



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 20.01.1999
KOM(1998) 585 endelig udg.

**INFORMATION I DEN OFFENTLIGE SEKTOR: EN VIGTIG RESSOURCE FOR
EUROPA**

**GRØNBOG OM INFORMATION I DEN OFFENTLIGE SEKTOR I
INFORMATIONSSAMFUNDET**

(forelagt af Kommissionen)

INDHOLDSFORTEGNELSE

Problemstillingen	1
Kapitel I: Hvorfor er information i den offentlige sektor en vigtig ressource i Europa?	3
I.1 Betydningen af de europæiske borgeres adgang til information	3
I.2 Information i den offentlige sektor: Muligheder for økonomisk vækst og beskæftigelse	5
Kapitel II : Informationssamfundet og den offentlige sektor	8
II.1 Elektronisk forvaltning	8
II.2 Elektronisk forvaltning og information i den offentlige sektor	9
II.3 Elektronisk adgang for alle?	10
Kapitel III: Spørgsmål med relation til adgang til og udnyttelse af information i den offentlige sektor	11
III.1 Definitioner	11
III.2 Betingelser for adgang til information i den offentlige sektor	11
III.3 Praktiske værktøjer, der gør adgangen lettere	13
III.4 Prisspørgsmål	13
III.5 Konkurrence	16
III.6 Spørgsmål vedrørende ophavsret	17
III.7 Privatlivets fred	17
III.8 Ansvarsspørgsmål	17
III.9 EU-information	18
Afsluttende bemærkninger	19
Bilag 1: Den nuværende situation i medlemsstaterne med hensyn til lovgivning og politik for adgang til information i den offentlige sektor	21
Bilag 2: Europa-Kommissionens initiativer vedrørende information i den offentlige sektor - Baggrunden for denne grønbog	27
Bilag 3: Den nuværende situation i USA: de lovgivningsmæssige rammer	29

Problemstillingen

1. Information i den offentlige sektor¹ spiller en fundamental rolle for det indre marked og den frie bevægelighed for varer, tjenesteydelser og personer. Uden brugervenlige, let tilgængelige administrativ, juridisk, økonomisk eller anden information fra det offentlige kan de økonomiske aktører ikke foretage valg på et velunderbygget grundlag.

2. Offentlig information i Europa er ofte fragmenteret og spredt, og den er derfor ofte ikke så god, som det var meningen, den skulle være. Denne situation skyldes først og fremmest forskelle i de nationale lovgivninger² om adgang til og udnyttelse af information og forskellige former for praksis, der gør det sværere at få adgang til dataene. Det drejer sig ikke om, at medlemsstaterne skal producere mere information, men om at den information, som allerede findes, bør gøres tydeligere, og det bør gøres lettere for potentielle brugere at få adgang til den.

3. Let adgang til offentlig information er en absolut nødvendighed for den europæiske industris konkurrenceevne. I denne henseende er virksomhederne i EU betydeligt dårligere stillet end deres amerikanske konkurrenter, som nyder godt af et højt udviklet og effektivt offentligt informationssystem på alle administrationsniveauer³. Hurtig adgang til information i den offentlige sektor er også af stadig større betydning for udviklingen af netværksøkonomien og valorisering af dens økonomiske potentiale.

4. I Europa er spørgsmålet især af stor betydning for SMV'erne, som kun kan afsætte få ressourcer til en ofte vanskelig søgning efter fragmenteret information. I den sidste ende har dette negative konsekvenser for skabelsen af nye arbejdspladser. Det samme gælder for de vanskeligheder, som europæiske indholdsvirksomheder støder på i sammenligning med deres amerikanske modstykker, når det drejer sig om udnyttelse af information i den offentlige sektor.

¹ Definitionen af den offentlige sektor er et af de spørgsmål, der skal drøftes, og det analyseres i kapitel III. Statsejede virksomheder, der drives på markedsvilkår og ud fra private og kommercielle overvejelser, skal imidlertid helt klart ikke omfattes af denne grønbog.

² Jvf. oversigt over lovgivningen i bilag 1

³ Siden vedtagelsen af *Freedom of Information Act* i 1966 har den amerikanske regering ført en meget aktiv politik med hensyn til adgang til og kommerciel udnyttelse af information i den offentlige sektor. Dette har været til stor gavn for udviklingen af den amerikanske informationsindustri. I bilag 3 gives et billede af de nuværende lovgivningsmæssige rammer i USA.

5. I dagens samfund, hvor euroen bringer integrationsprocessen et godt stykke videre, er det forhold, at EU-borgerne ikke i tilstrækkelig grad kan udnytte den offentlige information, der er tilgængelig i andre EU-medlemsstater, lidt af en anakronisme. Faktisk er denne situation i strid med borgernes traktatfæstede rettigheder.

6. Den øgede anvendelse af elektroniske medier til opbevaring og spredning af information fra den offentlige sektor kan bidrage til at forbedre situationen, men den har også haft tendens til at gøre de forskelle, der allerede findes mellem medlemsstaterne, endnu større. Nogle medlemsstater er begyndt at undersøge ny teknologis betydning for den offentlige forvaltning, især med hensyn til adgang til og udnyttelse af information i den offentlige sektor.⁴

7. Dette spørgsmål er også vigtigt i forbindelse med udvidelsen af EU, hvor ansøgerlandene skal tilpasse deres juridiske systemer og offentlige tjenester, således at de opfylder kravene om optagelse. Lettere adgang til information i den offentlige sektor vil bidrage til denne proces.

8. Behovet for hurtigt at iværksætte en struktureret debat på europæisk plan er nu tydeligere end tidligere. Målet med denne grønbog er at gennemføre en bred offentlig høring med inddragelse af alle de berørte aktører og omfattende alle de vigtigste spørgsmål, ligesom det er målet at få sat gang i en politisk debat på europæisk plan. Grønbogen bygger bl.a. på resultaterne af en omfattende forudgående høringsproces, der startede i juni 1996, og som har involveret repræsentanter for medlemsstaterne, borgergrupper og brugergrupper og fra den private sektor, især informationsindustrien. Alle de hørte mente, at det var en god idé at sætte en debat i gang på dette område.

9. De spørgsmål, der behandles i grønbogen, er udledt af ovennævnte høringsproces. Reaktionerne på denne grønbog og de spørgsmål, den rejser, vil tjene som vejledning for yderligere initiativer på dette område. Det er klart, at yderligere debat og udveksling af bedste praksis mellem medlemsstaterne og de andre aktører vil være nødvendig.

10. Nogle spørgsmål vil kræve tekniske løsninger, nogle vil kunne klares ved forbedring af administrative procedurer mens andre igen vil kræve politiske løsninger. Afhængig af resultaterne af den offentlige høringsproces er

⁴ F.eks. hvidbogen *Freedom of Information* i Det Forenede Kongerige, *Towards the Accessibility of Government Information* i Nederlandene og det franske handlingsprogram *Préparer l'entrée de la France dans la Société de l'informaton*.

det muligt, at Kommissionen fremlægger forslag til aktioner til forbedring af situationen på europæisk niveau inden for specifikke områder. Sådanne forslag vil selvfølgelig kun blive overvejet, hvis de er i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet og proportionalitetsprincippet. Et eventuelt initiativ vil blive begrænset til det, som er nødvendigt, for at opfylde traktaternes mål.

11. Intet i denne grøn bog eller i eventuelle aktioner til opfølgning af denne må ses som et forsøg på at tilsidesætte nationale regler for ejendomsret eller påvirke de opgaver, som offentlige organer i de forskellige medlemsstater varetager.

Alle berørte parter fra både den offentlige og den private sektor opfordres kraftigt til at fremsætte deres synspunkter vedrørende de spørgsmål, der er bragt på bane i denne grøn bog. Kommissionen fremsender gerne på anmodning supplerende baggrundsoplysninger om Kommissionens eller medlemsstaternes politik vedrørende informationsadgang. Svar, kommentarer og anmodninger bedes sendt til følgende adresse inden den 1. juni 1999

European Commission
Attn. Mr. Huber
Head of Unit DG XIII/E-1
Bâtiment EUROFORUM
Office 1174
Rue Alcide de Gasperi
L-2920 Luxembourg
E-post: pubinfo@cec.be

Alle bidrag vil blive gjort tilgængelige i papirformat, når høringsprocessen er afsluttet, medmindre man anmoder om, at de behandles fortroligt. Der er blevet oprettet et websted for både grønbogen og de indlæg, der modtages. Det findes på følgende adresse:

<http://www.echo.lu/legal/en/access.html>

Kapitel I: Hvorfor er information i den offentlige sektor en vigtig ressource i Europa?

I.1 Betydningen af de europæiske borgeres adgang til information

Udnyttelse af rettighederne i EF-traktaten

12. EF-traktaten giver EU's borgere en række grundlæggende frihedsrettigheder. Der er dog **betydelige praktiske vanskeligheder**, som kan forhindre borgerne i at udøve disse rettigheder. Vanskelighederne skyldes først og fremmest **manglende gennemsigtighed for borgere, arbejdsgivere og myndigheder på alle niveauer**.⁵

13. I mange tilfælde kan information være spredt på flere forskellige databaser eller informationsskranker hos lokale myndigheder. En større gennemsigtighed med hensyn til information i den offentlige sektor kan derfor underbygge de rettigheder, der gives i EF-traktaten, ved at forbedre de praktiske vilkår for deres udnyttelse.

14. Det forhold, at der findes forskellige sprog i Europa, vil fortsat i et vist omfang være til hinder for adgang til offentlig information i hele Europa. Flersproget information kunne imidlertid fremmes, især ved anvendelse af informations- og kommunikationsteknologi⁶.

15. Adgang til information i den offentlige sektor er af **afgørende betydning for mobiliteten** inden for EU. Dette gælder både for arbejdstagere og kategorier som studerende og pensionister. Et bedre kendskab til mulighederne, forholdene og procedurerne i hele Europa kan hjælpe dem til at træffe deres valg om eventuel mobilitet på et mere solidt grundlag og udnytte alle fordelene ved at benytte sig af rettens til at flytte til et andet EU-land.

16. Nedenstående eksempel viser, at der gøres en indsats på europæisk plan for at forbedre informationsstrømmene, hvilket forbedrer de enkelte **arbejdstageres** muligheder for mobilitet inden for EU.

Europa-Kommissionen har sammen med medlemsstaterne oprettet EURES-nettet med støtte fra EU's program vedrørende dataudveksling mellem administrationerne (IDA). Hensigten med nettet er at forbinde databaser over ledige job i alle europæiske lande til et fælles europæisk net. Gennem systemet får de arbejdssøgende ikke blot oplysninger om ledige job, men også andre relevante oplysninger, som de har brug for, hvis de vil arbejde i et andet EU-land. Systemet giver også arbejdsgiverne mulighed for på europæisk plan at søge efter medarbejdere med de kvalifikationer, som der er brug for.

<http://europa.eu.int/jobs/eures/>

17. Adgang til information i den offentlige sektor drejer sig dog om mere end mobilitet. Den har også betydning for den måde, som borgerne kan drage fordel af **det indre marked** på. Manglende information om administrative procedurer eller om priser, kvalitet eller sikkerhedskrav er en af de hindringer, der får forbrugerne til at afholde sig fra at købe varer og tjenesteydelser i en anden medlemsstat. Det er f.eks. meget svært at få oplysninger vedrørende import af biler med rattet i højre side fra De britiske Øer til kontinentet eller import af biler med rattet i venstre side fra kontinentet til De Britiske Øer.⁷ Et andet eksempel er på skatteområdet, hvor skatteyderne finder det meget vanskeligt at få fyldestgørende oplysninger om internationale skatteordninger.⁸

18. På topmødet i Cardiff, blev der lanceret et program med titlen "Dialogen med borgerne og erhvervslivet". Dette fællesskabsprogram er en opfølgning af Borger i EU-initiativet. Det er henvendt til både borgere og erhvervsliv i et forsøg på at øge bevidstheden om de muligheder, som det indre marked indebærer. Bedre adgang til information i den offentlige sektor er et meget vigtigt aspekt i denne forbindelse.

Deltagelse i den europæiske integrationsproces

19. Et **Borgernes Europa** vil kun kunne skabes, hvis borgerne reelt deltager i opbygningen af Den Europæiske Union. En sådan deltagelse forudsætter, at de er velinformerede om spørgsmål vedrørende EU og EU's aktiviteter. Adgang til information på både europæisk og nationalt plan kan i høj grad bidrage hertil.

⁵ Jvf. f.eks. Resultattavle for det indre marked, maj 1998, s. 14.

⁶ Aktiviteterne inden for sprogteknologi i fjede og femte rammeprogram for F&U beskæftiger sig med de teknologiske aspekter af dette spørgsmål. Dette arbejde suppleres af det markedsorienterede MLIS-program, som er et flerårigt program til fremme af EU's sproglige mangfoldighed i informationssamfundet, EFT L 306 af 28.11.1996, s. 40.

⁷ 'Listening to Citizens: The difficulties that people face in exercising their rights within the Single European Market'.

⁸ Ibidem. Denne rapport indeholder flere eksempler på at utilstrækkelige information gør livet besværligt for EU-borgere, der ønsker at udøve deres rettigheder i det indre marked.

Ved det seneste valg til Europa-Parlamentet havde utilstrækkelig information om EU-borgernes valgret og valgbarhed negative virkninger: antallet af vælgere fra en anden medlemsstat, der deltog i valget i den medlemsstat, hvor de var bosiddende, var relativt ringe, og kun én kandidat fra en anden medlemsstat blev valgt i den medlemsstat, hvor hun var bosiddende.⁹

20. Tilstrækkelig let adgang til information fra og om EU vil være til stor gavn for den europæiske integrationsproces. I konklusionerne fra topmødet i Cardiff er det endnu engang blevet understreget, at det er vigtigt at bringe Den Europæiske Union tættere på borgerne og **gøre den mere gennemsigtig og relateret til dagligdagen** ved i størst muligt omfang at give adgang til information om EU's aktiviteter.¹⁰ Dette er en opgave for EU og medlemsstaterne i fællesskab, idet en betydelig del af den information, der vedrører EU's aktiviteter befinder sig på nationalt niveau. Det er derfor vigtigt, at borgerne i EU har ret til adgang ikke blot til dokumenter i institutionerne, men også til EU-relevant information i bredeste forstand i medlemsstaterne.

21. For at øge gennemsigtigheden af EU's aktioner til fordel for borgerne har man med Amsterdam-traktaten i EF-traktaten stadfæstet retten til adgang til Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter.¹¹ Disse bestemmelser er især vigtige, fordi de støtter den demokratiske proces og øger forståelsen for den europæiske integration. Det er et vigtigt skridt, idet en betydelig del af klagerne til Den Europæiske Ombudsmand vedrører gennemsigtighed og adgang til information.

22. EU-institutionerne fører en **aktiv politik med hensyn til spredning af information** om dem selv og deres ansvarsområder. Bilag 2 giver et overblik over initiativer på dette område.

9 Jvf. Anden rapport fra Kommissionen om unionsborgerskab, KOM/97/230 endelig udg..

10 Konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i Cardiff, 15./16. juni 1998.

11 I den nye artikel 191A i EF-traktaten hedder det:

1. Alle unionsborgere og alle fysiske og juridiske personer, der har bopæl eller hjemsted i en medlemsstat, har ret til aktindsigt i dokumenter fra Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen efter de principper og på de betingelser, der fastsættes i henhold til stk. 2 og 3.

2. Generelle principper for og begrænsninger i denne aktindsigt af hensyn til offentlige eller private interesser, fastsættes af Rådet efter fremgangsmåden i artikel 251 senest to år efter Amsterdam-traktatens ikrafttræden.

3. Ovennævnte institutioner indarbejder hver især særlige bestemmelser vedrørende aktindsigt i deres forretningsordener.

Erklæring nr. 17 vedhæftet Amsterdam-traktaten havde allerede banet vejen for denne udvikling.

Webstedet EUR-Lex er et godt eksempel på dette.

På EUR-Lex kan man f.eks. gratis se De Europæiske Fællesskabers Tidende (EFT) indtil 45 dage efter offentliggørelsen; traktaterne, gældende lovgivning og retspraksis. Webstedet ajourføres dagligt på 11 sprog med de seneste udgaver af EFT. Disse er tilgængelige på Internet få timer efter offentliggørelse af papirudgaven.

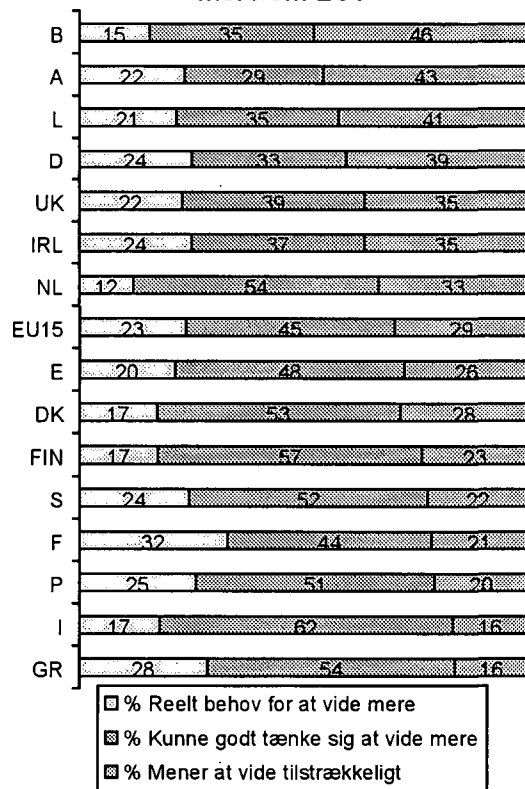
<http://europa.eu.int/eur-lex>

23. Til trods for disse bestræbelser kunne mange borgere i EU godt ønske sig mere information om EU. Der er tydeligvis en stigende interesse for EU-spørgsmål, som har betydning for borgernes dagligdag.

68% af de adspurgte har behov for eller ønsker mere information om Den Europæiske Union. Europæerne ønsker især at vide mere om deres rettigheder som borgere i EU (49%), om den fælles valuta (45%) og om beskæftigelsen (42%). Alle disse spørgsmål er områder med høj prioritet i EU's politik.

Kilde: Eurobarometer 49, september 1998.

Fig.1 :Hvor mange ønsker at vide mere om EU?



Kilde: Eurobarometer 49, 1998

24. Et andet aspekt af Borger i EU er bedre adgang til information om andre medlemsstater. Dette vil bidrage til at øge borgernes kendskab til andre europæiske lande, hvilket igen vil føre

til større interesse for den europæiske integrationsproces. Med henblik herpå kunne offentlige organer i de forskellige medlemsstater gøre information med interesse for statsborgere fra andre lande lettere tilgængelige for disse.

1.2 Information i den offentlige sektor: Muligheder for økonomisk vækst og beskæftigelse

Hvorfor er det vigtigt for virksomhederne at have adgang til information i den offentlige sektor?

25. Adgang til information i den offentlige sektor i de forskellige medlemsstater er en nødvendighed for at alle typer af virksomheder, der opererer i mere end en medlemsstat, kan udnytte de eksisterende muligheder.

26. De informationer, der er relevante for virksomhederne, er først og fremmest af **administrativ** art. I øjeblikket er det stadig svært, at få et fuldt billede over de rettigheder og pligter, der er nødvendige for at en virksomhed uden problemer kan operere i andre EU-lande.

58% af virksomhederne mener, at det er sandsynligt, at adgang til information ville gøre det muligt for dem at udvide deres aktiviteter i EU. F.eks. angav 66% af virksomhederne, at de havde behov for nøjagtige oplysninger om administrative procedurer. 25% af virksomhederne mener, at hindringer for handel og erhvervsaktiviteter skyldes manglende information om EU-bestemmelser.

Kilde: Resultattavle for det indre marked, oktober 1998.

27. Utilstrækkelige administrative informationer er især til skade for SMV'erne, fordi disse ikke har de ressourcer, der er nødvendige for at finde en masse oplysninger, der ofte er spredte.

28. Også oplysninger af **ikke-administrativ** art kan være af stor betydning for beslutningstagningen i virksomheder. Statistisk, økonomiske og geografisk information er nogle eksempler herpå. Sådanne informationer spiller en **central rolle for virksomhederne** inden for alle aktivitetssektorer, især når der skal fastlægges en virksomhedsstrategi, træffes marketingsbeslutninger eller udarbejdes eksport- og investeringsplaner. Hurtig og let adgang til sådan information gør det muligt for virksomhederne at træffe beslutninger på et velunderbygget grundlag. Utilstrækkelige information kan i betydelig grad være med til at bevirke, at en beslutning om grænseoverskridende operationer udskydes.

29. Virksomhedsoplysninger i hele Europa, som indsamles af handelskammerne, er f.eks. ikke let tilgængelige. På europæisk plan er der blevet iværksat et initiativ, der skal forbedre situationen

på dette område (se det indrammede felt nedenfor).

EBR II-projektet

EBR II-projektet (European Business Register) er blevet iværksat, fordi manglen på en fuldt integreret informationstjeneste vedrørende europæiske virksomheder udgør en potentiel trussel mod et effektivt fungerende indre marked.

Formålet med projektet er at sikre, at basale oplysninger om alle virksomheder i Europa er tilgængelige overalt i Europa uden hindringer som følge af forskellig teknologi, forskellige sprog, forskellige registreringssystemer, forskellige net osv.

EBR, der finansieres under EU's telematikapplikationsprogram (TAP), blev fuldt operationelt i december 1998, og der er nu elektronisk adgang til virksomhedsoplysninger i 10 EU-medlemsstater samt Norge.

<http://www.ebr.org>

30. Også statistisk information om europæiske markeder og økonomiske tendenser er i mange tilfælde tilgængelig for sent. Dette problem hænger dog snarere sammen med indsamlingen af nationale statistikker (forskellige metoder, frister for fremsendelse til Eurostat, indikatorernes kvalitet, formindskelse af SMV'ernes byrder osv.) end med adgangen som sådan.

31. Manglende adgang til information i den offentlige sektor kan **stille udenlandske virksomheder dårligere i konkurrencen** med indenlandske virksomheder, der kan udnytte deres egne erfaringer med forholdene i det pågældende område. Dette gælder f.eks. for forsikringstjenester, der i høj grad er afhængige af specifik lokal information om risici osv.

32. Sådan manglende adgang har også en negativ virkning for virksomheder, der naturligt opererer på tværs af grænserne. Internationale transportvirksomheder, der tilbyder transport i hele Europa, er et eksempel herpå. Nøjagtig lokal information - geografisk information, trafikoplysninger og vejrmeldinger for blot at nævne nogle - er af stor betydning for deres daglige operationer.

33. Både administrativ og ikke-administrativ information er også relevant for **offentlige kontrakter**¹². For at skabe et virkeligt indre marked for offentlige infrastrukturarbejder er det meget vigtigt med gennemsigtighed i det

¹² Den særlige sektorrapport om offentlige kontrakter, november 1997, viser betydningen af adgangen til information inden for dette område. Se rapporten på GD XV's websted på adressen <http://europa.eu.int/comm/dg15/en/publnproc/>

offentlige. Samtidig er det nødvendigt at have adgang til information om lokale forhold for at få reglerne til at fungere og give alle deltagende virksomheder en fair chance. Da den pågældende information ikke altid er gennemskuelig, er offentlige kontrakter i praksis ofte kun et nationalt anliggende, uanset EU-lovgivningen på området.

34. Et andet eksempel, hvor informationernes manglende gennemskuelighed har negative konsekvenser på europæisk plan, er patentinformation. Den Europæiske Patentmyndighed anslår, at der hvert år anvendes 18 mia. euro på forskning, der allerede er udført én gang. Bedre adgang til oplysninger om den seneste forskning vil kunne reducere dette beløb.

Esp@cenet

Sammen med de lande, der er medlemmer af den Europæiske Patentorganisation og Europa-Kommissionen har Den Europæiske Patentmyndighed lanceret en ny service under navnet esp@cenet, og der er adgang til denne via Internet. Hovedformålet med denne service er at give brugerne let adgang til gratis patentoplysninger (over 30 millioner patentlydokumenter). Formålet er også på nationalt og internationalt plan at fremme bevidstheden, ikke mindst hos de små og mellemstore virksomheder, om de informationer, der er offentligt tilgængelige.

<http://www.european-patent-office.org/>

35. Den konklusion at adgang til information i den offentlige sektor er af betydning for virksomheder i hele Europa bakkes også op af den nylige rapport "Håndtering af ændringer" fra Gruppen af eksperter på højt plan om økonomiske og arbejdsmæssige følger af de industrielle ændringer.¹³ I denne anføres det, at det nu bør prioriteres, at "styrke konkurrenceevnen med en fuld åbning af det europæiske marked for telekommunikation og datatjenesteydelser samt skabe større adgang til regerings- og andre statsejede data".

Information i den offentlige sektor: Et potentiale, der skal udforskes og udnyttes

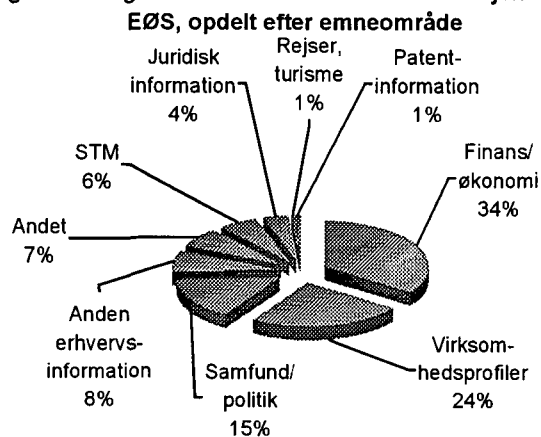
36. Den offentlige sektor er qua dens størrelse og aktiviteter den største enkeltkilde for

13 "Håndtering af ændringer", Gruppen af eksperter på højt plan om økonomiske og arbejdsmæssige følger af de industrielle ændringer, endelig rapport, november 1998. Det særlige møde i Det Europæiske Råd i Luxembourg (21.-22. november 1997) opfordrede denne gruppe til at analysere de industrielle ændringer i EU og undersøge metoder til at foregribe og håndtere ændringer og deres økonomiske og sociale konsekvenser.

informationsindhold til skabelse af værditilført informationsindhold og værditilførte informationstjenester. Undersøgelser har vist, at størstedelen af de kommercielle informationstjenester på EU's informationsmarked består af tjenester inden for områder, hvor den offentlige sektor ligger inde med meget store ressourcer.

37. Af figur 2 fremgår det tydeligt, at information i den offentlige sektor er en meget vigtig ressource i mange informationstjenester, idet den enten er det egentlige emne (samfundsinformation, politisk information, juridisk information) eller et vigtigt råmateriale (virksomhedsprofil, patentinformation, videnskabelig, teknisk og

Fig.2 : Indtægter fra elektroniske informationstjenester i



Kilde: MS Study of the markets for electronic information services in the EEA, 1994
(Samlede indtægter i 1994: 5517 mio. ecu)

medicinsk information (STM) osv.).

38. Information i den offentlige sektor er derfor vigtigt informationsindhold, der er af afgørende betydning for informationsindustrien og et centralt element inden for elektronisk handel¹⁴.

39. Indholdsindustrien er inde i en meget hurtig vækst, og der beskæftiges ca. fire millioner mennesker i denne sektor i Europa¹⁵. Meget af

14 For yderligere oplysninger om de seneste tendenser inden for indholdsindustrien i netværksøkonomien henvises til CONDRINET-undersøgelsen (Content and Commerce Driven Strategies in Global Networks), oktober 1998. Undersøgelsen blev bestilt af Kommissionen og udført af Gemini Consulting. Se <http://www2.echo.lu/condrinet/>

15 Det Europæiske Observatorium for informationsteknologi, 1998. Data vedr. indhold omfatter sektorerne for massemedier, markedsføring og reklame.

væksten vil finde sted i SMV'er, der søger at udnytte mulighederne ved forvaltning og bearbejdning af information. Oprettelsen og udviklingen af disse meget dynamiske virksomheder bør fremmes, især fordi de er af afgørende betydning for skabelsen af nye arbejdspladser i det 21. århundrede.

40. Den europæiske informationsindustri konkurrerer på det globale marked. Under den forberedende proces forud for denne grønbog har repræsentanter for den europæiske informationsindustri kraftigt og vedvarende påpeget, at **europæiske udgivere konkurrencemæssig var dårligere stillede end udgivere uden for Europa.**

41. **Bedre muligheder for udnyttelsen af information i den offentlige sektor** ville til dels kunne rette op på denne situation og ville medføre nye muligheder for jobskabelse. I USA har de gunstige betingelser for sådan udnyttelse allerede sat skub i informationsindustrien.

42. Der findes **næsten ingen regler i Europa for betingelserne for den private sektors udnyttelse af information i den offentlige sektor.** I 1989 offentliggjorde Kommissionen nogle retningslinjer for synergien mellem den offentlige og den private sektor på informationsmarkedet. Lignende retningslinjer blev udarbejdet af handels- og industriministeriet i Det Forenede Kongerige i 1985. I 1994 udsendte statsministeriet i Frankrig en cirkulære om dette område, og den nederlandske regering vedtog i 1997 et aftalememorandum.

43. Selv om der er tale om prisværdige initiativer, findes der ikke et klart og sammenhængende sæt af principper, der er gældende i hele EU. Denne **mangel på klare og sammenhængende principper** betyder, at den europæiske industri konkurrencemæssigt er dårligere stillet end dens amerikanske konkurrenter. I nogle tilfælde har dette fået førende europæiske virksomheder til at investere i produkter baseret på information fra den offentlige sektor i USA.

Den britisk/nederlandske koncern Reed Elsevier plc, har erhvervet det amerikansk baserede LEXIS-NEXIS-selskab, der er en af de ledende udbydere af online-informationstjenester og management-værktøjer for mange forskellige erhvervssektorer (1,4 mia. dokumenter i mere end 8.692 databaser, 1,5 mio. abonnenter, 1200 ansatte på verdensplan). De er bl.a. specialiseret inden for juridisk information.

44. Pilotprojekter under det europæiske INFO2000-program¹⁶ har vist, at parter fra den

private sektor er interesserede i samarbejde med organer inden for den offentlige sektor på tværs af grænserne om at udnytte information i den offentlige sektor, og at der findes et reelt potentiale, der skal udforskes og udnyttes bedre på europæisk niveau.

Potentialet i EU, som det fremgår af indkaldelsen af forslag under INFO 2000

I 1998 indkaldte Europa-Kommissionen inden for rammerne af INFO2000-programmet forslag til pilot- eller forundersøgellesprogrammer. Formålet med denne indkaldelse af forslag var at gøre de informationsressourcer, der befinder sig i den offentlige sektor lettere tilgængelige med henblik på udnyttelse i europæiske multimedie-indholdstjenester.

Ved fristens udløb var der blevet modtaget 141 forslag. De samlede omkostninger til det foreslåede arbejde beløb sig til 109,7 mio. ecu, og det samlede beløb, som EU ville skulle bidrage med, var på 50,6 mio. ecu. Dette var 7 gange mere end de oprindeligt afsatte budgetmidler på 7 mio. ecu.

45. I nogle tilfælde kan kommerciel genanvendelse af information fra den offentlige sektor imidlertid give anledning til spørgsmål vedrørende **grænserne mellem de forskellige aktørers rolle og begrænsninger af denne.** Når private interesser kommer ind på markedet for offentlig information, kan det blive vanskeligere at sikre, at der er **adgang for alle borgere.** Hvis den offentlige sektor samtidig tilfører egen information merværdi, og markedsfører kommercielle informationsprodukter på et informationsmarked, der hidtil har været privat, opstår spørgsmålet om **fair konkurrence** måske.

46. Disse spørgsmål og mulige hindringer på europæisk plan for udnyttelse af information i den offentlige sektor vil blive behandlet i kapitel III.

¹⁶ INFO2000-programmet (Rådets beslutning af 20. maj 1996, EFT L 129 af 30.5.1996, s. 24)

Kapitel II : Informationssamfundet og den offentlige sektor

47. Debatten om information i den offentlige sektor bør ses i sammenhæng med udviklingen af informationssamfundet. De nye informations- og kommunikationsteknologier er hurtigt ved at ændre den måde, som de offentlige organer fungerer på, hvilket gør det endnu vigtigere **hurtigt at komme i gang med en debat om information i den offentlige sektor.**

II.1 Elektronisk forvaltning

48. Informationssamfundet, hvis udvikling drives fremad af en stadig større og mere overbevisende brug af informations- og kommunikationsteknologi, påvirker også i stadig stigende grad den offentlige sektor. De offentlige administrationer følger den private sektors eksempel og udnytter den nye teknologis enorme potentiale til at fremme effektiviteten. Denne udvikling kan betegnes som "elektronisk forvaltning" og dækker både intern og ekstern anvendelse af informations- og kommunikationsteknologi (ICT) i den offentlige sektor.

49. Betydningen af denne udvikling erkendes i stadig større grad i mange lande overalt i verden. I Europa gennemføres der forsøg på alle niveauer i det offentlige - lokalt, regionalt, nationalt og på europæisk plan - for at forbedre de offentlige tjenester og deres interaktivitet med verden udenfor.

50. Anvendelsen af informations- og kommunikationsteknologi gør ikke blot den offentlige administrations interne operationer lettere, men fremmer også i høj grad kommunikationen mellem forskellige administrationer og interaktiviteten med borgerne og virksomhederne. Dette er et af de helt centrale elementer i "elektronisk forvaltning". De offentlige organer kommer tættere på borgerne og virksomhederne og derved forbedres det offentlige tjenester og service. På EU-plan bidrager programmer som IDA og de aktioner inden for det femte rammeprogram for forskning og udvikling, der er orienteret mod den offentlige sektor, til at fremme denne udvikling.

51. Tjenesterne inden for elektronisk forvaltning kan som regel opdeles efter de tre hovedfunktioner, som de opfylder.

Informationstjenester, hvor man på anmodning kan fremhente sorteret og klassificeret information (f.eks. websteder).

Kommunikationstjenester, hvor der er interaktivitet med enkeltpersoner (private eller forretningsmæssige) eller grupper af personer (f.eks. via e-post eller diskussionsgrupper).

Transaktioner, hvor man kan erhverve produkter og tjenester online eller fremsende data (f.eks. formularer, stemmeafgivelse).

Tabel 1 giver en oversigt over mulige tjenester og deres anvendelsesområder.

Tabel 1

En oversigt over tjenester inden for elektronisk administration

	Information	Kommunikation	Transaktioner
Dagligdagen	Information om arbejde, bolig, uddannelse, sundhed, kultur, transport, miljø osv.	Diskussionsfora for emner af betydning i dagligdagen; Opslagstavler (bolig, arbejde)	f.eks. bestilling af billetter, tilmelding til sportsbegivenheder
Teleadministration	Fortegnelser Vejledning i administrative procedurer Offentlige registre og databaser	e-post-kontakt til det offentlige	elektronisk indsendelse af formularer
Politik	Love, dokumenter, politiske programmer, høringsdokumenter Baggrundsinformation i beslutningsprocessen	Diskussionsfora for politiske spørgsmål e-post-kontakt til politikere	folkeafstemninger valg opinionsundersøgelser

Kilde: Institute of Technology Assessment, Austrian Academy of Sciences and Centre for Social, Background Paper to "the Information Society, Bringing Administration Closer to the Citizens Conference", November 1998 (organised by the Centre for Social Innovation on behalf of the Information Society Forum/Work Group 5/Public Administration).

52. Transaktioner betragtes normalt som fremtiden for elektronisk forvaltning, fordi formularer spiller en central rolle i alle administrative processer. I en nyere tysk Delphi-undersøgelse mente de adspurgte eksperter, at transaktionstjenester ville blive en realitet inden for de kommende ti år. Det vurderes at 40 procent af alle den offentlige administrations formularer i USA allerede er elektronisk tilgængelige. Denne form for forvaltning kan mindske både borgernes og virksomhedernes administrative byrde betydeligt.

Formålet med TESS-projektet (Telematics for Social Security), der finansieres under programmet vedrørende dataudveksling mellem administrationerne (IDA), er at forenkle de administrative procedurer og gøre dem hurtigere for at sikre borgernes adgang til deres retmæssige sociale ydelser. Opgaven går ud på at erstatte papirformularer med elektronisk udveksling af oplysninger. De to vigtigste områder, som man i øjeblikket beskæftiger sig med inden for TESS, er alderspensioner (for at sikre vandrende arbejdstagere den pension, som tilkommer dem) og godtgørelse af naturskade ydet i forbindelse med sygdom (hvis den medlemsstat, hvor ydelsen gives, er en anden end den medlemsstat, hvor den pågældende er forsikret).

53. En omstrukturering af den offentlige service vil nok kræve, at offentlige organer på alle niveauer foretager betydelige investeringer samt at "kulturen" ændres. Resultaterne berettiger dog dette. "Elektronisk forvaltning" giver en bedre fungerende offentlig sektor, der er tættere på borgerne.

54. EU er selv involveret i betydelige omstrukturingsbestrebelse for at udnytte de fordele, som "elektronisk forvaltning" giver. Transaktioner med og information til borgerne vil i stigende grad blive elektroniske. Et eksempel: inden længe vil Kommissionen være i stand til at behandle elektroniske projektforslag inden for det femte rammeprogram for forskning og udvikling. Der er dog juridiske hindringer på EU-niveau, der skal løses for at gøre disse transaktioner til realitet.

55. Et aspekt af elektronisk forvaltning, der ofte overses, er den potentielle **virkning på informationsmarkedet**. Ved at anvende ny teknologi og innovative koncepter kan offentlige organer på alle niveauer komme til at spille en rolle som en af de **drivende kræfter i informationssamfundets udvikling**. Rapporten om *Jobmuligheder i informationssamfundet*¹⁷, der blev forelagt for Det Europæiske Råd i Wien

i december 1998 understreger endnu engang de offentlige organers rolle i denne sammenhæng. Deres eksempel som kunder på forkant med udviklingen vil overbevise borgerne og virksomhederne om, at de også bør indføre nye teknologier, og dette vil være en ansporing for informations- og kommunikationsindustrien til at udforske nye muligheder.

II.2 Elektronisk forvaltning og information i den offentlige sektor

56. Anvendelsen af ny teknologi kan i betydeligt omfang øge effektiviteten ved **indsamling af information**. Den giver de offentlige organer mulighed for at deles om foreliggende information, når dette er i overensstemmelse med reglerne om databeskyttelse. Derved undgås det, at de samme oplysninger skal indsamles fra borgere og virksomheder mere end én gang. Dette kan ikke mindst **reducere de administrative byrder**, som borgerne og virksomheder, herunder de små og mellemstore, pålægges.

57. Samtidig betyder det, at man deles om information, at de offentlige organer er bedre informerede og har adgang til alle de data, der er relevante for deres arbejde. I EU-sammenhæng udveksles der mere og mere information mellem medlemsstaterne inden for områder som told, landbrug, miljø, sundhed, statistik osv.

58. Den "elektroniske revolution" har også en meget stor indflydelse med hensyn til **adgangen til og spredningen af information**. Internet har et enormt potentiale som en platform, hvor borgerne og virksomhederne let kan finde offentlig information. Alle medlemsstaterne i EU benytter sig af denne mulighed.

59. Som led i deres informationspolitik anvender EU-institutionerne mere og mere de muligheder, som Internet giver. De har en "familie" af websteder med omfattende informationer om EU og EU's aktiviteter.

60. Der er flere og flere besøgende på disse websteder, som det fremgår af følgende eksempel: I september 1998 blev næsten 7 millioner af Kommissionens dokumenter konsulteret elektronisk, hvilket var mere end en fordobling i forhold til september 1997.

61. Den nye teknologi giver også mulighed for levering af information og tjenester i **mere integreret form**. Sådan integration er især ønskelig, hvis et specifikt informationsbehov kræver kontakt til en række forskellige administrative organer. Den nye model går under navnet "one stop shop" eller "kvikskranke". Webstedet europa.eu.int er en sådan "kvikskranke" for information om alle EU-institutionerne.

¹⁷ "Jobmuligheder i informationssamfundet: Den informationsteknologiske revolution og dens muligheder". KOM(1998) 590 endelig udg.

62. Digitaliseringen af information i den offentlige sektor letter ikke blot adgangen til men også **mulighederne for udnyttelsen af information**. En bedre adgang til information betyder sammen med det digitale format, at det bliver lettere at kombinere data fra forskellige kilder. Dette gør det muligt at skabe nye informationsprodukter med information fra den offentlige sektor som råmateriale.

63. Digitaliseringsprocessen gør de forskelle, der findes mellem offentlige organer i Europa med hensyn til adgang til og udnyttelse af offentlig information, tydeligere og mere relevante. Disse forskelle skaber hindringer for fuld udnyttelse af de muligheder, som den ny teknologi giver, og gør en debat på europæisk plan om information i den offentlige sektor endnu mere påkrævet.

II.3 Elektronisk adgang for alle?

64. Vore samfund er ved at bevæge sig hen imod en situation, hvor alle har adgang til de nye elektroniske værktøjer. Udbredelsen af Internet finder sted meget hurtigere end det var tilfældet med andre informationsværktøjer som telefon og fjernsyn tidligere i dette århundrede. Det vil dog **tage tid, før stort set alle har adgang til Internet**.

65. Offentliggørelsen af information fra den offentlige sektor på Internet betyder ikke automatisk, at alle borgere har lige adgang til den. Det er store forskelle, når det gælder adgangen til informationssamfundets værktøjer (computere/modemer osv.) og evnerne til at benytte disse værktøjer. I denne sammenhæng understreges det i rapporten om jobmuligheder i informationssamfundet¹⁸, at adgangen til sådanne værktøjer og evnen til at benytte dem er en forudsætning for jobskabelse og derfor bør gives høj prioritet.

66. Disse bemærkninger viser, at der er behov for at **investere i infrastrukturer**, der giver alle adgang til de elektroniske net. Bibliotekerne synes at være oplagte kandidater til at opfylde denne rolle, men andre muligheder bør også undersøges.

Infocid

I Portugal er der blevet etableret et net af "Cyberkiosker", der dækker hele landet, og som giver borgerne adgang til Internet og specielt til information om den offentlige sektor. Det globale, integrerede multimediesystem (Infocid) giver adgang til offentlig information om lang række emner som beskæftigelse, uddannelse, love, retspraksis, boliger osv.

<http://www.infocid.pt/>

67. Dette understreger også, hvor vigtigt det er at **investere i færdigheder inden for informations- og kommunikationsteknologi**. Hvis der ikke investeres tilstrækkeligt, kan det føre til et samfund med en dyb kløft mellem folk, der kan anvende de nye værktøjer og folk, der ikke kan. Der er allerede flere projekter på europæisk niveau, der forsøger at tage fat på dette problem.

EUN - European Schoolnet

Formålet med projektet, der finansieres af taskforcen for multimedieundervisningsprogrammer "Educational Multimedia" og koordineres af SOCRATES-programmet, er at etablere et europæisk skoleinformationsnet – European Schoolnet – som en multimedie- og kommunikationsplatform, der stilles til rådighed for skolerne, og som en samarbejdsramme på europæisk niveau for nationale uddannelsesmyndigheder, universiteter og industrien med henblik på udvikling af informations- og kommunikationsteknologi til skolerne, både med hensyn til indhold, pædagogisk metode og teknologi.

<http://www.eun.org/>

68. Bedre færdigheder vil på længere sigt også føre til **bedre anvendelse af information i den offentlige sektor**. Bedre informerede borgere med computerkundskaber og virksomhederne vil kræve mere og bedre information og dette vil komme til at virke som et incitament for den offentlige sektor til at levere bedre informationstjenester og for informationsindustrien til at skabe flere informationsprodukter og -tjenester med værditilførsel.

¹⁸ "Jobmuligheder i informationssamfundet: Den informationsteknologiske revolution og dens muligheder". KOM(1998) 590 endelig udg.

Kapitel III: Spørgsmål med relation til adgang til og udnyttelse af information i den offentlige sektor

69. Adgang til information i den offentlige sektor samt kommerciel udnyttelse af denne indebærer en lang række spørgsmål, der bør overvejes nøje. De strækker sig lige fra fastlæggelsen af en definition af information i den offentlige sektor til problemer som privatlivets fred og erstatningsansvar.

70. De spørgsmål, der stilles ved afslutningen af hvert afsnit, er kun vejledende. Læserne opfordres til at anlægge en åben og innovativ synsvinkel og overveje alle de områder, der er behandlet her samt andre emner, som de anser for relevante.

III.1 Definitioner

Information i den offentlige sektor

71. Det er vigtigt, at definere *information i den offentlige sektor*, fordi dette vil have betydning for besvarelserne af spørgsmålene i denne grønbog og en eventuel opfølgning af denne.

72. Definitionen af **den offentlige sektor** er forskellig fra medlemsstat til medlemsstat. I love og i debatter om adgang til information i den offentlige sektor, synes der at være tre forskellige indfaldsvinkler:

- **Den funktionelle indfaldsvinkel**, hvor den offentlige sektor omfatter organer med statslig autoritet og organer, der leverer offentlige tjenester¹⁹.
- **Den juridiske/institutionelle indfaldsvinkel**: kun organer, der udtrykkeligt er nævnt i de relevante love, har karakter af offentlige organer.
- **Den finansielle indfaldsvinkel**, hvor den offentlige sektor omfatter alle organer og institutioner, der hovedsageligt finansieres med offentlige midler (dvs. at de ikke er underlagt de normale markeds mekanismer).

¹⁹ I direktiv 90/313/EØF om fri adgang til miljøoplysninger undtages organer med dømmende eller lovgivningsmæssige beføjelser fra definitionen af myndigheder. I henhold til direktivet skal alle offentlige myndigheder på nationalt, regionalt eller lokalt plan, som har et ansvar for, og som råder over oplysninger på miljøområdet, stille disse oplysninger til rådighed for enhver fysisk eller juridisk person på dennes anmodning, og uden at denne skal godtgøre nogen interesse deri. Da formålet er at fremme miljøbeskyttelse, omhandler direktivet ikke kommercielle spørgsmål. I kapitel II henvises til nogle af de specifikke bestemmelser i direktivet. Aktioner gennemført på grundlag af denne grønbog vil ikke indskrænke adgangen til miljøoplysninger i medfør af direktivet, der muligvis vil blive revideret i 1999, og de vil heller ikke berøre anden relevant, gældende fællesskabsret.

Uanset hvilken indfaldsvinkel, der vælges, skal der tages hensyn til information i offentlige organer på forskellige niveauer - centralt, regionalt og lokalt.

Under alle omstændigheder er det ikke meningen, at statsejede selskaber, der drives på markedsvilkår, og som er underlagt private og kommercielle love, skal falde ind under en af ovenstående definitioner.

Typen af information i den offentlige sektor

73. Information i den offentlige sektor kan klassificeres på forskellige måder. En første skelnen kan foretages mellem **administrativ** og **ikke-administrativ** information. Den første kategori vedrører selve forvaltningsfunktionen, mens den anden kategori vedrører information om verden udenfor, der er blevet indsamlet under udførelsen af det offentliges opgaver (geografisk information, virksomhedsoplysninger, forskning og udvikling osv.).

74. Inden for kategorien administrativ information kan der igen skelnes mellem information, der er af **fundamental betydning for demokratiet** (f.eks. love, retspraksis, oplysninger om parlamentets arbejde), og information, **der ikke har en sådan fundamental betydning**.

75. En anden skelnen kan foretages mellem information **med relevans for offentligheden i almindelighed** (f.eks. information om parlamentets arbejde) eller kun med relevans for en begrænset gruppe af **personer med en direkte interesse**.

76. Set ud fra et markedssynspunkt kan information opdeles efter dens (potentielle) **økonomiske værdi**. Det bør bemærkes, at både administrativ og ikke-administrativ information kan have en betragtelig markedsværdi.

77. Ovennævnte kategorisering kan have betydning for den måde, som forskellige typer af information behandles på: de kan have stor betydning for spørgsmål som prissætning og copyright, og de kan vedrøre følsomme områder som databeskyttelse.

Spørgsmål 1 :

Hvilken definition af den offentlige sektor mener De, er den mest hensigtsmæssige?

Hvilke kategorier af information i den offentlige sektor bør anvendes i debatten?

III.2 Betingelser for adgang til information i den offentlige sektor

78. Det forhold, at der findes en adgangsret, betyder ikke automatisk, at der er ubegrænset

og ubetinget adgang til information i den offentlige sektor. I denne henseende anvender medlemsstaterne og EU forskellige regler og forskellig praksis.

79. De forskellige betingelser for adgang til information giver anledning til en række spørgsmål, der har relevans dels for **borgerne** og dels for **virksomhedernes** konkurrenceevne. Synspunkter vedrørende begge perspektiver er velkomne.

Skal der være en særlig interesse?

80. Langt de fleste nationale love kræver ikke, at en person eller en virksomhed skal have en særlig interesse for at få adgang til information i den offentlige sektor. Da dette dog kan være tilfældet, fortjener spørgsmålet at blive debatteret.

Undtagelser fra adgangsretten

81. I alle nationale regelsæt indgår der bestemmelser om undtagelser til retten til adgang. Disse undtagelser kan i grove træk opdeles i fire kategorier:

- undtagelser i **statens interesse**, f.eks. af hensyn til national sikkerhed, offentlig ro og orden, økonomiske interesser, internationale relationer, lovgivningsprocedurer osv. Denne type undtagelser falder næsten altid ind under medlemsstaternes kompetenceområde.
- undtagelser i **tredjemands interesse**, f.eks. af hensyn til privatlivets fred, intellektuel ejendomsret, forretningshemmeligheder, retsprocedurer osv.
- undtagelser for at **beskytte beslutningsprocessen**, f.eks. i forbindelse med forberedende information eller information udelukkende til "intern brug" osv.
- undtagelser for at **undgå urimelige omkostninger eller en urimelig arbejdsbyrde** i de berørte myndigheder, f.eks. allerede offentliggjort information eller urimeligt omfattende forespørgsler.

Direktiv 90/313/EØF indeholder en liste over undtagelsesmuligheder, som dækker alle de ovennævnte områder.²⁰

82. Undtagelser og fortolkninger af disse er i et vist omfang forskellige fra medlemsstat til medlemsstat. Nogle kommentatorer mener, at dette kan være en ulempe for virksomheder og borgere, der har behov for information, der dækker hele Europa.

Tid, mængde og format

83. Fremkomsten af ny teknologi og hurtigere net betyder, at spørgsmålene vedrørende tid,

mængde og format for information bliver mindre relevante. Hvis information er direkte tilgængelig på elektroniske net, kan borgerne downloade hvad de har brug for, når de har brug for det, og hvor de har brug for det.

84. Da det imidlertid ikke er al information fra den offentlige sektor, der vil foreligge i elektronisk form inden for en overskuelig fremtid, skal der stadig tages stilling til spørgsmål om, hvor hurtigt de offentlige myndigheder skal efterkomme anmodninger, og hvor meget information de skal kunne levere. Disse spørgsmål hænger sammen med nødvendigheden af at undgå urimelige omkostninger eller en urimelig arbejdsbyrde.

Tid

85. National lovgivning om adgang er forskellig med hensyn til frister for den offentlige sektor til at efterkomme anmodninger om adgang. I fransk lovgivning fastsættes en frist på to måneder, mens den svenske lovgivning kræver, at der skal svares "hurtigt". I nogle tilfælde er der ikke fastsat frister. I direktiv 90/313/EØF fastsættes en frist på to måneder.

Mængde og format

86. Spørgsmålet om hvorvidt der bør være begrænsninger med hensyn til den mængde information, man kan anmode om, er straks mere komplekst. I princippet kan der indføres nogle mængdebegrænsninger med hensyn til information i manuelt format, hvis det er meget arbejdskrævende at samle den. Necessiteten af at sikre borgerne billig adgang til information skal opvejes mod nødvendigheden af at undgå en for stor arbejdsbyrde for det offentlige. I tilfælde, hvor information i den offentlige sektor foreligger og er tilgængelig i elektronisk format, er det vanskeligere at begrunde begrænsninger med hensyn til mængden.

I forbindelse med udøvelsen af dens primære opgaver producerer den offentlige sektor en stor mængde rådata. Disse foreligger ofte i et ikke særligt attraktivt og i et svært tilgængeligt format.

87. Det kan i denne forbindelse nævnes, at mange offentlige organer er i færd med at tilpasse disse rådata, så de opfylder kundernes behov.

88. Dette giver også anledning til et andet interessant spørgsmål: borgernes ret til ubehandlede data og data på mellemniveauer og ikke blot data i deres endelige bearbejdede form.

²⁰ Jvf. fodnote 19, s. 11.

Spørgsmål 2:

Skaber forskellene i betingelserne for adgang til information i den offentlige sektor i medlemsstaterne hindringer på europæisk plan?

Hvis dette er tilfældet, hvilke elementer drejer det sig så om: krav om særlig interesse, undtagelser, format eller mængde?

Hvilke løsninger kunne man forestille sig?

III.3 Praktiske værktøjer, der gør adgangen lettere

89. Både borgerne og virksomhederne kan betragtes som "kunder" til de informationstjenester, der tilbydes af den offentlige sektor. Kundebegrebet indebærer, at borgernes og virksomhedernes behov tages i betragtning, når tjenesterne udformes, og at der tilbydes brugervenlige søgemekanismer.

90. Der findes mange forskellige datasæt i den offentlige sektor.

Ifølge et nyligt skøn over offentlige databaser i Nederlandene findes der alene der omkring 36.000²¹

For at hjælpe "informationskunderne" med at finde rundt i denne enorme mængde af data kan det være nødvendigt at udarbejde metadata og fortegnelser. Dette giver anledning til følgende spørgsmål:

Spørgsmål 3:

Kunne udarbejdelsen af europæiske metadata (information om tilgængelig information) gøre det lettere for Europas borgere at finde rundt i den offentlige information i Europa?

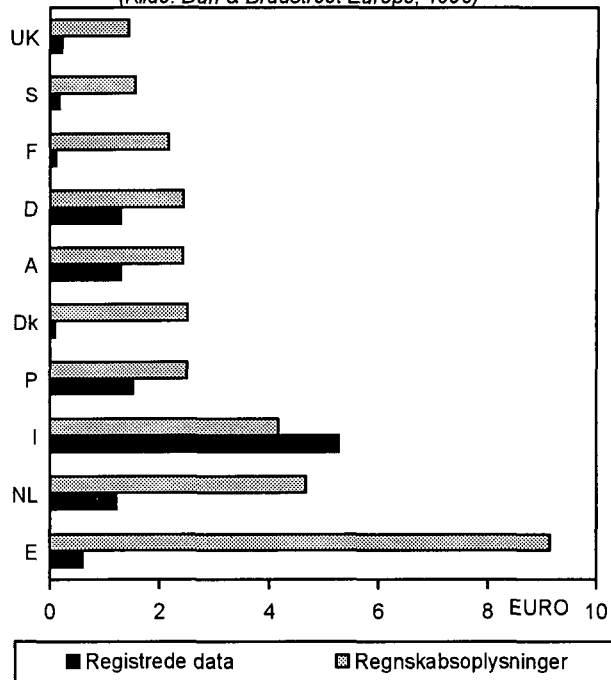
Hvis dette er tilfældet, hvorledes kan det så bedst gennemføres?

Hvilke kategorier af indhold bør fortegnelser over information i den offentlige sektor omfatte?

III.4 Prisspørgsmål

91. Priserne og prisfastsættelsesmodellerne varierer enormt i de forskellige medlemsstater og de forskellige offentlige organer og institutioner i samme medlemsstat. Som et eksempel viser figur 3 de meget forskellige priser som Dun&Bradstreet, der leverer virksomhedsoplysninger, må betale for at få adgang til registrerede selskabsdata og regnskabsoplysninger i Europa.

Fig.3 : Enhedspris for virksomhedsoplysninger i forskellige lande
(Kilde: Dun & Bradstreet Europe, 1998)



Prismodeller

I det franske cirkulære fra 1994 skelnes der mellem indsamlings- og produktionsomkostninger (som der ikke kræves betaling for) og andre omkostninger som f.eks. trykning, ajourføring, datafremhentning og dataoverførsel (som der kan kræves betaling for). Der skelnes desuden mellem forskellige typer af information og forskellige anvendelsestyper.

I UK guidelines fra 1985 går man ind for en markedsløsning: "Hvis der allerede findes et etableret marked for information i det offentlige besiddelse, skal ministerier og lignende kræve en rimelig markedspris. Hvis der er tale om omsættelig information, der ikke tidligere er blevet udnyttet, kan kontrakterne i første omgang indgås på grundlag af de omkostninger, der er påløbet ud over de omkostninger, der normalt påløber ved behandling af de pågældende data til deres oprindelige formål".

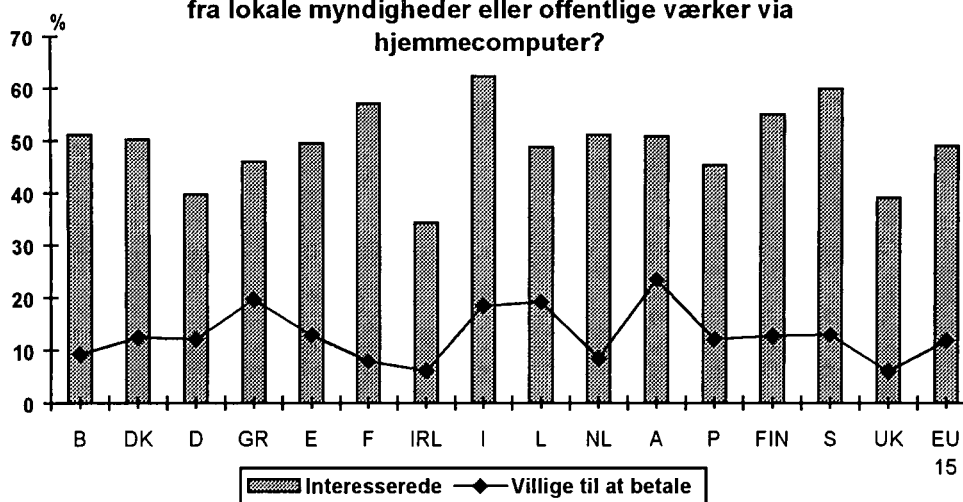
I de synergi-retningslinjer, der i 1989 blev offentliggjort af Europa-Kommissionen, går man ind for en indfaldsvinkel med distributionsomkostninger. Det anføres, at prispolitikken kan variere afhængig af informationernes art. Der bør fastsættes en pris, der er baseret på omkostninger til forberedelse af disse og overførslen af dem til den private sektor, men som dog ikke nødvendigvis omfatter de fulde omkostninger til den rutinemæssige administration. Prisen kan nedsættes, hvis den informationstjeneste, som informationerne skal bruges til, anses for at være nødvendige set ud fra offentlighedens interesser.

²¹ BDO Consultants, Electronische bestanden van het bestuur, 1998.

I den amerikanske lovgivning kan der kræves betaling for søgning, kopiering og revidering, men ikke for den værditilvækst, som den offentlige sektor tilfører de ubehandlede data. Hensigten er, at den offentlige sektor i USA skal betragte værditilførsel som et værktøj til at forbedre effektiviteten, ikke som et redskab til at skabe indtjening.

92. På længere sigt kan den nuværende tendens til gratis at stille information til rådighed på Internet få indflydelse på priserne og prisfastsættelsesmodellerne.

Figur 4: Hvor mange er interesserede i selv at hente dokumenter fra lokale myndigheder eller offentlige værker via hjemmecomputer?



Kilde: Eurobarometer 47

93. Undersøgelser og drøftelser har vist, at det dobbelte formål med en politik for information i den offentlige sektor - adgang og udnyttelse - kræver en prispolitik, der tager hensyn til en række forskellige interesser:

- **prisen for adgang skal kunne betales af alle**
- **udnyttelsespotentiale**
- **fair konkurrence** (omhandlet i næste afsnit)

94. Prispolitik er i første omgang vigtig i relation til debatten om **adgang**. Offentlig information produceres for skatteydernes regning. Man kan derfor rejse spørgsmålet om, hvorvidt offentlige organer har ret til at kræve betaling for levering af information. Det kan dog også argumenteres, at det normalt kun er en lille gruppe af befolkningen, der ønsker at benytte sig af et bestemt informationsprodukt fra den offentlige sektor, og at resten af befolkningen derfor ikke skal betale for denne gruppe. Faktisk er folk under visse omstændigheder villige til at betale for de tilbudte (informations-)tjenester. Dette fremgår klart af figur 4.

95. Prisen skal dog fastsættes således, at det er muligt for alle at få adgang. I denne forbindelse kan nævnes det franske initiativ, der går ud på at identificere kategorier af information i den offentlige sektor, der anses for "væsentlige" for borgernes udøvelse af deres demokratiske rettigheder. I princippet er sådan information fra den offentlige sektor gratis.

96. For så vidt angår **udnyttelsen**, er det vigtigt, at den indsats, der gøres i den offentlige sektor for at kunne stille information til rådighed for kommerciel udnyttelse, anerkendes og belønnes. Hvis den private sektor skal kunne udvikle konkurrencedygtige produkter på grundlag af

information fra den offentlige sektor, skal den dog have råmateriale til deres rådighed til en rimelig pris.

97. Prisfastsættelse er derfor et afgørende punkt i forbindelse med indholdsindustriens udnyttelse af information i den offentlige sektor. Den er i høj grad bestemmende for, om industrien vil være interesseret i at investere i produkter og tjenester med værditilførsel, der er baseret på information i den offentlige sektor. Amerikanske selskaber drager fordel af, at de gratis kan hente information fra den offentlige sektor i USA.

Et amerikansk softwarefirma er ved at sende nyt kort-software for virksomheder på markedet. Denne software gør det muligt for brugerne at finde og illustrere punkter på kortet, integrere kort i deres dokumenter og anskueliggøre deres virksomheds udviklingstendenser på kortet. Målet er at gøre det lettere for brugerne i virksomhederne at træffe beslutninger på et bedre grundlag. Der indgår mere end 15 millioner segmenter på gade-/vejniveau med adresser. Den forventede salgspris for produktet er \$109.

Til sammenligning er der et tysk selskab, der tilbyder geodata for blot én tysk delstat for en samlet pris på 9.728 DM + 16% VAT.

En miljøgruppe i Det Forenede Kongerige, har klaget, efter at Ordnance Survey (kortmyndighederne) har forsøgt at afkræve gruppen mere end £365.000 for grundlæggende digitale kortdata for landet.

Spørgsmål 4:

Hvilken betydning har forskellige prispolitikker for adgangen til og udnyttelsen af information i den offentlige sektor?

Fører dette til forskelle i borgernes og virksomhedernes muligheder på europæisk plan?

III.5 Konkurrence

98. Den offentlige sektors omkostningsstrukturer kan være forskellige fra strukturerne i private virksomheder. Under visse omstændigheder er det muligt, at de tilbyder produkter til under markedsprisen eller støtter andre af deres aktiviteter gennem salg af information.

99. Fair konkurrence kan således blive påvirket i negativ retning, hvis offentlige organer udbyder værditilførte informationsprodukter på markedet. Det samme kan blive tilfældet, når der gives koncessioner eller eneretsaftaler til halvoffentlige eller private virksomheder. Konkurrenceforvridning kan også forekomme, hvis information frigives på forskellige tidspunkter til forskellige interesserede parter.

Nationale lovgivninger

100. Alle medlemsstaterne har nogle generelle konkurrenceregler. Nogle love og bestemmelser omhandler specifikt konkurrencespørgsmål i forbindelse med kommerialisering af information fra den offentlige sektor. I *UK guidelines* er det anført, at offentlige forvaltninger ikke på nogen måde skal søge af konkurrere med den private sektor. I henhold til de franske regler bør et offentligt organ/en offentlig institution ikke direkte gå ind på markedet, og de må kun levere merværdi-informationstjenester, hvis dette sker i overensstemmelse med deres lovmæssige formål. Forskellig anvendelse af konkurrenceregler i forskellige medlemsstater kan skabe markedsforvridninger.

EU's konkurrenceregler

101. EU-konkurrencereglerne er fastsat i artikel 85-94 i EF-traktaten. Der indgår flere konkurrencespørgsmål på dette område:

- Statsstøtte²²: fordrejning af konkurrencevilkårene gennem offentlige tilskud skal undgås
- Misbrug af dominerende stilling²³: adgang til data skal, hvis der ikke er adgang til dem andre steder, ske på rimelige vilkår og til omkostningsrelateret pris (*essential facility-doktrinen*)

22 artikel 92.
23 artikel 86.

- Aftaler mellem virksomheder²⁴;
- Monopolstillinger²⁵.

102. I sammenhæng med reglerne om statsstøtte kan offentlige informationsudbydere under visse omstændigheder befinde sig i en konkurrencesituation i forhold til den private sektor. Offentlig finansiering ville så kunne udgøre en statsstøtte²⁶, der måske ville falde ind under visse undtagelsesbestemmelser²⁷. Artikel 6 i EF-traktaten, der forbyder forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, er også relevant. Desuden henvises der til konkurrencereglerne i de synergiretningslinjer, der i 1989 blev offentliggjort af Kommissionen.

103. For så vidt angår konkurrencepolitikken skelnes der ofte mellem information, som kun har én kilde, og som normalt skal gøres tilgængelig på rimelige vilkår, og information som også er tilgængelige fra andre kilder, og for hvilken markedspriserne kan være gældende.

104. Konkurrence er også et vigtigt princip i forbindelse med kontrakter med det offentlige. Det kan anvendes i kontrakter om offentliggørelse (hvor en offentlig institution betaler for eller yder tilskud til offentliggørelsen) og i kontrakter om distribution (i de tilfælde hvor der er begrænsninger af antallet af distributører for at nå visse målgrupper, f.eks. bestemte geografiske områder).

105. Ny teknologi ændrer de faste og variable omkostninger, og der kommer nye nationale og multinationale aktører på markedet. Dette giver muligheder for at reducere priserne eller fastsætte større målgrupper, hvilket igen kræver ændringer af indkøbspolitikken og udbudsbetingelserne.

Spørgsmål 5 :

I hvilket omfang og under hvilke omstændigheder udgør offentlige organers aktiviteter på informationsmarkedet unfair konkurrence på europæisk plan?

24 artikel 85.

25 artikel 90.

26 i betydningen i artikel 92, stk. 1.

27 ikke blot i medfør af artikel 92, stk. 2 og 3 (typer af støtte der anses eller kan anses for at være forenelige med det indre marked), men også i medfør af artikel 90, stk. 2, hvis virksomheden har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse. I sidstnævnte tilfælde skal alle betingelserne i artikel 90, stk. 2, være opfyldt: virksomheden skal have fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse; støtten må ikke overstige nettoomkostningerne til udførelse af de pågældende tjenesteydelser af almindelige økonomisk interesse og udviklingen af samhandelen må ikke påvirkes i et sådant omfang, at det strider mod Fællesskabets interesse.

III.6 Spørgsmål vedrørende ophavsret

106. I henhold til Bernerkonventionens artikel 2, stk. 4, kan medlemsstaterne selv bestemme, hvorledes officielle tekster af lovgivningsmæssig, administrativ eller juridisk art samt officielle oversættelser af sådanne skal beskyttes.

107. Langt de fleste medlemsstater har brugt denne bestemmelse til at undtage disse tekster fra ophavsretlig beskyttelse. For så vidt angår information af anden art fremstillet af den offentlige sektor har medlemsstaterne generelt også undtaget sådant informationsmateriale. Det omfang, i hvilket sådant materiale er ophavsretligt beskyttet, betyder dog ikke i sig selv, at adgangen til det begrænses.

108. Der er to hovedgrunde for den offentlige sektor til at beskytte dens information. For det første kan den være en indtægtskilde. Dette kan dog give problemer på konkurrenceområdet. Det kan skabe markedsforvridninger mellem selskaber i forskellige medlemsstater, som ønsker at genanvende den pågældende information.

109. En anden grund for offentlige organer til at beskytte deres information kan være et ønske om at bevare indholdets integritet. Dette er relevant med hensyn til spørgsmål om erstatningsansvar.

Spørgsmål 6:

Udgør det forhold, at der er forskellige ordninger for ophavsret i Europa en hindring med hensyn til udnyttelse af information i den offentlige sektor?

III.7 Privatlivets fred

110. En del af den information, som den offentlige sektor er i besiddelse af, er personoplysninger, dvs. at de vedrører eller gør det muligt at identificere enkeltpersoner. Dette er f.eks. tilfældet med hensyn til registre over befolkning, virksomheder, biler og kreditgivning samt data om helbred, beskæftigelse og socialhjælp. Sådant information kan været til nytte for den private sektor i forbindelse med markedsføring, forskning og anden aktivitet. I sådanne tilfælde skal retten til information afvejes i forhold til beskyttelsen af privatlivets fred. Af alle de nationale love om informationsadgang fremgår det, at man er opmærksom på problemerne med en sådan afvejning.

111. Den 24. oktober 1995 blev direktiv 95/46/EC²⁸ om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger

og om fri udveksling af sådanne oplysninger vedtaget. I dette direktiv opstilles der bindende regler for både den offentlige og den private sektor, og der skabes en balance mellem princippet om adgang til information fra den offentlige sektor og beskyttelsen af personoplysninger. Bestemmelserne i direktivet skal fuldt ud respekteres med hensyn til personoplysninger i den offentlige sektor.

112. Det er op til de ansvarlige offentlige organer og institutioner at administrere den aftalte balance mellem behovet for åben adgang til information med kommercielle eller andre formål på den ene side og beskyttelse af privatlivets fred på den anden, under hensyntagen til de principper, der er fastlagt i EF-direktivet, især princippet om begrænsning med hensyn til formålet med behandlingen af dataene. De nationale tilsynsmyndigheder spiller også en vigtig rolle, og domstolene forventes at træffe afgørelser i tilfælde af tvister.

113. I det specifikke tilfælde med statistiske data, bidrager det veletablerede princip om statistisk fortrolighed til en bedre databeskyttelse. Statistisk fortrolighed forhindrer ikke blot adgang til andre private brugere men også overførsel af fortrolige data til andre administrative myndigheder end de statistiske kontorer.

114. Informationssamfundet kan indebære nye risici for privatlivets fred, hvis offentlige registre bliver tilgængelige i elektronisk format (især online og på Internet) og i store mængder.

Spørgsmål 7:

Skal der lægges særlig vægt på beskyttelsen af privatlivets fred i forbindelse med udnyttelsen af information i den offentlige sektor?

På hvilken måde vil kommercielle interesser kunne retfærdiggøre adgang til personlige data i det offentliges besiddelse?

III.8 Ansvarsspørgsmål

115. Klarhed med hensyn til ansvar kan have en positiv virkning for adgangen til og udnyttelsen af information i den offentlige sektor. Ansvarsspørgsmål kan få den offentlige sektor til at føre en forsigtig informationspolitik. Hvis det offentlige organ leverer information direkte til en rekvirent, kan det i princippet blive erstatningsansvarligt (i henhold til de nationale love om erstatningsansvar) for skade, som den pågældende borger måtte lide.

116. Spørgsmålet bliver mere indviklet, når der er mere end to parter (offentligt organ/institution, rekvirent) involveret i behandlingen og formidlingen af information. Dette er f.eks. tilfældet, når den offentlige sektor har overdraget information til en privat virksomhed. I sådanne

28 EFT L281 af 23.11.1995, s. 31-50.

tilfælde kan offentlige organer stadig have erstatningsansvaret, medmindre de har begrænset dette ansvar ved kontrakt.

117. Jo flere operatører der er involveret, jo vanskeligere bliver det i tilfælde af en tvist at bestemme, hvem der har misligholdt sine forpligtelser eller handlet ulovligt. Nogle kommentatorer mener, at en koordineret europæisk indfaldsvinkel er særlig vigtig i betragtning af vanskelighederne med at bestemme, hvilken lov der er gældende, hvis flere lande er involveret²⁹.

Spørgsmål 8:

I hvilket omfang kan medlemsstaternes forskellige ordninger vedrørende erstatningsansvar udgøre en hindring for adgang til eller udnyttelse af information i den offentlige sektor?

III.9 EU-information

118. Som omhandlet i kapitel 1 og i bilag 2 til denne grønbog er EU i færd med at udvikle politikker til forbedring af adgangen til dens information og spredningen af denne information. Alle EU-institutionerne har f.eks. en "familie" af websteder, som der er adgang til via en fælles gateway (<http://europa.eu.int>), og her findes der en meget omfattende mængde information.

119. Det ville være til hjælp for disse initiativer, hvis der i forbindelse med reaktioner på denne grønbog, også kom kommentarer til aktioner på dette område, og til hvorledes de opleves. Det fører til følgende spørgsmål.

Spørgsmål 9:

Er den politik, der føres af EU-institutionerne med hensyn adgang til information og spredning af information, tilstrækkelig god?

Hvorledes kan den gøres bedre?

²⁹ I forslaget til et direktiv om visse juridiske aspekter i forbindelse med elektronisk handel i det indre marked, der blev fremlagt af Kommissionen den 18. november 1998, erkendes behovet for at klarlægge det ansvar, som online-tjenesteudbydere har i forbindelse med overførsel og lagring af information fra tredjemand (f.eks. når tjenesteudbydere fungerer som "formidlere") i forbindelse med kommerciel kommunikation. For at fjerne den eksisterende juridiske usikkerhed og skabe sammenhæng i de forskellige løsninger, der er ved at opstå på medlemsstatsniveau, indføres der en undtagelse for "ren formidling" og en begrænsning af tjenesteudbydere ansvar, når der er tale om andre former for virksomhed som "formidler".

Afsluttende bemærkninger

120. Den manglende gennemskuelighed med hensyn til information i den offentlige sektor i hele Europa udgør en betydelig hindring for både borgere og virksomheder, der ønsker at udøve de rettigheder, som de har fået i medfør af EF-traktaten, og drage fordel af det indre marked.

121. Samtidig står den europæiske informationsindustri over for et væld af forskellige love og forskellig praksis, og det er Kommissionens opfattelse, at dette forhindrer den i fuldt ud at udnytte Europas potentiale på informationsområdet.

122. Med forbehold af reaktioner på denne grønbog, herunder især kommentarerne til lovgivningsmæssige eller andre hindringer, som forringer mulighederne for adgang til og udnyttelse af information i den offentlige sektor, kan det overvejes, hvilke initiativer der eventuelt vil være nødvendige på europæisk plan.

123. Disse kunne f.eks. vedrøre:

- **Lovgivning** (f.eks. behovet for henstillinger, retningslinjer eller bindende regler).
- **Udveksling af information** i hele Europa, således at de offentlige organer kan lære af hinandens erfaringer.
- **Oplysningsaktiviteter** på alle niveauer (borgere, virksomheder og den offentlige administration) om eksisterende informationskilder.
- **Demonstrations- og pilotprojekter**, der gør det muligt at sprede ny teknologi til nye informationstjenester og eksperimentere med nye modeller for partnerskaber mellem det offentlige og det private.
- **Uddannelsesinitiativer** til forbedring af de offentlige administrationers og den enkeltes informationsforvaltning.

124. Der ønskes kommentarer til disse potentielle initiativer eller ethvert andet initiativ, som måtte anses for hensigtsmæssigt.

Spørgsmål 10:

Hvilke aktioner bør prioriteres på europæisk plan?

Spørgsmål

Nedenfor er liste over de spørgsmål, der er blevet rejst. Læserne opfordres til at besvare dem så specifikt som muligt og evt. med eksempler.

- 1 Hvilken definition af den offentlige sektor mener De, der den mest hensigtsmæssige?
Hvilke kategorier af information i den offentlige sektor bør anvendes i debatten?
- 2 Skaber forskellene i betingelserne for adgang til information i den offentlige sektor i medlemsstaterne hindringer på europæisk plan?
Hvis dette er tilfældet, hvilke elementer drejer det sig så om: krav om særlig interesse, undtagelser, format eller mængde?
Hvilke løsninger kunne man forestille sig?
- 3 Kunne udarbejdelsen af europæiske metadata (information om tilgængelig information) gøre det lettere for Europas borgere at finde rundt i den offentlige information i Europa?
Hvis dette er tilfældet, hvorledes kan det så bedst gennemføres?
Hvilke kategorier af indhold bør fortegnelser over information i den offentlige sektor omfatte?
- 4 Hvilken betydning har forskellige prispolitikker for adgangen til og udnyttelsen af information i den offentlige sektor?
Fører dette til forskelle i borgernes og virksomhedernes muligheder på europæisk plan?
- 5 I hvilket omfang og under hvilke omstændigheder udgør offentlige organers aktiviteter på informationsmarkedet unfair konkurrence på europæisk plan?
- 6 Udgør det forhold, at der er forskellige ordninger for ophavsret i Europa en hindring med hensyn til udnyttelse af information i den offentlige sektor?
- 7 Skal der lægges særlig vægt på beskyttelsen af privatlivets fred i forbindelse med udnyttelsen af information i den offentlige sektor?
På hvilken måde vil kommercielle interesser kunne retfærdiggøre adgang til personlige data i det offentliges besiddelse?
- 8 I hvilket omfang kan medlemsstaternes forskellige ordninger vedrørende erstatningsansvar udgøre en hindring for adgang til eller udnyttelse af information i den offentlige sektor?
- 9 Er den politik, der føres af EU-institutionerne med hensyn til adgang til information og spredning af information, tilstrækkelig god?
Hvorledes kan den gøres bedre?
- 10 Hvilke aktioner bør prioriteres på europæisk plan?

Bilag 1: Den nuværende situation i medlemsstaterne med hensyn til lovgivning og politik for adgang til information i den offentlige sektor

Østrig

I en konstitutionel lov (1987/285) af 15.5.1987 fastlægges en generel adgangsret. Der er tale om en minimal ramme: alle tjenestemænd på føderalt, regionalt eller lokalt plan, der beskæftiger sig med administrative opgaver, samt tjenestemænd i andre offentligretlige enheder er forpligtede til at videregive information om sager inden for deres kompetenceområde, hvis dette ikke strider mod en lovbestemt tavshedspligt. Borgerne har normalt gratis adgang, men i nogle tilfælde opkræves der et gebyr, der bl.a. skal dække reproduktions- og formidlingsomkostninger. Hvert enkelt departement fastlægger sin egen kommercialiseringspolitik under den ansvarlige ministers tilsyn. Der er nogle eksempler på samarbejde mellem den offentlige og den private sektor inden for bl.a. telekommunikation, inkassovirksomhed, lovinformation og information fra det offentlige.

Belgien

Der findes love på føderalt niveau (11.4.1994) og regionalt niveau (Flandern 23.10.1991 og 13.6.1996) om gennemsigtighed i den offentlige sektor, og borgerne har i henhold til disse en generel ret til adgang til de offentlige myndigheders dokumenter. I henhold til disse love må de administrative dokumenter, som der gives adgang til, imidlertid ikke videreformidles eller anvendes til kommercielle formål. Der findes ikke nogen generel lov om kommercialisering af information fra den offentlige sektor. I forbindelse med loven om gennemsigtighed i den offentlige sektor gives der gratis adgang eller adgang mod betaling af marginalomkostninger. Nogle departementer fører en kommercialiseringspolitik med indgåelse af kontrakter fra sag til sag. Samarbejde mellem det offentlige og det private finder f.eks. sted inden for bilregistre, statistik og geografiske oplysninger. I sidstnævnte tilfælde har der dog været tilfælde af tvister, hvori offentlige organer har været involveret.

For så vidt angår aktiv spredning er det Postbus 3000, der spreder information fra den føderale regering gennem tv og radio og ved annoncering i aviser og tidsskrifter. Denne form for kommunikation indeholder henvisninger til brochurer, der udleveres gratis. Brochurerne giver oplysninger om kontaktsteder og yderligere information om

de pågældende emner og tjenester. Borgerne kan også indhente yderligere oplysninger via Postbus 3000. Postbus 3000 er en tjeneste oprettet af den føderale informationstjeneste.

Fra den 24. marts 1995 har den føderale regering haft et omfattende websted på fire sprog (hollandsk, fransk, engelsk og tysk) på adressen <http://belgium.fgov.be>. Dette "paraply"-websted indeholder henvisninger til alle føderale departementer. Der findes en lang række forskellige informationer som f.eks. generel information om Belgien, ministerrådets afgørelser, nyttige adresser på offentlige myndigheder og oplysninger om initiativer vedrørende information i den offentlige sektor. Sprogsamfundene og regionerne i Belgien har også deres egne websteder. Der er adgang til dem fra det føderale websted via hyperlink.

I øjeblikket forbereder man oprettelsen af et Call Center (på føderalt plan), der skal give borgerne mulighed for at stille spørgsmål til de føderale myndigheder. Det flamske sprogsamfund er i gang med et lignende initiativ. I det vallonske sprogsamfund har man allerede et sådant center, der befinder sig i den operationelle fase.

I henhold til en henstilling fra Europarådet i 1997 er statsrådet forpligtet til at offentliggøre de fleste af sine afgørelser, som gøres tilgængelige på cd-rom og på Internet.

Danmark

Der er en lov på vej, der skal erstatte de to nuværende love, der sikrer en generel ret til adgang til det offentliges dokumenter. Lovforslaget omfatter hele samfundet og ligger tæt på bestemmelserne i direktiv 95/46 (EF). Der er planlagt pilotaktioner vedrørende åbne offentlige mailing-lister, der offentliggøres en standard for elektronisk offentliggørelse, og der vil efterhånden blive elektronisk adgang til alle offentlige dokumenter. Alle offentlige institutioner har en e-post-adresse og er repræsenterede på Internet. Der er stadig flere elektronisk baserede selvbetjeningsmuligheder. Adgang til lovgivningsmæssige data og information er gratis.

For så vidt angår borgernes ret til dokumenter i papirformat er princippet, at man kun skal betale for de dermed forbundne omkostninger, der er fastsat til 10 kr. for den første side og 1 kr. for hver af de efterfølgende sider. Der findes ingen særlig lovgivning om kommercialisering af information fra den offentlige sektor, men dette omtales dog nogle steder i *Info-samfundet*

år 2000. I 1992 blev der af finansministeriet udsendt en budgetvejledning, der dækkede den offentlige sektor i sin helhed, og i hvilken der blev fastlagt principper for "langsigtede gennemsnitsomkostninger" og "fair konkurrence". Da det danske marked for elektroniske informationstjenester stadig er relativt lille, foretages en stor del af spredningen af information fra den offentlige sektor, både i papirformat og elektronisk format, af den offentlige sektor selv. Der har været givet udtryk for kommerciel interesse på områderne befolkning, virksomhedsregistre, matrikelregister, lovgivning og statistik, og inden for disse områder er der eksempler på samarbejde mellem den offentlige og den private sektor samt konkurrence mellem de to sektorer.

En ny prisfastsættelsesmodel for det offentliges salg af data er nu indarbejdet i budgetvejledningen for den offentlige sektor, og der er truffet beslutning om principperne for kvaliteten af data i den offentlige sektor og adgangen hertil samt for det løbende udviklingsarbejde. Tendensen er, at nye skridt til skabelse af det åbne informationssamfund gennemføres hurtigt.

Finland

Der findes en lov om offentlig adgang til officielle dokumenter (83/9.2.1951), der giver generel ret til adgang til ethvert dokument udarbejdet og udstedt af en offentlig myndighed samt ethvert dokument fremsendt til eller indleveret til en offentlig myndighed og i dennes besiddelse. I 1987 blev denne ret udvidet til at omfatte dokumenter produceret "ved anvendelse af hulkort, magnetisering eller andre lignende metoder med henblik på at kunne læses, aflyttes eller på anden måde forstås ved hjælp af tekniske hjælpemidler". Man er i øjeblikket ved at revidere og modernisere denne lov. Den nye lov skal fremme anvendelsen af myndighedernes information også uden for administrationen.

Det finske marked og situationen med hensyn til kommercialisering svarer på mange måder til situationen i Danmark. Den private sektors interesse er stadig ret begrænset, og det er stadig den offentlige sektor, der gennemfører de fleste initiativer til spredning af information.

I en rapport fra 1995 om udvikling af det finske informationssamfund anføres det kort, at man bør fremme kommerciel genanvendelse af information i den private sektor. Prispolitikken blev fastlagt i en lov fra 1992 om kriterierne for det offentliges opkrævning af betaling, gebyrer osv. I denne

lov skelnes der mellem tre typer af varer og tjenester fra det offentlige: a) varer og tjenester i almenvellets interesse leveres gratis b) varer og tjenester, der leveres af organer med monopolstilling, eller som følge af lovkrav, leveres til omkostningspris og c) andre varer og tjenester leveres til handelspris.

Frankrig

Der findes en generel lov om adgang til administrative dokumenter (der indgår i en bredere lov om forholdet mellem den offentlige administration og borgerne, 78-753/17.7.1978, ændret i 1979), i henhold til hvilken de pågældende dokumenter ikke må reproducere, videreformidles eller udnyttes kommercielt. Adgang til dokumenterne "på stedet" er gratis, mens udgifter til kopiering skal betales af den, der anmoder om information. Der findes også et cirkulære fra premierministeren af 14.2.1994 vedrørende spredning af data fra det offentlige, og heri fastsættes nogle principper for kommercialisering af sådanne data. Der skelnes mellem ubehandlede data (som der er fri adgang til) og data tilført merværdi (i nogle tilfælde beskyttet af ophavsret). Cirkulæret beskæftiger sig også med den offentlige og den private sektors rolle i spredning af information, herunder spørgsmål vedrørende konkurrence og priser.

Den private sektor er i stort omfang inde på markedet for information fra den offentlige sektor. Dette har været mere vellykket inden for nogle områder (geografiske data, virksomhedsoplysninger) end inden for andre områder (landbrug, juridisk information). Der føres en politik, der går ud på at give offentlige koncessioner til virksomheder i den private sektor, og nogle kommentatorer mener, at dette giver anledning til konkurrencemæssige problemer.

I dens handlingsplan for informationssamfundet, *Préparer l'entrée de la France dans la société de l'information* (forberedelse af Frankrigs indtrædelse i informationssamfundet), der blev offentliggjort den 16. januar 1998, meddelte den franske regering, at "væsentlige offentlige data" vil være frit tilgængelige på Internet. Med dette initiativ erkender man, at udviklingen af net grundlæggende har ændret den traditionelle skelnen mellem adgang til offentlig information og spredning af offentlig information. Endvidere understreges det, at muligheden for at få adgang til information i den offentlige sektor er af afgørende betydning for udviklingen af informationsmarkedet og derved af informationsindustrien.

Tyskland

I Tyskland findes der hverken en generel lov om adgang til eller kommercialisering af information fra den offentlige sektor. En lang række love vedrørende specifikke sektorer give adgang til specifikke typer af information (f.eks. klager over administrationen, miljøoplysninger). I nogle Länder findes der konstitutionelle bestemmelser, og man er ved at forberede generelle love om adgang til information. Forskellige myndigheder har hver for sig udviklet forskellige former for praksis. I nogle tilfælde (f.eks. finansielle statistikker og handelsstatistikker) er der eksempler på vellykket samarbejde mellem den offentlige og den private sektor, mens der i andre (f.eks. virksomhedsoplysninger) har været vanskeligheder. Prispolitikken er også meget forskellig, afhængig af det juridiske grundlag for anmodningen om information, den pågældende myndighed og hvilket formål, informationerne skal anvendes til. Forskellene med hensyn til politik accentueres af statens føderale opbygning.

Grækenland

I Grækenland er der en lov, der sikrer generel adgang til information (1599/1986), men som ikke giver mulighed for kommerciel udnyttelse af dokumenter fra den offentlige sektor. Der findes ingen generel lov eller politik med hensyn til kommerciel spredning af information fra den offentlige sektor, men indenrigsministeriet arbejder med de juridiske rammer for en sådan lov. Markedet for elektronisk information er meget lille, og markedspotentialet for information fra den offentlige sektor er endnu ikke blevet udnyttet (bortset fra nogle få undtagelser inden for kultur, turisme, landbrug og jura). Mange offentlige organer er i gang med at udvikle informationssystemer, der vil give både virksomheder og borgere adgang til information.

Irland

Freedom of Information Act, 1997, var den første betydende lovgivning, der forpligtede offentlige instanser til at offentliggøre oplysninger om, hvilke data de var i besiddelse af. I denne lov påberåbes offentlighedens ret til adgang til offentlig information i størst muligt omfang, uden at dette dog må til skade for samfundsinteresser og beskyttelsen af privatlivets fred.

I henhold til loven er offentlige organer forpligtede til at offentliggøre visse oplysninger om dem selv, herunder også om deres den forretningsgang og de procedurer

og fortolkninger, der anvendes i beslutningstagningen. Mange instanser offentliggør disse oplysninger på Internet. Den vigtigste formål med oplysningerne er at hjælpe offentligheden med at finde ud af, hvilke informationer de forskellige instanser ligger inde med, og hvorledes man kan få adgang til dem.

For så vidt angår ikke-personlige oplysninger, kan der på grundlag af en standardpris pr. time kræves betaling for den tid, der anvendes til egentlig søgning og fremhentning af dokumenter. Der kan også kræves betaling for fotokopiering. For så vidt angår personlige oplysninger, kræves der kun betaling for fotokopiering, undtagen hvis der er tale om en stor mængde oplysninger. Der kan ikke kræves betaling for den tid, som offentlige organer bruger til at behandle en anmodning om oplysninger.

Desuden fremstiller mange ministerier og offentlige kontorer publikationer inden for deres område. Disse er som regel gratis, hvis dette er ønskeligt af hensyn til den offentlige politik, ellers fastsættes der en pris, der skal sikre omkostningsdækning.

Der findes ingen generel lov om kommercialisering af information i den offentlige sektor, men nogle instanser (f.eks. Land Registry, Ordnance Survey osv.) markedsfører information. Når dette sker, er prisfastsættelsen som regel markedsstyret med kommercielle priser. Kommercialisering og samarbejde mellem den offentlige og den private sektor finder først og fremmest sted inden for jura og statistik.

I henhold til rapporten "Information Society Ireland - Strategy for Action", der blev offentliggjort i 1996, bør der være gratis eller billig adgang til offentlige databaser og informationstjenester, og den offentlige sektor bør anvende informations- og kommunikationsteknologi til at tilbyde borgerne brugerorienterede applikationer. Al ny information fra det offentlige skal offentliggøres elektronisk og på tryk samtidigt. Billige telefonlinier ("lo-call") til offentlige ministerier og kontorer er allerede blevet indført og vil blive udvidet til at omfatte selvbetjening via Internet, "fax on demand" osv. Det offentliges websteder vil blive udviklet i retning af en større grad af interaktivitet og muligheder for levering af tjenester.

Italien

Der findes en generel lov om adgang til information (241/7.8.1990), men i mange tilfælde er retten til adgang betinget af, at der foreligger en lovmæssig interesse. Der findes

ingen generel lov eller politik med hensyn til kommercialisering af information fra den offentlige sektor. Adgang i medfør af ovennævnte lov er gratis. Prispolitikken for information til kommerciel udnyttelse er forskellig i de forskellige organer i den offentlige sektor. Der findes eksempler på samarbejde mellem den offentlige og den private sektor inden for områder som virksomhedsoplysninger og statistik. I nogle tilfælde har der været klager vedrørende den konkurrencemæssige situation.

Luxembourg

Der findes ingen generel lov om adgang til information og ingen generelle regler for kommerciel udnyttelse af information fra den offentlige sektor, men der er nedsat en arbejdsgruppe, der skal undersøge dette område. I praksis kan information fra den offentlige sektor enten indhentes gratis eller til en pris svarende til distributionsomkostningerne. Der er endnu ingen eksempler på samarbejde mellem den offentlige og den private sektor. Det meget lille marked virker sandsynligvis hindrende for gennemførelse af rent nationale initiativer.

Nederlandene

Der findes en lov om adgang til information (vedtaget i 1980 og ændret i 1992), i henhold til hvilken administrative myndigheder aktivt skal sprede offentlig information og levere information efter anmodning. Der findes dog nogle undtagelser og begrænsninger. Disse undtagelser og begrænsninger er sammenlignelige med undtagelser og begrænsninger i andre generelle love om adgang til information (f.eks. undtagelser af hensyn til statens interesser, tredjemands interesser eller beskyttelse af beslutningsprocessen).

Indenrigsministeriet har en koordinerende rolle med hensyn til politikken for information i den offentlige sektor. I øjeblikket findes der ikke en generel politik for udnyttelse eller kommerciel genanvendelse af information i den offentlige sektor. De administrative myndigheder fastlægger derfor selv deres politik. Der er dog taget skridt, der skal føre til udviklingen af en generel politik.

Som et første skridt offentliggjorde regeringen i juni 1997 et memorandum, "Towards the accessibility of government information. Policy framework for increasing the accessibility of government information through information and communication technology". Hovedemnet i dette memorandum er, hvilke informationer i den

offentlige sektor, der bør gøres elektronisk tilgængelige, for hvem, hvorfor, hvordan og til hvilken pris. Det er regeringens opfattelse, at de basale informationer i en demokratisk konstitutionel stat (lovgivning, bekendtgørelser, domstolsafgørelser og parlamentarisk information) skal gøres tilgængelige i størst muligt omfang, idet sådan information generelt er offentlig information. Informations- og kommunikationsteknologi kan være et vigtigt værktøj i den forbindelse. For så vidt angår elektroniske datafiler hos administrative myndigheder, har regeringen anført, at der bør udvikles en politik vedrørende adgang til datafiler, især den private sektors adgang.

Som en opfølgning af memorandummet undersøger man i øjeblikket elektroniske datafiler i administrative myndigheder med hensyn til type, anvendelse, dataenes oprindelse og deres juridiske status. Formålet er at kategorisere elektroniske datafiler for at udvikle bestemmelser vedrørende adgang til specifikke typer af datafiler. Sådanne bestemmelser anses for at være nødvendige, fordi det er usandsynligt, at udnyttelse eller kommerciel genanvendelse af elektroniske filer i den offentlige sektor, der er meget forskelligartede, kan dækkes af en enkelt regel.

Portugal

Der findes en generel lov om adgang til information fra den offentlige sektor (65/26.8.1993), men ingen generelle regler og ingen generel politik med hensyn til kommercialisering. Generelt kræves der den lavest mulige betaling for information ud fra den betragtning at de offentlige myndigheder skal yde offentligheden tjenester. Der kører et projekt med "kioskadgang" for borgerne til information inden for særlige områder af den offentlige sektor, og de tekniske aspekter af projektet er i et vist omfang overdraget til den private sektor. Der findes nogle flere eksempler på samarbejde mellem den offentlige og den private sektor inden for områderne virksomhedsoplysninger og lovinformation, selv om markedets ringe størrelse og de relativt få offentlige databaser ikke virker fremmende for sådanne kommercielle initiativer.

Spanien

Spanien har en generel lov om adgang til information (30/26.11.1992), som dog endnu ikke omfatter edb-information. Det kræves, at man har en lovmæssig interesse i den information, der anmodes om. Der er for nylig blevet vedtaget en bekendtgørelse om centraladministrationens anvendelse af elektronisk informationsteknologi. Denne bekendtgørelse kommer også ind på forholdet mellem administrationen og borgerne. Undersøgelser af nyere dato har vist, at

offentligheden har adgang til information i 34% af de offentlige tjenester, og denne adgang sikres i nogle tilfælde i samarbejde med den private sektor. Der er ingen generel politik vedrørende commercialisering. Priserne varierer fra 0 (40% af tilfældene) til markedspriser. Der er mange eksempler på samarbejde mellem den offentlige og den private sektor, især på regionalt og lokalt niveau inden for områder som udenrigshandel, finansiering, kultur, uddannelse og videnskab, mens der på områder som virksomhedsoplysninger og statistik ikke har været samarbejde eller ikke vellykket samarbejde.

Sverige

Sverige har verdens ældste lov om adgang til information (1766-loven om pressefrihed, senest ændret i 1994), som giver adgang til dokumenter hos de offentlige myndigheder, herunder elektroniske dokumenter. Dette gælder alle dokumenter udarbejdet eller modtaget af en myndighed. Adgangen til dokumenter er gratis, idet der dog opkræves et gebyr for dokumenter på over 9 sider.

Der findes kun en forpligtelse til at stille data til rådighed for elektronisk databehandling i form af udskrifter.

Adgang til dokumenter kan kun nægtes med henvisning til en bestemmelse om i en lov om hemmeligholdelse af oplysninger.

I princippet dækker lovgivningen også information i offentlige myndigheds databaser og registre. Adgangen til information i datasystemer og registre er dog i praksis begrænset til data, der kan findes og leveres ved hjælp af rutineprocedurer. En lov om databeskyttelse indeholder særlige bestemmelser om, at en person kan få at vide, hvilke oplysninger der findes om ham/hende i offentlige registre.

En ny lov om persondata træder i kraft i oktober 1998. Loven er i vid udstrækning baseret på EU's direktiv om beskyttelse af persondata. Den nye lovgivning indskrænker ikke offentlighedens grundlovsfæstede ret til adgang til officielle dokumenter.

Et begrænset antal store nationale databaser og offentlige registre kan i henhold til lovgivningen anvendes til kommercielle informationstjenester (adresser på personer og virksomheder, oplysninger vedrørende ejendomme og jord, oplysninger om registrerede biler osv.). I virksomhederne kan sådan information anvendes til etablering af tjenester med værditilførsel. Prisfastsættelsen for offentlig

information baseres normalt på princippet om omkostningsdækning. Bortset fra ovennævnte må der ikke sælges information fra offentlige registre.

Statslige og kommunale myndigheder organiserer deres informationsressourcer således, at de kan stille mere information til rådighed i elektronisk form, og dette ikke blot med henvisning til loven om pressefrihed, som i øjeblikket kun sikrer adgang til papirdokumenter, men også som en service over for borgerne og virksomhederne.

Der er blevet nedsat et udvalg, der skal gennemgå de forfatningsmæssige regler vedrørende offentlighedens ret til adgang til officielle dokumenter, set i perspektivet af den nye informationsteknologi.

Regeringens forslag til en lov om informationsteknologi, der blev vedtaget af parlamentet (Riksdagen) i foråret 1996, skitserer orienteringen af statens politik til en yderligere åbning af elektronisk adgang til den offentlige sektor. I forslaget understreges informationsteknologiens betydning med hensyn til øget gennemsigtighed, demokrati og skabelse af økonomiske fordele for samfundet, og det fastlægger generelle retningslinjer for den offentlige sektors og borgernes adgang til information.

I lov om offentlig forvaltning af 1998 er den offentlige sektors informationstjenester et af de vigtigste emner. Som et grundlæggende princip skal prisfastsættelsen baseres på dækning af distributionsomkostningerne. Regeringen udstikker også retningslinjerne for det fremtidige arbejde på dette område, herunder hvordan grundlæggende nationale data defineres, og hvordan information fra offentlige registre kan gøres lettere tilgængelig i elektronisk form. De myndigheder, hvis opgaver først og fremmest er at betjene virksomheder og enkeltpersoner, bør tilbyde elektroniske selvbetjeningstjenester som supplement til de traditionelle tjenester.

Der foreligger et forslag fra justitsministeriet om fornyelse af det juridiske datainformationssystem, Rixlex 2000, som i øjeblikket er til høring. Systemet er decentralt opbygget. De enkelte leverandører af information til systemet er ansvarlige for, at de indsendte oplysninger er korrekte.

Inden for de generelle rammer, som beskrevet ovenfor, gennemføres der en række praktiske og lovgivningsmæssige initiativer for yderligere at tilpasse og udvikle informationsstyring, åbenhed, synergi og ansvarsspørgsmål i det nye elektroniske miljø.

Det Forenede Kongerige

Der findes ingen lov, der giver en generel adgangsret til information i statens besiddelse. En kodeks, der blev offentliggjort i 1994, giver adgangsrettigheder, der stort set svarer til de lovfæstede ordninger i andre lande. Den omfatter en forpligtelse for de offentlige administrationer til på eget initiativ at fremlægge visse former for information af interesse for offentligheden. Kodeksen er ikke bindende, men der føres tilsyn med dens anvendelse af en ombudsmand, der er uafhængig af regeringen. I 1995 blev der offentliggjort en særskilt kodeks for sundhedssektoren i Det Forenede Kongerige.

Den nuværende regering, der blev indsat i maj 1997, havde klart tilkendegivet, at den ville gennemføre en lovgivning om adgang til information. I december 1997 blev der offentliggjort en hvidbog med titlen *Your right to know*, der går betydeligt videre en kodeksen med hensyn til kravene om åbenhed.

Regeringen forventes i løbet af 1999 at fremlægge et udkast til et lovforslag om adgang til information.

Staten har også etableret en Internet-tjeneste for information fra det offentlige (www.open.gov.uk). Alle nye love og bekendtgørelser offentliggøres på Internet (WWW.hmso.gov.uk). Man har ret til adgang til information hos de lokale myndigheder (*Local Government Act 1985*) og til forskellige former for personlige oplysninger hos de sociale myndigheder, f.eks. sygejournaler og socialdata.

Handels- og industriministeriet udarbejdede for første gang i 1986 retningslinjer vedrørende information med handelsværdi (*Government-Held Tradeable Information*) for myndigheder, der ønsker at stille information til rådighed for den private sektor. Disse retningslinjer blev senest revideret i 1990, og som følge af udviklingen mener regeringen nu, at det kan være på sin plads med en yderligere revision. Retningslinjerne dækker områder som afgrænsning af information med handelsværdi, omkostninger og gebyrer, kontraktspørgsmål, statens ophavsret, sikkerhed og beskyttelse af privatlivets fred, ikke-eksklusivitet og ikke-diskriminering af tjenesteudbydere osv.

Udviklingen af offentlige organer, der selv skal dække deres omkostninger, har

forstærket det offentliges tendens til at stille information til rådighed på forskellige måder, både kommercielt og ikke-kommercielt. Prisen varierer, afhængig af typen af materiale og afhængigt af, om det skal anvendes til kommercielle formål.

Den private sektor har slået til lyd for en liberalisering af bestemmelserne vedrørende ophavsret og licens til at udnytte denne for at give den private sektor mulighed for at reproducere visse former for information efter opnåelse af licens og på et ikke-eksklusivt grundlag, og regeringen har for nylig meddelt, at der vil ske en lempelse af ophavsretspolitikken med hensyn til reproduktion af lovpligtigt materiale. I Det Forenede Kongerige, som er det land, der har det ældste og bedst udbyggede elektroniske informationsmarked i EU, har der været mange eksempler på samarbejde mellem den offentlige og den private sektor på områder som geografisk information, juridisk information og virksomhedsoplysninger. I januar 1998 blev der offentliggjort en grøn bog om statens ophavsret (Crown Copyright in the Information Age).

Bilag 2: Europa-Kommissionens initiativer vedrørende information i den offentlige sektor - Baggrunden for denne grønbog

1. Vigtige milepæle

I dets beslutning fra september 1996 om Kommissionens handlingsplan for informationssamfundet anmodede Europa-Parlamentet om, at nye former for elektronisk distribution blev anvendt til spredning af offentlig information til borgerne på europæisk og nationalt plan.

I Rådets resolution (industriministrene) fra oktober 1996 om nye politiske prioriteter i forbindelse med informationssamfundet blev medlemsstaterne opfordret til at forbedre adgangen til information i den offentlige sektor gennem øget anvendelse af informationssamfundets værktøjer og gennem partnerskaber mellem den offentlige og den private sektor.

Adgangen til information i den offentlige sektor er et af de prioriterede spørgsmål i ministererklæringen fra konferencen om globale informationsnet, som fandt sted i Bonn fra 6. til 8. juli 1997.

Ikke-offentlige aktører har også aktivt opfordret til en indsats på dette område. Forum for informationssamfundet har kraftigt slået til lyd for et initiativ vedrørende adgang til offentlig information.

Det skal også nævnes, at der gennemføres andre initiativer i andre internationale organisationer, som f.eks. Europarådet.

2. Åbenhed i EU-institutionerne

Efter vedtagelsen af Maastricht-traktaten er der gjort store fremskridt med hensyn til at gøre EU-institutionerne mere åbne udadtil. Der er gjort store bestræbelser for at sikre lettere adgang til institutionernes dokumenter. I 1994 vedtog Kommissionen en afgørelse om aktindsigt i Kommissionens dokumenter (afgørelse af 8. februar 1994, ændret den 19. september 1996).

I Amsterdam-traktaten blev betydningen af dette område understreget ved indføjelser af en særlig artikel om EU-institutionernes gennemsigtighed. Der er indsat en ny artikel i traktaten, hvorefter alle EU-borgere med bopæl i en medlemsstat samt fysiske og juridiske personer med hovedsæde i en medlemsstat kan få aktindsigt i dokumenter fra de europæiske institutioner (Parlamentet, rådet, Kommissionen) i henhold til principper og betingelser, der fastlægges af Rådet, og i henhold til interne regler, der gælder for de

enkelte institutioner. Formålet hermed er at sikre den størst mulige gennemsigtighed. Den nye traktat tager et nyt skridt i retning af at skabe en stadig tættere forbindelse mellem Europas befolkninger, hvor beslutningerne træffes så åbent som muligt og så tæt på borgerne som muligt.

Det fastsættes også i traktaten, at Rådet skal offentliggøre afstemningsresultaterne og stemmeforklaringerne, når det optræder som lovgivende myndighed.

Der findes en brugervejledning i en trykt udgave og i en udgave på nettet på adressen:

(<http://europa.eu.int/en/comm/accdoc/content.s.html>) Denne vejledning indeholder alle de praktiske detaljer vedrørende Kommissionens politik for adgang til information.

3. En aktiv politik for informationsspredning

Alle EU-institutionerne har en "familie" af websteder, som der er adgang til gennem en enkelt gateway (<http://europa.eu.int>), hvor der findes en stor mængde information.

Inden for rammerne af PRINCE (Informationsprogram for europæiske borgere) er der blevet iværksat tre oplysningskampagner:

- webstedet "Lad os bygge Europa sammen" (<http://europa.eu.int/en/comm/dg10/build/build.htm>) indeholder tematisk information om udfordringerne i forbindelse med den europæiske integration;
- <http://europa.eu.int/euro/> er et af Europa-Kommissionens websteder, og det handler udelukkende om euroen
- dialog med borgere og virksomheder foregår på adressen <http://citizens.eu.int/>. Dette initiativ er en opfølgning af Borger i EU-initiativet.

Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer (Publikationskontoret) er EU-institutionernes officielle forlag. Publikationskontorets tre vigtigste funktioner er redigering, tekniske og administrative tjenester og distribution. Publikationskontoret har sammen med et antal repræsentanter for europæiske forlag oprettet *EU - Publishers Forum*. På vegne af alle institutionerne skal Publikationskontoret give adgang til de data, der i øjeblikket er tilgængelige på database,

og tilskynde forlæggerne til at bruge ikke offentliggjort EU-materiale. Publikationskontoret har altid henstillet til institutionerne, at de skulle følge de synergiretningslinjer, der blev offentliggjort af Kommissionen i 1989. Betingelserne for distributionen afhænger af den merværdi, som informationen er tilført. F.eks. kan man på EUR-Lex (<http://europa.eu.int/eur-lex/>) gratis få adgang til De Europæiske Fællesskabers Tidende (EFT) i indtil 45 dage efter offentliggørelsen, og der foretages en daglig opdatering på 11 sprog med det seneste nummer af EFT, der således kan findes på Internet få timer af offentliggørelsen af papirudgaven.

CELEX (<http://europa.eu.int/celex/>), som der er adgang til via et abonnement, er et interinstitutionelt dokumentationssystem for EU-ret, og det indeholder hele EU-lovgivningen. Man kan abonnere for 960 ecu pr. år, hvilket giver ret til ubegrænset brug.

4. Baggrundsinitiativer

Kommissionen blev for første gang opmærksom på den potentielle betydning af den offentlige sektors information som ressource i midten af 80'erne i forbindelse med IMPACT-programmet, der gik ud på at skabe et informationsmarked i EU. Som reaktion på et behov i informationsindustrien startede Kommissionen en høringsproces med informationsudbydere fra den offentlige og den private sektor samt forskellige repræsentanter for brugerne. Desuden blev der gennemført undersøgelser vedrørende disse spørgsmål. Kommissionen arrangerede også en række indledende drøftelser med hjælp fra Den Juridiske Rådgivende Gruppe (LAB) (se gruppens hjemmeside på Europa-Kommissionens WWW-server I*M EUROPE på adressen: <http://www2.echo.lu/legal/en/labhome.html>).

Disse initiativer førte til fastlæggelsen af 19 retningslinjer til forbedring af synergien mellem den offentlige og den private sektor på informationsmarkedet. Efterfølgende undersøgelser har imidlertid vist, at virkningen af disse retningslinjer har været ret skuffende. I de fleste medlemsstater har de kun haft ringe, eller slet ingen, effekt.

Kommissionen arrangerede den 27. og 28. juni 1996 et møde i Stockholm, hvor en lang række deltagere drøftede forskellige af de aspekter, der indgår i denne grønne bog. Deltagerne udtrykte deres enighed med hensyn til hidtil iværksatte initiativer (mødereferat kan rekvireres).

Det første lovgivningsinitiativ på dette område var vedtagelsen af direktiv

90/313/EØF om fri adgang til miljøoplysninger, der giver alle fysiske og juridiske personer ret til adgang til miljøoplysninger i de offentlige myndigheders besiddelse. EU har gennemført yderligere initiativer på miljøområdet. Der kan f.eks. gøres opmærksom på Det Europæiske Miljøagenturs indsats på dette område. Den 25. juni underskrev Rådets formandskab og Kommissionen en FN/ECE-konvention om aktindsigt, borgernes deltagelse i beslutningsprocessen og adgang til domstolene i miljøssager.

USA har stor og langvarig erfaring med en **aktiv politik for information i den offentlige sektor**. I 1966 blev *Freedom of Information Act (FOIA)* vedtaget. I 1996 blev FOIA ændret ved *Electronic Freedom of Information Act (EFOIA)*, som sikrer **offentlig elektronisk adgang til information hos de føderale myndigheder**.

Government Information Locator Services (GILS) er blevet oprettet for at sikre **adgang til føderal information** ved at identificere de ressourcer, der er relevante for brugerne, idet man beskriver den information, der er tilgængelig, og hjælper med at skaffe adgang (se <http://www.gils.net/>).

I kraft af nogle love, der supplerer FOIA (f.eks. *Paperwork Reduction Act* og *Government in the Sunshine Act* samt detaljerede dokumenter som *Office of Management and Budget circular A130*) - har USA kraftigt **ansporet den private sektor til at udnytte information i den offentlige sektor kommercielt**.

Uniform Freedom of Information Act Fee Schedule and Guidelines, der er udsendt af *Office of Management and Budget (OMB)*, omhandler bl.a. **prisspørgsmål**. Den indeholder bestemmelse om, at der i alt væsentlighed tages betaling for søgning, mangfoldiggørelse og (eventuelt) beskrivelse, men ikke for merværdi tilført rådataene af den offentlige sektor. **Prisfilosofien** i USA er, at den offentlige sektor blot skal betragte tilførslen af merværdi som et værktøj til at øge sektorens egen effektivitet, og ikke som et incitament til at skabe en indtjening. På den anden side set skal den private sektor, hvis den skal fremstille et produkt eller en

tjeneste, der er levedygtigt rent kommercielt, være i stand til at tilføre merværdi ud over den merværdi, der er tilført af den offentlige sektor, og til at sælge til en pris, der giver en indtjening. Der er på føderalt niveau ikke nogen offentlig ophavsret.

I USA findes de vigtigste henvisninger til **konkurrencerelaterede spørgsmål** i *Paperwork reduction Act* af 4.1.1995. Nærmere betegnet i artikel (*section*) 3506, der omhandler føderale organers ansvar. Det bestemmes, at

"hvert organ skal sikre, at offentligheden har rimelig adgang til organets offentlige information inden for rimelige frister..."

men det angives også, at et organ **ikke**, hvis det da ikke ved lovbestemmelse udtrykkeligt er bemyndiget dertil:

"A) må oprette en eksklusiv, begrænset eller anden distributionsaftale, der går ud over offentlighedens rimelige adgang til offentlig information inden for rimelige frister;

B) må begrænse eller regulere offentlighedens anvendelse, videresalg eller videreformidling af offentlig information;

C) må opkræve gebyrer eller afgifter for videresalg eller videreformidling af offentlig information, eller

D) må fastsætte brugerbetaling for offentlig information, hvis denne overstiger omkostningerne til spredning".

ISSN 0254-1459

KOM(98) 585 endelig udg.

DOKUMENTER

DA

15 16 06 01

Katalognummer : CB-CO-99-021-DA-C

Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer

L-2985 Luxembourg