuleras som en positiv rättsregel. I stället kan övervägas om den målsättning som uttrycks kan integreras med regleringen i 1 § om lagens syfte.

10 §

I paragrafen regleras när en myndighet får bevilja någon en exklusiv rätt att vidareutnyttja handlingar. Enligt paragrafens nuvarande lydelse får en sådan rätt beviljas endast när det är nödvändigt för att tillhandahålla en tjänst av allmänt intresse. Enligt förslaget ska paragrafen kompletteras med bestämmelser som ska möjliggöra för arkiv, bibliotek och museer att bevilja någon en exklusiv rätt vid digitalisering av kultureresurser.

Som nämnts ovan avses med ”vidareutnyttjande” användning av handlingar för andra ändamål än det ursprungliga ändamål för vilket handlingarna behandlas av en myndighet (se 6 §). Vidareutnyttjandet tar således sikte på vad den som fått ut en handling från en myndighet sedan gör med den. Bestämmelserna i 10 § första stycket ger därmed intryck av att en myndighet under vissa förutsättningar kan besluta att en viss person ska få ensamrätt att utnyttja handlingarna på visst sätt. Andra personer som begär att få ut de aktuella handlingarna skulle därmed vara förhindrade att sedan använda dem på det sätt som omfattas av den exklusiva rätt som beviljats.

Om bestämmelserna ska förstås på detta sätt så föreskriver de således undantag från den grundläggande principen i svensk rätt om att myndigheters handlingar får användas fritt när de har lämnats ut av myndigheten. Om detta verkligen är avsikten förefaller dock vara oklart. Vid föredragningen har upplysts att bestämmelserna i första hand syftar till att möjliggöra att en myndighet ska kunna bevilja någon exklusivitet när det gäller det sätt på vilket handlingarna till-handahålls, på så sätt att en viss mottagare ska kunna få ensamrätt att få ut handlingarna i viss form (t.ex. digitalt eller i form av en löpande prenumeration).

Bestämmelserna utgör ytterligare ett exempel på den oklarhet som gäller rörande förhållandet mellan PSI-lagen och andra delar av rättsordningen. I den fortsatta beredningen bör klargöras vad som är den avsedda innebörden och bestämmelserna ses över så att denna innebörd tydliggörs.

De nyttillkomna andra och tredje styckena i paragrafen reglerar möjligheten att bevilja någon en exklusiv rätt vid digitalisering av kulturreсурser. Dessa bestämmelser ska gälla både kulturreсурser i form av handlingar och kulturreсурser som blir till handlingar när de digitaliseras, t.ex. när konstföremål fotograferas (se remissen s. 33 och 40). En förutsättning för att lagen överhuvudtaget ska vara tillämplig i det sistnämnda fallet är att handlingarna (t.ex. fotografierna) kommer att tillhöra myndigheten och inte fotograferen (jfr 1 och 2 §§). Även vid digitalisering uppkommer därmed samma fråga som den ovan diskuterade. Det bör således även här klargöras om bestämmelserna avser exklusivitet när det gäller vidareutnyttjandet eller endast när det gäller formerna för tillhandahållandet.

14 §

I paragrafen finns bestämmelser om beslut. Av första stycket följer att en myndighet på begäran ska lämna ett skriftligt beslut, om vidareutnyttjandet har förenats med villkor eller om en begäran om vidareutnyttjande har avslagits. Sådana beslut ska innehålla de skäl som har bestämt utgången i ärendet. Som tidigare nämnts används begreppet vidareutnyttjande i betydelsen ”användning av handlingar för andra ändamål än det ursprungliga ändamål för vilket handlingarna behandlas av en myndighet”.

Den aktuella lagen ska inte i något hänseende reglera rätten att få tillgång till handlingar. Paragrafen ska därför inte heller tillämpas vid ställningstaganden som avser rätten att få tillgång till handlingar. I de fall den frågan aktualiseras ska beslut fattas och överklagas i den ordning som anges i den reglering som styr utlämnandet, t.ex. tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Begränsningar i rätten att använda handlingar som kan följa av annan lag, t.ex. förbehåll enligt offentlighets- och sekretesslagen, ska också prövas i den ordning som gäller enligt den lagen.

Med hänsyn till den redan gällande svenska principen om att myndigheters handlingar får användas fritt när de har lämnats ut av myndigheten, framstår det som oklart när sådana beslut som nämns i den aktuella paragrafen kan aktualiseras och vilka villkor det skulle kunna vara aktuellt att meddela med tillämpning av lagen. Eftersom den nu aktuella bestämmelsen inte gäller frågan om myndighetens skyldighet att lämna ut handlingar kan det också sättas i fråga hur den förhåller sig till 2 kap. 14 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen. Där stadgas att en myndighet får efterforska vem som begär ut en allmän handling och vilket syfte som han eller hon har med sin begäran, bara i den utsträckning som behövs för att myndigheten ska kunna pröva om det finns hinder mot att handlingen lämnas ut.

Det framstår som om bestämmelsen främst avser att träffa fall när myndigheten avslår en begäran om att få en handling i en viss form som möjliggör vidareutnyttjande, t.ex. digital form. Vid föredragningen har också upplysts att bestämmelsen avser att träffa fall då en myndighet avslår en begäran om att få prenumerera på vissa handlingar som tillhandahålls av en myndighet.

Mot den angivna bakgrunden bör bestämmelsen formuleras om.

Om ett beslut enligt första stycket grundas på att ett vidareutnyttjande skulle inkräkta på tredje mans rätt enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk ska myndigheten, enligt andra stycket, i beslutet ange vem som är rättighetshavare, om denne är känd, eller vilken licensgivare som myndigheten har fått informationen från.

Bestämmelsen motsvarar artikel 4.3 i direktivet. Där anges att den myndighet som avslår en begäran om vidareutnyttjande på den grunden att tredje man innehar immateriella rättigheter, ska lämna en hänvisning till den fysiska eller juridiska person som är rättsinnehavare, om denna är känd, eller till den licensgivare från vilken myndigheten har erhållit det aktuella materialet.

När en myndighet tillhandahåller en handling ankommer det på mottagaren av handlingen att använda den med de begränsningar som följer av exempelvis lagen om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk. Mot den bakgrunden och med beaktande av bestämmelsen i 2 kap. 14 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen är det oklart när en myndighet med hänvisning till att tredje man innehar immateriella rättigheter kan komma att avslå en begäran om vidareutnyttjande.

Det kan också ifrågasättas om det är lämpligt att en myndighet, och i förlängningen allmän förvaltningsdomstol, i beslut ska ta ställning till om den som får del av en handling kommer att använda den på ett sätt som innebär ett förfogande som inkräktar på tredje mans upphovsrätt och dessutom pröva vem eller vilka som är rättsinnehavare.

Det framstår vidare som oklart om direktivet verkligen innefattar ett åläggande för medlemsstaterna att införa en skyldighet för myndigheter att i själva beslutet hänvisa till rättighetshavare eller licensgivare.

Frågan om i vilka situationer som avslag på den angivna grunden kan aktualiseras bör övervägas och belysas ytterligare i det fortsatta lagstiftningsarbetet. I det sammanhanget finns också skäl att ytterligare överväga hur myndighetens skyldighet att hänvisa till rättighetshavare eller licensgivare kan utformas.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 12 mars 2015

Närvarande: Statsministern S Löfven, ordförande, och statsråden
Å Romson, Y Johansson, I Baylan, S-E Bucht, P Hultqvist,
H Hellmark Knutsson, M Andersson, A Johansson, P Bolund,
M Kaplan, M Damberg, A Bah Kuhnke, A Strandhäll, A Shekarabi,
G Fridolin, G Wikström, A Hadzialic

Föredragande: statsrådet A Shekarabi

Regeringen beslutar proposition 2014/15:79 Vidareutnyttjande av
information från den offentliga förvaltningen