

Från: Susanna Wiener <susanna.wiener@regeringskansliet.se>
Skickat: den 4 april 2024 12:09
Till: kommunen@alvesta.se; arkeion@arkeion.se; arvika.kommun@arvika.se; info@aveki.se; kommunen@boden.se; bolagsverket@bolagsverket.se; info@bostadsrattarna.se; registraturen@boverket.se; info@byggfakta.se; info@byggforetagen.se; info.se@dnb.com; huvudregistrator; registrator; kommun@eksjo.se; registrator; kommunen@enkoping.se; info@esri.se; kontaktcenter@falun.se; kansli@fmf.se; registrator; info@fastighetsagarna.se; registrator; fortv; registrator; fra@fra.se; exp-hkv; goteborg@goteborg.se; kontaktcenter@helsingborg.se; hofors.kommun@hofors.se; info@hsb.se; kommun@herjedalen.se; kontaktcenter@hassleholm.se; info@infotrader.se; imy; karlstadskommun@karlstad.se; kommun@kiruna.se; klm@gavle.se; stadsbyggnad@stadsbyggnad.goteborg.se; lantmateri@helsingborg.se; sbk.klm@jonkoping.se; lantmaterimyndigheten@stockholm.se; sundsvalls.kommun@sundsvall.se; lantmaterinamnden@sundsvall.se; lantmaterimyndigheten@orebro.se; kronofogdemyndigheten@kronofogden.se; kontakt; registrator; info@kungsbacka.se; kontaktcenter@landskrona.se; registrator@lm.se; lulea.kommun@lulea.se; registrator@lu.se; dalarna@lansstyrelsen.se; gavleborg@lansstyrelsen.se; skane@lansstyrelsen.se; stockholm@lansstyrelsen.se; vasternorrland@lansstyrelsen.se; vastragotaland@lansstyrelsen.se; ostergotland@lansstyrelsen.se; kundservice@metria.se; motala.kommun@motala.se; info; registrator; service@maklarsamfundet.se; mmd.nacka@dom.se; kundtjanst@naturvardsverket.se; registrator; norrkoping.kommun@norrkoping.se; kontaktcenter@norttalje.se; kontaktcenter@nynashamn.se; registrator@lm.se; registrator kansli; pts; Regelrådet; registrator; riksarkivet; info@riksbyggen.se; kommun@robertsfors.se; info@samhallsbyggarna.org; skatteverket@skatteverket.se; registrator; Registrator Skogsstyrelsen; registrator; info@sokigo.com; kommun@solleftea.se; kontaktcenter@sollentuna.se; kommunen@staffanstorp.se; sfv; sgi; scb; kommunstyrelsen@stockholm.se; kontaktcenter@stockholm.se; kommun@stromsund.se; svea.avd6@dom.se; info@insurancesweden.se; info@bankforeningen.se; registrator@svk.se; info@svensktnaringsliv.se; remisser@svensktnaringsliv.se; info@advokatsamfundet.se; Mia.Edwall.Insulander@advokatsamfundet.se; info@sverigesallmannytta.se; kansli@jordagarna.se; ordforande@jordagarna.se; registrator@skr.se; info@sweco.se; sakerhetspolisen@sakerhetspolisen.se; kundtjanst@soderhamn.se; asa.zetterberg@techsverige.se; karolina.lof@techsverige.se; tillvaxtverket; registrator; trafikverket; transportstyrelsen@transportstyrelsen.se; kontakt; mmd.umea@dom.se; registrator; info@villaagarna.se; kommunen@vargarda.se; mmd.vaxjo@dom.se; registrator; kundtjanst@are.se

Kopia: Fredrik Zanetti; Clara Bergström; Liv Bernitz; betankande@elanders.com; Ju Registrator

Ämne: Remiss av SOU 2024:7 Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister, svarstid senast 27 augusti 2024

Bifogade filer: Remissbrev Ett säkr och mer tillg fastighetsregister SOU 2024 7.pdf; ett-sakrare-och-mer-tillgangligt-fastighetsregister-sou-20247.pdf

Uppföljningsflagga: Följ upp
Flagga: Har meddelandeflagga

Kategorier: Björn
AppServerName: p360_prod
DocumentID: RR 2024-88:01

Hej!

Härmed skickas remiss av SOU 2024:7 Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister Se bifogad remissbrev. Obs! Skickas enbart elektroniskt.

Remissvaren ska ha kommit in till Justitiedepartementet senast den 27 augusti 2024.

Svaren bör lämnas per e-post till ju.remissvar@regeringskansliet.se och med kopia till ju.L1@regeringskansliet.se.

Ange **diarienummer Ju2024/00175** och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Svaret bör lämnas i två versioner: den ena i ett bearbetningsbart format (t.ex. Word), den andra i ett format (t.ex. pdf) som **följer tillgänglighetskraven** enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Remissinstansens namn ska anges i namnet på respektive dokument.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet. Om remissen är begränsad till en viss del av betänkandet, anges detta inom parentes efter remissinstansens namn i remisslistan. En sådan begränsning hindrar givetvis inte att remissinstansen lämnar synpunkter också på övriga delar.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Promemorian kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Remissinstanserna kan utan kostnad beställa tryckta exemplar av promemorian via ett beställningsformulär hos Elanders Sverige AB se i bifogade remissbrev.

(<https://ddei5-0-ctp.trendmicro.com:443/wis/clicktime/v1/query?url=https%3a%2f%2freg%2dintern.store.elanders.com%2f&umid=04A33E06-1542-8706-8FF7-068BF677F883&auth=b32f7072cb1370b7b119b85843019516260d8fac-b6130c695c570567b5d2a7f678588c28d960d485>)

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria Svara på remiss (SB PM 2021:1). (<https://regeringen.se/rapporter/2021/09/svara-pa-remiss/>)

Den kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Fredrik Zanetti
Ämnesråd

Kopia till
Elanders Sverige AB, e-postadress: betankande@elanders.com



Justitiedepartementet
Enheten för fastighetsrätt och associationsrätt

Remiss av SOU 2024:7 Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister

Remissinstanser

1. Alvesta kommun
2. Arkeion
3. Arvika kommun
4. Aveki AB
5. Bodens kommun
6. Bolagsverket
7. Bostadsrätterna
8. Boverket
9. Byggfakta Sverige i Ljusdal AB
10. Byggföretagen
11. Dun & Bradstreet Sverige AB
12. Ekobrottsmyndigheten
13. Ekonomistyrningsverket
14. Eksjö kommun
15. Elsäkerhetsverket
16. Enköpings kommun
17. Esri Sverige AB
18. Falu kommun
19. Fastighetsmäklarförbundet

20. Fastighetsmäklarinspektionen
21. Fastighetsägarna Sverige
22. Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas)
23. Fortifikationsverket
24. Försvarets materielverk (FMV)
25. Försvarets radioanstalt (FRA)
26. Försvarsmakten
27. Göteborgs kommun
28. Helsingborgs kommun
29. Hofors kommun
30. HSB Riksförbund
31. Härjedalens kommun
32. Hässleholms kommun
33. Infotrader i Ronneby AB
34. Integritetsskyddsmyndigheten
35. Karlstad kommun
36. Kiruna kommun
37. Kommunal lantmäterimyndighet Gävle
38. Kommunal lantmäterimyndighet Göteborg
39. Kommunal lantmäterimyndighet Helsingborg
40. Kommunal lantmäterimyndighet Jönköping
41. Kommunal lantmäterimyndighet Stockholm
42. Kommunal lantmäterimyndighet Sundsvall
43. Kommunal lantmäterimyndighet Örebro
44. Kronofogdemyndigheten
45. Kungliga Tekniska Högskolan Avdelningen för fastighetsvetenskap
46. Kungsbacka kommun
47. Landskrona kommun
48. Lantmäteriet

49. Luleå kommun
50. Lunds universitet (juridiska fakulteten)
51. Länsstyrelsen i Dalarnas län
52. Länsstyrelsen i Gävleborgs län
53. Länsstyrelsen i Skåne län
54. Länsstyrelsen i Stockholms län
55. Länsstyrelsen i Västernorrlands län
56. Länsstyrelsen i Västra Götalands län
57. Länsstyrelsen i Östergötlands län
58. Metria AB
59. Motala kommun
60. Myndigheten för digital förvaltning
61. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
62. Mäklarsamfundet
63. Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen)
64. Naturvårdsverket
65. Norrköpings kommun
66. Norrtälje kommun
67. Nynäshamns kommun
68. Nätverket för kommunala lantmäterimyndigheter
69. Polismyndigheten
70. Post- och telestyrelsen
71. Regelrådet
72. Riksantikvarieämbetet
73. Riksarkivet
74. Riksbyggen
75. Robertsfors kommun
76. Samhällsbyggarna
77. Skatteverket
78. Skogsstyrelsen

79. Skolverket
80. Sokigo AB
81. Sollefteå kommun
82. Sollentuna kommun
83. Staffanstorps kommun
84. Statens Fastighetsverk
85. Statens Geotekniska institut
86. Statistiska centralbyrån (SCB)
87. Stockholms kommun
88. Strömsunds kommun
89. Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)
90. Svensk Försäkring
91. Svenska Bankföreningen
92. Svenska Kraftnät
93. Svenskt Näringsliv
94. Sveriges Advokatsamfund
95. Sveriges Allmännyttan
96. Sveriges Jordägareförbund
97. Sveriges kommuner och regioner
98. Sweco AB
99. Säkerhetspolisen
100. Söderhamns kommun
101. TechSverige
102. Tillväxtverket
103. Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI)
104. Trafikverket
105. Transportstyrelsen
106. Umeå tingsrätt (mark- och miljödomstolen)
107. Uppsala universitet Institutet för fastighetsrättslig forskning
108. Villaägarnas Riksförbund

109. Vårgårda kommun

110. Växjö tingsrätt (mark- och miljödomstolen)

111. Åklagarmyndigheten

112. Åre kommun

Remissvaren ska ha kommit in till Justitiedepartementet **senast den 27 augusti 2024**.

Svaren bör lämnas per e-post till ju.remissvar@regeringskansliet.se och med kopia till ju.L1@regeringskansliet.se. Ange diarienummer Ju2024/00175 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Svaret bör lämnas i två versioner: den ena i ett bearbetningsbart format (t.ex. Word), den andra i ett format (t.ex. pdf) som följer tillgänglighetskraven enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Remissinstansens namn ska anges i namnet på respektive dokument.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet. Om remissen är begränsad till en viss del av betänkandet, anges detta inom parentes efter remissinstansens namn i remisslistan. En sådan begränsning hindrar givetvis inte att remissinstansen lämnar synpunkter också på övriga delar.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Betänkandet kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Remissinstanserna kan utan kostnad beställa tryckta exemplar av betänkandet via ett [beställningsformulär hos Elanders Sverige AB](#).

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria [Svara på remiss \(SB PM 2021:1\)](#). Den kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Fredrik Zanetti
Ämnesråd

Kopia till

Elanders Sverige AB, e-postadress: betankande@elanders.com

Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister

Slutbetänkande av Fastighetsregisterlagsutredningen

Stockholm 2024



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2024:7

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2024

ISBN 978-91-525-0850-3 (tryck)

ISBN 978-91-525-0851-0 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 30 juni 2022 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över regleringen av fastighetsregistret och föreslå lämpliga förändringar (dir. 2022:94). Syftet med uppdraget är att stärka säkerhetsskyddet för registret och skapa en modern reglering för en effektiv informationsförsörjning som bättre tillgodoser samhällets behov av fastighetsinformation. Enligt kommittédirektiven ska utredaren också lämna förslag som innebär att överlåtelse av fast egendom omfattas av säkerhetsskyddslagens (2018:585) bestämmelser om överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet och viss egendom. Den 29 juni 2023 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv till utredningen (dir. 2023:100).

Före detta generaldirektören Bengt Kjellson förordnades den 31 augusti 2022 att från och med den 1 september 2022 vara särskild utredare.

Som sakkunniga i utredningen förordnades från och med den 9 november 2022 rättssakkunniga Klara Hedlund, rättssakkunniga Therese Klang och numera kanslirådet Mikaela Nilsson. Från samma dag förordnades som experter att biträda utredningen verksjuristen Hannes Beckman, försvarsjuristen Sara Göransson-Livijn, näringspolitiska experten Fredrik Sand, processledaren Magnus Söderdahl, strategichefen Per Sörbom, näringspolitiska experten Anna Thureson samt förbundsjuristen Åsa Wedmalm.

Som sekreterare i utredningen anställdes från och med den 1 september 2022 juristen Malgorzata Drewniak.

Utredningen har antagit namnet *Fastighetsregisterlagsutredningen* (Ju 2022:09).

Härmed överlämnas betänkandet *Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister* (SOU 2024:7). Arbetet har bedrivits i nära samråd med experter och sakkunniga, som har bidragit med värdefulla och konstruktiva synpunkter. Vi-formen har därför använts i betänkandet.

Utredningens uppdrag är med detta slutfört.

Stockholm i januari 2024

Bengt Kjellson

/Malgorzata Drewniak

Innehåll

Sammanfattning	27
1 Författningsförslag	41
1.1 Förslag till fastighetsdatalag	41
1.2 Förslag till lag om fastighetsregister och elektroniskt tillhandahållande av fastighetsinformation.....	45
1.3 Förslag till lag om upphävande av lagen (2000:224) om fastighetsregister.....	50
1.4 Förslag till lag om ändring i säkerhetsskyddslagen (2018:585).....	51
1.5 Förslag till lag om ändring i jordabalken.....	53
1.6 Förslag till lag om ändring i miljöbalken.....	75
1.7 Förslag till lag om ändring i lagen (1952:166) om häradsallmänningar.....	77
1.8 Förslag till lag om ändring i lagen (1952:167) om allmänningsskogar i Norrland och Dalarna	79
1.9 Förslag till lag om ändring i lagen (1970:991) om ändring i kommunal indelning i samband med fastighetsbildning.....	81
1.10 Förslag till lag om ändring i fastighetsbildningslagen (1970:988).....	82
1.11 Förslag till lag om ändring i lagen (1971:1037) om äganderättsutredning och legalisering.....	94

1.12	Förslag till lag om ändring i expropriationslagen (1972:719)	96
1.13	Förslag till lag om ändring i ledningsrättslagen (1973:1144)	98
1.14	Förslag till lag om ändring i anläggningslagen (1973:1149)	100
1.15	Förslag till lag om ändring i bostadsförvaltningslagen (1977:792)	103
1.16	Förslag till lag om ändring i jordförvärvslagen (1979:230)	104
1.17	Förslag till lag om ändring i lagen (1982:352) om rätt till fastighetsförvärv för ombildning till bostadsrätt eller kooperativ hyresrätt	106
1.18	Förslag till lag om ändring i lagen (1985:277) om vissa bulvanförhållanden	108
1.19	Förslag till lag om ändring i lagen (1985:658) om arrendatorers rätt att förvärva arrendestället.....	109
1.20	Förslag till lag om ändring i kulturmiljölagen (1988:950)	111
1.21	Förslag till lag om ändring i lagen (1994:448) om pantbrevsregister	113
1.22	Förslag till lag om ändring i lagen (1994:629) om kommunala folkomröstningar.....	116
1.23	Förslag till lag om ändring i lagen (2005:105) om säkerhetsrätt i försäkringsersättning.....	117
1.24	Förslag till lag om ändring i vallagen (2005:837).....	118
1.25	Förslag till lag om ändring i lagen (2006:378) om lägenhetsregister.....	119
1.26	Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)	120

1.27	Förslag till lag om ändring i lagen (2010:1767) om geografisk miljöinformation	121
1.28	Förslag till lag om ändring i lagen (2011:900) om dödande av förkommen handling	122
1.29	Förslag till lag om ändring i lagen (2013:488) om förnyelse av vissa inskrivningar i fastighetsregistret	125
1.30	Förslag till fastighetsdataförordning	126
1.31	Förslag till förordning om fastighetsregister och elektroniskt tillhandahållande av fastighetsinformation.....	129
1.32	Förslag till förordning om upphävande av förordningen (2000:308) om fastighetsregister	170
1.33	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet.....	171
1.34	Förslag till förordning om ändring i säkerhetsskyddsförordningen (2018:658)	172
2	Uppdraget	173
2.1	Uppdraget.....	173
2.2	Utredningsarbetet.....	173
2.3	Betänkandets uppläggning.....	175
3	Fastighetsregistret	177
3.1	Inledning.....	177
3.2	Föregångaren fastighetsdatasystemet	178
3.3	Fastighetsregistret.....	180
3.3.1	Registrets olika delar	180
3.3.2	Allmänna delen	181
3.3.3	Inskrivningsdelen	183
3.3.4	Adressdelen.....	184
3.3.5	Byggnadsdelen	184
3.3.6	Taxeringsdelen.....	185

3.3.7	Tilläggsinformation.....	185
3.4	Ajourföringen	186
3.5	Användning av informationen	187
3.5.1	Olika tjänster och många användare	187
3.5.2	Direktåtkomst	188
3.6	Fastighetsuttag.....	189
3.7	Fastighetsavisering	190
3.8	Avtal och prövning.....	190
3.9	Andra databaser med fastighetsinformation.....	192
3.9.1	Inledning.....	192
3.9.2	Kommunala fastighetssystem.....	192
3.9.3	Statliga register	193
3.10	Den nationella geodataplattformen.....	194
4	Fastighetsregistrets rättsliga reglering	197
4.1	Inledning	197
4.2	Fastighetsregisterlagstiftningens syfte.....	197
4.3	Fastighetsregisterlagen	199
4.3.1	Fastighetsregisterlagens tillämpningsområde.....	199
4.3.2	Registerinnehåll.....	200
4.3.3	Behörighet att föra in och ta bort uppgifter.....	201
4.3.4	Tillhandahållande av fastighetsinformation.....	201
4.3.5	Rättslig grund för behandling av personuppgifter	202
4.3.6	Ändamål.....	202
4.3.7	Personuppgiftsansvar	203
4.3.8	Begränsningar för tillhandahållande av personuppgifter i elektronisk form	204
4.3.9	Registrerades rättigheter.....	208
4.3.10	Övriga bestämmelser	209
4.4	Fastighetsregisterförordningen	209
4.4.1	Ansvar	209
4.4.2	Allmänna delen.....	210

4.4.3	Inskrivningsdelen	214
4.4.4	Adressdelen.....	214
4.4.5	Byggnadsdelen	215
4.4.6	Taxeringsuppgiftsdelen	216
4.4.7	Tilläggsinformation	216
4.4.8	Gemensamma bestämmelser.....	217
4.4.9	Lantmäteriets föreskriftsrätt.....	218
5	Närliggande lagstiftning om informationens öppenhet	221
5.1	Inledning.....	221
5.2	Insyn och öppenhet i offentlig förvaltning	222
5.2.1	Handlingsoffentligheten	222
5.2.2	Särskilt om förhållandet till tryckfrihetsförordningen.....	222
5.2.3	Särskilt om direktåtkomst.....	223
5.2.4	Särskilt om sökbegränsningar	223
5.2.5	Särskilt om informationsförsörjning.....	224
5.2.6	Särskilt om förhållandet till arkivlagen.....	225
5.3	Samhällets kännedom om rättsförhållanden rörande fast egendom	227
5.3.1	Särskilt om förhållandet till jordabalken.....	227
5.3.2	Särskilt om förhållandet till fastighetsbildningslagen	228
5.4	Samhällets digitala informationsförsörjning	229
5.4.1	Utvecklingen av regler som rör informationsförsörjning.....	229
5.4.2	Närmare om Lantmäterikutredningen 2003	231
5.4.3	Lantmäteriets informationsförsörjningsansvar ...	232
5.4.4	Särskilt om förhållandet till reglerna om informationsförsörjning	233
5.5	EU:s inre marknad och dataekonomi	237
5.5.1	Övergripande reglering	237
5.5.2	Relevanta EU-rättsakter.....	239
5.5.3	Särskilt om förhållandet till EU-rätt som rör inre marknad för data	242

6	Närliggande lagstiftning rörande skyddsintressen	245
6.1	Inledning	245
6.2	Sekretess till skydd för rikets säkerhet.....	246
6.2.1	Generellt om sekretesslagstiftningen.....	246
6.2.2	Särskilt om försvarssekretessen.....	247
6.2.3	Särskilt om sekretessmarkering.....	249
6.2.4	Förhållandet till offentlighets- och sekretesslagen.....	249
6.3	Säkerhetsskydd	250
6.4	Integritetsskydd och skyddet för personuppgifter	252
6.4.1	Generellt om integritetsskyddslagstiftningen.....	252
6.4.2	Dataskyddsreformen.....	254
6.4.3	Närmare om dataskyddförordningens krav på behandling av personuppgifter	254
6.4.4	Särskilt om begreppet personuppgift.....	256
6.4.5	Särskilt om ändamålsbegränsning	258
6.4.6	Särskilt om säkerhet för personuppgifter	259
6.4.7	Särskilt om överföring till tredjeland	259
6.4.8	Förhållandet till integritetsskyddslagstiftningen	262
6.5	Informationssäkerhet för minskad sårbarhet	264
6.5.1	Särskilt om kraven enligt beredskapsförordningen	265
6.5.2	Särskilt om krav på andra aktörer	266
6.5.3	Särskilt om rapporterings- och annan underrättelseskyldighet.....	266
6.5.4	Förhållandet till reglerna om informationssäkerhet	267
6.6	Förfaranden till skydd för datadelning inom EU:s inre marknad för data.....	267
6.6.1	Kontrollerad datadelning.....	267
6.6.2	Särskilt om immaterialrättsliga och konkurrensrättsliga aspekter	269
6.6.3	Förhållandet till reglering som rör kontrollerad datadelning.....	270

7	Fördjupning av problembilden	271
7.1	Inledning.....	271
7.2	Intressentgrupper och arbetsmetod.....	271
7.3	Dubbelhantering av information i fastighetsregistret.....	273
7.3.1	Krav som leder till dubbelregistrering av uppgifter	273
7.3.2	Principen om registrering vid källan	281
7.3.3	Principen om hämtning vid källan.....	281
7.3.4	Centraliserade eller decentraliserade informationssystem.....	283
7.3.5	Ytterligare medskick från berörda intressenter ...	288
7.3.6	Närmare om konsekvenser av problemet	290
7.4	Registrets innehåll och struktur.....	291
7.4.1	Ofullständig redovisning	291
7.4.2	Redovisning som inte längre är relevant eller som har en ologisk placering i registret	294
7.4.3	Behov av fler uppgifter	297
7.4.4	Strukturen i registret	303
7.4.5	Särskilt om den digitala registerkartan	304
7.4.6	Särskilt om uppgifter om ortnamn	305
7.5	Lantmäteriets föreskriftsrätt kring fastighetsregistret	307
7.6	Sammanblandad verksamhetsreglering och dataskyddsreglering	308
7.6.1	Motivet till ny regleringsmodell för vägtrafikregistrering	309
7.6.2	Informationshanteringsutredningens problembeskrivning av registerförfattningar	310
7.6.3	Digitaliseringsrättsutredningens problembeskrivning av registerförfattningar och tillhandahållande av grunddata	311
7.6.4	Öppna data-utredningens resonemang kring registerförfattningar och vidareutnyttjande	312
7.6.5	Utredningen om dataskydd och kontroll hos Skatteverket, Tullverket och Kronofogden	313

7.6.6	Överväganden i förarbeten till fastighetsregisterlagen i fråga om val av regleringsmodell.....	313
7.6.7	Lantmäteriets problembeskrivning	314
7.7	Särskilda regler för behandling av personuppgifter i fastighetsregistret	315
7.7.1	Ändamål med registret.....	316
7.7.2	Tillämpningsproblem avseende 6 § fastighetsregisterlagen.....	318
7.7.3	Begränsningar för tillhandahållande av personuppgifter i elektronisk form	319
7.7.4	Extern lagring och tredjelandsöverföring	320
7.7.5	Särskilt om brottsbekämpande myndigheters behov.....	321
7.8	Användarnas rätt till digital åtkomst till fastighetsregistret.....	322
7.8.1	Reglering av rätten till digital åtkomst till fastighetsregistret	323
7.8.2	Värdefulla datamängder	324
7.8.3	Lantmäteriets problembeskrivning	325
7.8.4	Övriga medskick	325
7.9	Förmåga att motstå och hantera cyberangrepp och andra it-incidenter som berör fastighetsregistret	326
7.9.1	Cybersäkerhetsutredningens problembeskrivning	327
7.9.2	Beredskapssektorn försörjning av grunddata.....	328
7.9.3	Grunddatadomäner	329
7.9.4	Pågående utredning om interoperabilitet vid datadelning.....	330
7.9.5	Nationellt cybersäkerhetscenter	330
7.9.6	Lantmäteriets problembeskrivning	331
7.9.7	Övriga medskick	331
7.10	Tillgång till fastighetsregistret via säkra kommunikationsnät	332
7.10.1	SGSI	332
7.10.2	Lantmäteriets problembeskrivning	333
7.10.3	Övriga medskick	333

7.11	Informationssäkerhet hos dataförmedlare	334
7.11.1	Dataförmedlare och vidareförädlare av fastighetsinformation.....	335
7.11.2	Lantmäteriets problembeskrivning	337
7.11.3	Övriga medskick.....	338
7.12	Skydd för geografisk information i fastighetsregistret som är av betydelse för Sveriges säkerhet.....	339
7.12.1	Centrala bestämmelser som berörs av problembeskrivningen	339
7.12.2	Uppgifter i fastighetsregistret som omfattas av försvarssekretess	342
7.12.3	Hur kan sammanställningar göras i fastighetsregistret och av vem?.....	343
7.12.4	Fastighetsregistret och system för tillhandahållande	343
7.12.5	Lantmäteriets problembeskrivning	344
7.12.6	Övriga medskick från andra intressenter	345
7.13	Villkor med hänsyn till risker ur säkerhetssynpunkt.....	347
7.13.1	Centrala bestämmelser som berörs av problemet	347
7.13.2	Lantmäteriets villkor för användning av fastighetsinformation.....	348
7.13.3	Lantmäteriets beskrivning av problemet med villkoren	349
7.13.4	Medskick från andra intressenter	350
7.14	Säkerhetsskydd vid informationsutbyte	351
7.14.1	Behov av en stärkt offentlig-privat samverkan	351
7.14.2	Behov av enhetligt skydd tidigt i processen.....	351
7.14.3	Underrättelseskyldighet mellan Lantmäteriet och Skatteverket	352
8	Personuppgiftsbehandling i fastighetsregistret	355
8.1	Inledning.....	355
8.2	Personuppgiftsbehandling i fastighetsregistret.....	355
8.2.1	Vem registreras i fastighetsregistret?	356

8.2.2	Vilka direkta uppgifter finns om de registrerade?	357
8.2.3	Vad går att utläsa indirekt om de registrerade?...	358
8.2.4	Behandlingar av personuppgifter i fastighetsregistret	360
8.3	Personuppgiftsbehandling i Lantmäteriets tillhandahållandeverksamhet	362
8.4	Allmänt om integritetsrisker	363
8.5	Integritetsrisker enligt förarbeten till fastighetsregisterlagen	365
8.5.1	Mängden av uppgifter och möjlighet till sammanställningar innebär integritetsrisker	365
8.5.2	Avvägning mellan användar- och integritetsintressen.....	366
8.5.3	Berättigad användning	366
8.5.4	Riskfylld användning	367
8.6	Lantmäteriets beskrivning av integritetsrisker	370
8.6.1	Skyddsvärda personuppgifter	370
8.6.2	Riskfylld behandling	372
8.7	Fastighetsregistret tjänar ett viktigt mål av allmänt intresse	373
9	Erfarenheter från andra länder	375
9.1	Inledning	375
9.2	Danmark.....	376
9.2.1	Information och ansvariga myndigheter	376
9.2.2	Tillhandahållande av information.....	378
9.2.3	Personuppgiftsbehandling och känsliga uppgifter	379
9.3	Finland	380
9.3.1	Information och ansvariga myndigheter	380
9.3.2	Tillhandahållande av information.....	381
9.3.3	Personuppgiftsbehandling och känslig information.....	382

9.4	Norge.....	383
9.4.1	Information och ansvariga myndigheter.....	383
9.4.2	Tillhandahållande av information.....	385
9.4.3	Personuppgiftsbehandling och känslig information.....	387
9.5	Nederländerna.....	388
9.5.1	Information och ansvariga myndigheter.....	388
9.5.2	Tillhandahållande av information.....	390
9.5.3	Personuppgiftsbehandling och känslig information.....	391
10	Föräldrade regler – hur då?.....	393
10.1	Inledning.....	393
10.1.1	Komplex problembild.....	393
10.2	Den digitala strukturomvandlingen.....	395
10.2.1	Ökande behov av styrning av dataproduktion som sker i offentlig sektor.....	396
10.2.2	Drivkrafter som formar kravbilden.....	397
10.3	Rättslig styrning av verksamhet som rör samhällets informationsförsörjning.....	398
10.3.1	Avsaknad av övergripande verksamhetsregler som rör samhällets informationsförsörjning.....	399
10.3.2	Tillhandahållandeverksamhet regleras separat från registerverksamhet i Finland och Norge.....	400
10.3.3	Ökad styrning av tillhandahållandeverksamhet som rör EU:s inre marknad för data.....	401
10.3.4	Allmänhetens digitala åtkomst till grundläggande fastighetsinformation måste följa den digitala utvecklingen.....	402
10.4	Rättslig styrning av interoperabilitet vid datadelning.....	405
10.5	Hög anpassningsförmåga och digitaliseringens möjligheter.....	406
10.5.1	Onödig detaljreglering behöver minskas.....	407
10.5.2	Verksamhetsreglering behöver hållas isär från reglering av dataskydd.....	409

10.5.3	Reglering av skyddsåtgärder och deras faktiska genomslagskraft	410
10.6	Ökad förmåga att hantera nya typer av risker	410
11	Inledande överväganden	413
11.1	En modern reglering med tydlig ansvarsfördelning	413
11.1.1	Möjlighet att tillhandahålla fastighetsinformation utan att den behöver registreras i fastighetsregistret	414
11.1.2	Behov av ramlagstiftning för tillhandahållandeverksamhet	415
11.1.3	Behov av tydligare bemyndiganden	417
11.1.4	Särskilda överväganden utifrån ett myndighetsstyrningsperspektiv.....	417
11.2	Ökad förutsebarhet och bättre förutsättningar för integritetsskydd	418
11.2.1	Regleringsmodell med två separata lagar	419
11.2.2	Behov av modernisering av regler om personuppgiftsbehandling.....	421
11.2.3	Några utgångspunkter för moderniseringen av regler om personuppgiftsbehandling.....	423
11.2.4	Särskilt om brottsbekämpande myndigheters behov.....	427
11.2.5	Enskildas rätt till befintliga format och prövning av ärenden.....	429
11.3	Förstärkt informationssäkerhet.....	430
11.3.1	Behov av nationella lösningar och koordinerade skydds nivåer.....	430
11.3.2	Uppgiftsskyldighet	432
11.3.3	Åtgärder för att möta behovet av tillgång till fastighetsregistret via säkra kommunikationsnät	433
11.4	Tydligare regelverk för dataförmedlare.....	433
11.4.1	Kraven på Lantmäteriet behöver tydliggöras när elektroniskt tillhandahållande sker genom vidareförmedling av information	434

11.4.2	Avtal eller tillståndsförfarande för åtkomst till Lantmäteriets informationstjänster?	436
11.5	Begränsning av tillhandahållandeverksamheten med hänsyn till säkerhetsintressen	439
11.5.1	Räckvidden av Lantmäteriets författningsreglerade informationsförsörjningsansvar behöver preciseras	440
11.5.2	Förslag till alternativ till sekretessmarkering löser inte problemet.....	442
11.5.3	Behov av ökad gemensam kompetens	444
12	Två nya lagar.....	447
12.1	Nuvarande reglering ska upphävas och ersättas med en ny reglering.....	447
12.1.1	Behov av modernisering av de nuvarande reglerna.....	447
12.1.2	Regleringsmodell med två nya lagar	449
12.2	Den befintliga rättsliga grunden för behandling av personuppgifter behöver tydliggöras	450
12.2.1	Centrala bestämmelser som rör reglering av rättslig grund	450
12.2.2	Rättslig grund för behandling av personuppgifter på fastighetsrättens område.....	452
12.2.3	Rättslig förpliktelse att föra fastighetsregistret ...	453
12.2.4	Allmänt intresse att försörja samhället med grundläggande fastighetsinformation.....	454
12.3	Det finns fortsatt behov av kompletterande särreglering av personuppgiftsbehandling.....	456
12.4	Regeringsformen ställer krav på lagform i vissa fall.....	457
13	Ny fastighetsdatalag	461
13.1	Lagens syfte.....	461
13.2	Lagens tillämpningsområde.....	463
13.3	Förhållande till annan reglering	464

13.4	Rättslig grund och ändamålsbestämning.....	466
13.4.1	Dataskyddsförordningens krav	466
13.4.2	Generellt om ändamålsbestämmelsernas utformning.....	467
13.4.3	Offentlighetsintresse som rättslig grund.....	467
13.4.4	Syftet med verksamheten tydliggörs i den nya verksamhetslagen.....	470
13.4.5	Lantmäteriet får behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att utföra sin verksamhet.....	471
13.4.6	Bedömning av förenligheten med kraven i EU:s dataskyddsförordning.....	474
13.5	Ändamålsbegränsning och uppgiftslämnande	476
13.5.1	Inledning.....	476
13.5.2	Förhållandet till bestämmelser om uppgiftslämnande behöver tydliggöras.....	477
13.5.3	Behandling av personuppgifter får ske för fullgörande av uppgiftslämnande	478
13.5.4	Förenligheten med kraven i EU:s dataskyddsförordning.....	479
13.6	Reglering av integritetshöjande åtgärder.....	481
13.6.1	Det särskilda ansvaret enligt 6 § fastighetsregisterlagen.....	481
13.6.2	Inbyggt dataskydd och dataskydd som standard	482
13.6.3	Fastighetsregisterlagens 6 § tas bort	483
13.6.4	Begränsningarna enligt 7–10 §§ fastighetsregisterlagen bör utformas med utgångspunkt i uppgifter som har en högre skyddsnivå	484
13.6.5	Särskilt om begränsning för användningsändamål som integritetshöjande åtgärd	486
13.6.6	Förenligheten med EU:s dataskyddsdirektiv	487
13.7	Elektroniskt tillhandahållande av personuppgifter.....	488
13.7.1	Dataskyddsförordningens krav och befintlig reglering för fastighetsregistret	488

13.7.2	Integritetsrisker med elektroniskt tillhandahållande	489
13.7.3	Elektroniskt tillhandahållande och sekretessbrytande regler.....	492
13.7.4	Ny rambestämmelse om att elektroniskt tillhandahållande av personuppgifter är tillåten om det inte är olämpligt	493
13.7.5	Begränsning för så kallad flerfastighetssökning tas bort	494
13.7.6	Enskildas åtkomst till uppgifter om sig själva	496
13.7.7	Allmänhetens elektroniska åtkomst.....	496
13.7.8	Förenligheten med EU:s dataskyddsförordning	498
13.8	Behandling av personnummer och samordningsnummer	499
13.8.1	Dataskyddsförordningens krav och befintlig reglering för fastighetsregistret	499
13.8.2	Det finns skäl att utöka möjligheten till sökning på personnummer.....	501
13.8.3	Ny rambestämmelse för behandling av personnummer och samordningsnummer med utgångspunkt i dataskyddslagens regler.....	503
13.8.4	Förenligheten med EU:s dataskyddsförordning	505
13.9	Behandling av uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden	506
13.9.1	Dataskyddsförordningens krav och befintlig reglering för fastighetsregistret	506
13.9.2	Skyddsåtgärder behöver regleras mer konsekvent	508
13.9.3	Ny rambestämmelse för behandling av uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden	509
13.9.4	Förenligheten med EU:s dataskyddsförordning	509

13.10	Begränsning för direkt marknadsföring.....	510
13.10.1	Dataskyddsförordningens krav och befintlig reglering för fastighetsregistret.....	510
13.10.2	Ny rambestämmelse om begränsning för direkt marknadsföring	512
13.10.3	Förenligheten med EU:s dataskyddsförordning.....	514
13.11	Vissa begränsningar av registrerades rättigheter.....	514
13.12	Lantmäteriets personuppgiftsansvar	516
13.12.1	Dataskyddsförordningens krav och gällande reglering för fastighetsregistret.....	516
13.12.2	Behöriga myndigheters roll som personuppgiftsbiträde till Lantmäteriet bör tydliggöras	517
13.12.3	Personuppgiftsansvaret gäller behandlingar i fastighetsregister- och tillhandahållandeverksamheten	519
13.13	Överföring av personuppgifter till tredjeländer och internationella organisationer.....	520
13.13.1	Dataskyddsförordningens krav	520
13.13.2	Överföring av personuppgifter till tredjeländer från fastighetsregistret	521
13.14	Skadestånd och överklagande	523
13.14.1	Skadestånd	523
13.14.2	Överklagande	523
14	Ny lag om fastighetsregister och elektroniskt tillhandahållande av fastighetsinformation.....	525
14.1	Lagens innehåll och syfte	525
14.1.1	Bakgrund.....	525
14.2	Syftet med lagen tydliggörs genom att beskriva målet med verksamheten.....	526
14.2.1	Begreppet fastighetsinformation ersätter begreppet fastighetsanknuten information	529
14.3	Vilka som ska tillämpa lagen.....	531

14.4	Förhållande till andra författningar	533
14.4.1	Avgränsning mot andra författningar	534
14.4.2	Förhållande till krav på tillhandahållandeverksamheten som följer av EU-rätt	535
14.4.3	Förhållande till annan särskild reglering som möjliggör nationellt tillhandahållande av fastighetsinformation	536
14.5	Fastighetsregistret.....	537
14.6	Registerinnehåll.....	538
14.6.1	Fastighetsinformation som skapas av lantmäterimyndigheterna och inskrivningsmyndigheten.....	539
14.6.2	Information som har fastighetsanknytning och som skapas av andra offentliga aktörer	540
14.6.3	Kravet på indelning i registerdelar tas bort	541
14.7	Reglering av registerinnehållet på förordningsnivå.....	542
14.7.1	Närmare om bemyndigandet	543
14.7.2	Vissa justeringar i registerinnehållet behövs.....	543
14.7.3	Åtgärder för att minska dubbelhantering av information.....	551
14.7.4	Tilläggsinformation	553
14.7.5	Geometrisk information	554
14.7.6	Adresser och byggnader.....	555
14.7.7	Omstrukturering av den nuvarande fastighetsregisterförordningen	556
14.7.8	Föreskriftsrätt till Lantmäteriet.....	557
14.8	Behörighet att föra in, ändra och ta bort uppgifter i registret.....	559
14.8.1	Hantering av avtalsrättigheter samordnas.....	560
14.9	Elektroniskt tillhandahållande av fastighetsinformation....	562
14.9.1	Lantmäteriet har en skyldighet att erbjuda elektroniska format och distributionssätt för fastighetsinformationen	562
14.9.2	Vad är det för verksamhet som avses?	564

14.9.3	Varför behövs en särskild reglering av tillhandahållandeverksamhet i detta fall?	564
14.9.4	Risker med elektroniska format och distributionssätt	565
14.9.5	Vad är lämpliga elektroniska format och distributionssätt?.....	569
14.9.6	Tillhandahållande av fastighetsbevis	570
14.10	Åtkomst till elektroniskt format och distributionssätt	571
14.10.1	Tillståndsförfarande	571
14.10.2	Skyddsåtgärd genom reglering av rätten att uppställa villkor.....	574
14.10.3	Åtkomstillstånd för vidareförmedling av uppgifter i befintligt eller bearbetat skick	578
14.11	Medborgartjänster	581
14.11.1	Skyldighet att erbjuda medborgartjänster	582
14.11.2	Risker med hänsyn till integritetsintressen	584
14.11.3	Förenligheten med EU:s dataskyddsförordning.....	585
14.12	Uppgifter som ingår i samhällets informationsförsörjning.....	586
14.13	Skadestånd, avgifter och överklagande.....	587
14.13.1	Skadestånd	587
14.13.2	Avgifter	588
14.13.3	Överklagande	588
15	Säkerhetsskyddslagens regler om överlåtelse av egendom.....	591
15.1	Överlåtelse av egendom som omfattas av säkerhetsskyddslagens bestämmelser.....	591
15.1.1	Inledning.....	591
15.1.2	Gällande regler	591
15.1.3	Tidigare utredningsförslag rörande överlåtelse av fast egendom	593
15.2	Problembilden.....	594
15.2.1	Våra direktiv	594

15.2.2	Lantmäteriets remissvar om lagfartshanteringen.....	595
15.2.3	Lantmäteriets remissvar om marköverföring vid fastighetsbildning	596
15.2.4	Frågor att ta ställning till.....	596
15.3	Sveriges säkerhet och fast egendom.....	599
15.4	Säkerhetsskyddslagens regler ska gälla även överlåtelse av fast egendom.....	601
15.4.1	Överlåtelse av fast egendom ska inte undantas ...	602
15.4.2	Lagfartshanteringen.....	603
15.4.3	God tro kan inte göras gällande.....	605
15.4.4	Fastighetsreglering	607
15.4.5	Berörda paragrafer och nödvändiga ändringar.....	610
16	Övriga författningsförslag	613
16.1	Ett nytt samverkansorgan för informations- och cybersäkerhet bör inrättas vid Lantmäteriet	613
16.1.1	Behov av ökad kunskap, kontaktytor och samverkan med verksamhetsutövare med fokus på informations- och cybersäkerhet	613
16.1.2	Lantmäteriets befintliga råd	615
16.1.3	Ett samverkansorgan för kunskap, kompetens och förbättrade kontaktvägar bör inrättas	616
16.1.4	Den övergripande inriktningen är fastighetsregistret	618
16.1.5	Sammansättning.....	620
16.1.6	Benämningen bör vara råd	622
16.2	Följdändringar med anledning av våra förslag.....	622
16.2.1	Följdändringar med anledning av att den befintliga regleringen upphävs och ersätts med ny	623
16.2.2	Följdändringar med anledning av att fastighetsregistrets olika delar tas bort	624
16.2.3	Följdändringar med anledning av förslag om en mer fullständig redovisning av personnummer och samordningsnummer i fastighetsregistret	626

16.3	Behov av ändringar i ledningsrättslagen.....	627
16.3.1	Uppgift om ledningsrättshavare.....	627
16.3.2	Tidigare utredning.....	628
16.3.3	Hur skulle det kunna se ut?.....	629
16.3.4	Fortsatt utredning krävs.....	631
16.4	Redovisning av andelstal för gemensamhetsanläggningar.....	632
16.5	Brottsbekämpande myndigheters behov.....	633
16.6	Upphävande av fastighetsregisterförordningen.....	633
17	Samlad dataskydds- och integritetsbedömning.....	639
17.1	Samlad dataskydds- och integritetsbedömning.....	639
17.1.1	Några utgångspunkter för bedömningen.....	639
17.1.2	Begränsningar i enskildas rätt till skydd för sina personuppgifter får ske.....	640
17.1.3	Integritetsrisker och åtgärder för att motverka dessa.....	641
17.1.4	Nödvändighets- och proportionalitetsbedömning.....	644
17.1.5	Förslagen är förenliga med dataskyddsförordningens krav.....	646
17.1.6	Krav på konsekvensbedömning i vissa fall.....	646
18	Konsekvensbeskrivning.....	649
18.1	Inledning.....	649
18.2	Effekterna av våra förslag.....	649
18.3	Kostnader och intäkter.....	652
18.4	Den kommunala självstyrelsen.....	653
18.5	Brottsligheten och brottsförebyggande arbete.....	654
18.6	Små företags arbetsförutsättningar.....	654
18.7	Jämställdheten.....	655
18.8	Personlig integritet.....	655

18.9 Miljön	655
18.10 EU-rättsliga aspekter	655
19 Ikraftträdande	657
19.1 De nya lagarna som ersätter lagen om fastighetsregister....	657
19.2 Ändringarna i säkerhetsskyddslagen	658
19.3 Ändring i Lantmäteriets instruktion	659
20 Författningskommentar	661
20.1 Förslaget till fastighetsdatalag.....	661
20.2 Förslaget till lag om fastighetsregister och elektroniskt tillhandahållande av fastighetsinformation.....	672
20.3 Förslaget till lag om upphävande av lagen (2000:224) om fastighetsregister.....	686
20.4 Förslaget till lag om ändring i säkerhetsskyddslagen (2018:585).....	686
20.5 Förslaget till lag om ändring i jordabalken.....	688
20.6 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken.....	690
20.7 Övriga förslag.....	690
Bilagor	
Bilaga 1 Kommittédirektiv 2022:94	693
Bilaga 2 Kommittédirektiv 2023:100	709

Sammanfattning

Inledning

I detta betänkande redovisar vi vårt uppdrag om ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister.

Sveriges cirka 3,4 miljoner fastigheter är en av våra viktigaste samhällsresurser. I princip all verksamhet behöver någon form av åtkomst till mark, det vill säga en fastighet, för att kunna bedrivas. Det sammanlagda taxeringsvärdet, som ska motsvara 75 procent av marknadsvärdet, för Sveriges fastigheter uppgår till mer än 12 000 miljarder kronor. Detta belopp är ungefär dubbelt så stort som Sveriges bruttonationalprodukt. Fastigheter utgör säkerhet för lån till hushåll och icke-finansiella företag som uppgår till volymer som ligger strax under bruttonationalprodukten. Så att ha god ordning på uppgifter som handlar om landets fastigheter är av stor vikt för en fungerande samhällsekonomi och ekonomisk utveckling. Men också för en rad andra ändamål som klimatsomställning och brottsbekämpning. Samtidigt får inte uppgifter som är känsliga för landets säkerhet spridas på ett oönskat sätt.

Den nuvarande fastighetsregisterlagen (2000:224) och tillhörande förordning (2000:308) har nu varit gällande i mer än 20 år. Det är en avsevärd tid, särskilt med beaktande av hur teknik- och informationshanteringen i samhället utvecklats under denna tidsperiod. Dessutom har det säkerhetspolitiska läget förändrats högst väsentligt och det finns ett ökat behov av att stärka skyddet av Sveriges säkerhet i bland annat registersammanhang, så även beträffande fastighetsregistret.

Den rättsliga regleringen av fastighetsregistret har inte hängt med i den utveckling vi upplevt sedan sekelskiftet. Vårt förslag är att den nuvarande regleringen av fastighetsregistret upphävs och ersätts med två nya lagar där frågor om behandling av personuppgifter i fastig-

hetsregistret regleras i en egen lag, skild från lagen som reglerar verksamheten. De nya reglerna är anpassade till dagens verklighet och är utformade som en ramreglering för att i större utsträckning kunna hålla under många år framåt.

Fastighetsinformationen i registret blir mer tillgänglig och tillförlitlig genom att nya regler införs om alternativa redovisningssätt så att det inte uppstår en kopia av vissa uppgifter i fastighetsregistret. Vi föreslår att elektroniskt tillhandahållande av fastighetsinformation regleras separat från registerverksamheten vilket möjliggör en enklare reglering av kraven på sådan verksamhet inte minst utifrån EU-rättens regler om en inre marknad för data och dataekonomi.

Fastighetsregistret blir säkrare genom att nya regler införs för att begränsa Lantmäteriets ansvar att försörja samhället med fastighetsinformation i elektronisk form. Nya regler om ett tillståndsförfarande föreslås ersätta dagens avtalshantering för att få åtkomst till Lantmäteriets informationstjänster.

De nya reglerna som innehåller skyddsåtgärder för behandling av personuppgifter har utformats mer konsekvent och med utgångspunkt i vilken skyddsnivå som behövs för personuppgifterna. Sammantaget innebär våra förslag positiva konsekvenser för skyddet av den personliga integriteten och upprätthållandet av kraven på säkerhetsskydd och informationssäkerhet i övrigt, i fastighetsregistret och vid elektroniskt tillhandahållande av fastighetsinformation som sker med Lantmäteriets försorg.

Arbetet har bedrivits i dialog med ett trettiotal intressenter, däribland Lantmäteriet, behöriga myndigheter som för in uppgifter i fastighetsregistret, användare av fastighetsregistret, företag som erbjuder informationstjänster med fastighetsinformation ur registret, olika tillsynsmyndigheter inom dataskydds-, försvars- och säkerhetsområdet, samt med myndigheter i de nordiska länderna och Nederländerna. Vi har även haft nära dialog med flera andra pågående utredningar som har haft beröringspunkter med vårt uppdrag.

Grunden för våra överväganden

Vi har ägnat en betydande del av utredningstiden till att fördjupa direktivens problembild, och som en del av detta arbete träffat ett relativt stort antal intressenter av olika slag. På så sätt tror vi att de

förslag vi lämnar också kan vara verkningsfulla och åstadkomma det regeringens direktiv efterfrågar nämligen ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister.

I de följande avsnitten sammanfattar vi de överväganden vi gjort i ett antal vägvalsfrågor, varefter våra huvudförslag presenteras.

En modern reglering med tydlig ansvarsfördelning

Det huvudsakliga problemet med dagens regler är att de grundas på gamla regler om hur fastighetsregistret såg ut och fördes förr i tiden, i fysiska böcker. En konsekvens av dagens regler är att det bland annat uppstår kopior av samma information både i fastighetsregistret och i andra myndigheters register. Detta har en hämmande effekt inte bara för Lantmäteriets möjlighet att tillvarata digitaliseringens möjligheter. Även den offentliga förvaltningens digitalisering i stort hämmas eftersom fastighetsinformationen inte kan återanvändas digitalt på ett enkelt sätt.

Utgångspunkten för våra förslag har därför varit att beakta den nya kravbild som handlar om styrning av dataproduktion som sker i offentlig förvaltning, det vill säga krav som driver den digitala strukturomvandlingen i omvärlden. Kraven handlar i vårt fall om förmågan att nå fler användare av informationen digitalt exempelvis genom nätverksbaserade lösningar, förmågan att uppnå hög grad av interoperabilitet och därmed användbarhet för informationen och förmågan att anpassa verksamheten till effektivisering som möjliggörs genom teknikutvecklingen.

Vi har kommit fram till att ansvarsfördelningen mellan Lantmäteriet och de som för in uppgifter i fastighetsregistret behöver tydliggöras genom att det slås fast att fastighetsregistret ska fortsatt föras centralt, med Lantmäteriet som ensam ansvarig för registret. Däremot ska det också slås fast att elektroniskt tillhandahållande av fastighetsinformation är möjligt i vissa fall utan att uppgifterna behöver registreras i fastighetsregistret.

En modern reglering behöver utformas som en ramlagstiftning för att på så sätt minska risken att den blir föråldrad på grund av den snabba teknikutvecklingen. Ramregleringen behöver också ta hänsyn till att Lantmäteriet har ett nationellt samordningsansvar för tillhandahållande av fastighetsinformation.

Ökad förutsebarhet och bättre förutsättningar för integritetsskydd

Ett problem med dagens regler som syftar till att skydda personuppgifter i fastighetsregistret är att de kan kringgå och därmed leder till negativa konsekvenser för integritetsskyddet. Vi har kommit fram till att det är främst utformningen av reglerna som orsakar detta, bland annat genom att reglerna är sammanblandade med verksamhetsregleringen. Dagens utformning av reglerna har vållat tillämpningsproblem och svåra gränsdragningsfrågor avseende ansvar för informationen och förhållande till generell lagstiftning som styr informationshantering. Vår bedömning är därför att det finns skäl att gå över till en regleringsmodell med två separata lagar, där frågor om behandling av personuppgifter i fastighetsregistret regleras i en egen lag. I denna del har vi samarbetat särskilt med Utredningen om dataskydd och kontroll hos Skatteverket, Tullverket och Kronofogden, se betänkandet *Framtidens dataskydd* (SOU 2023:100).

Vi har också kommit fram till att nuvarande regler innehåller onödiga hinder som har negativa konsekvenser bland annat för brottsbekämpande myndigheter som behöver åtkomst till fastighetsregistret. Vår bedömning är att det finns skäl att utöka möjligheten till sökning på personnummer och samordningsnummer, särskilt med hänsyn till brottsbekämpande myndigheters behov.

Förstärkt informationssäkerhet

Vi lämnar inga författningsförslag för att möta behovet av att öka förmågan att motstå och hantera cyberangrepp och it-incidenter som berör fastighetsregistret. Det behövs ett samlat grepp kring dessa frågor utifrån ett infrastrukturperspektiv. I denna del hänvisar vi till förslag om koordinerade skydds nivåer som lämnats av Utredningen om interoperabilitet vid datadelning, se betänkandet *En reform för datadelning* (SOU 2023:96).

Ett helhetsgrepp bör också tas för att möta behovet av tillgång till information som utgör grunddata via säkra kommunikationsnät för brottsbekämpande myndigheter och myndigheter med övergripande ansvar för planering av samhällets krisberedskap och civilt för-

svar. Fortsatta åtgärder bör tas inom ramen för beredskapssektorn för grunddata utifrån den kravställning som tas fram inom den sektorn.

Tydligare regelverk för dataförmedlare

Det finns i dagsläget ett 70-tal företag som förmedlar information ur fastighetsregistret i befintligt eller bearbetat skick, i egna informationstjänster. Dessa företag har en viktig roll inte minst utifrån EU:s mål för att skapa en konkurrenskraftig inre marknad för data och för en stark dataekonomi inom EU. En grundläggande förutsättning är dock att det ges förutsättningar i lagstiftningen för en ökad tillit till sådana informationstjänster. Risken med dagens regler för fastighetsregistret är att förutsättningar för sådan tillit inte ges.

Vår bedömning är därför att kraven på Lantmäteriet behöver tydliggöras när tillhandahållande sker genom informationsföretag som vidareförmedlar informationen i befintligt eller bearbetat skick.

Otydlig reglering av kraven på Lantmäteriets tillhandahållande har i dessa fall en negativ påverkan på förutsättningarna för att upprätthålla skyddsnivån för informationen vid vidareförmedling. Förtroendet för informationssäkerheten hos dessa företag påverkas därmed negativt.

Principiella skäl talar för att införa ett krav på tillståndsförfarande för att få åtkomst till Lantmäteriets informationstjänster. Dagens avtalshantering har negativ påverkan på transparensen för myndighetens beslut om när sådan åtkomst är tillåten.

Begränsning av tillhandahållandeverksamheten med hänsyn till säkerhetsintressen

Lantmäteriet har ett författningsreglerat ansvar att försörja samhället med fastighetsinformation. Det innebär att myndigheten har vissa skyldigheter och att den behöver arbeta proaktivt med ett elektroniskt tillhandahållande. Problemet med dagens regler är att räckvidden av detta ansvar inte är tydligt reglerat. Vi har därför kommit fram till att befintlig reglering för fastighetsregistret behöver tydliggöras i det avseendet.

Otydlig reglering av gränserna för myndighetens ansvar att proaktivt tillhandahålla fastighetsinformation i elektronisk form har en negativ påverkan på säkerhetsintressen, exempelvis genom att det kan uppstå en missuppfattning om att ansvaret innebär större skyldigheter än vad som annars är tillåtet enligt den generella regleringen som syftar till att skydda informationen.

Vi har inte identifierat några hinder i gällande rätt för att ett fullgott säkerhetsskydd ska kunna garanteras när uppgifter lämnas till Lantmäteriet av verksamhetsutövare. Några sådana hinder har inte heller identifierats i fråga om informationsutbyte mellan Lantmäteriet och Skatteverket respektive kommunala lantmäterimyndigheter. Däremot har det framkommit behov av ökad gemensam kompetens. Vi har därför kommit fram till att det finns skäl att föreslå åtgärder för att öka den gemensamma kompetensen och att det bör inrättas ett nytt samverkansorgan vid Lantmäteriet, med representation från relevanta myndigheter och företag.

Utifrån det faktum att termen råd är väl etablerad för flera samverkansgrupperingar i Lantmäteriets verksamhet föreslår vi den föreslagna grupperingen ska benämnas rådet för informations- och cybersäkerhet. Arbetsformerna ska vara sådana att respektive deltagare upplever sig ha nytta av sitt deltagande samtidigt som det inte påverkar varje organisations ansvar för det egna säkerhetsskyddet eller för den roll en deltagande tillsynsmyndighet har.

Två nya lagar

Vi föreslår att nuvarande lag om fastighetsregister ska upphävas och ersättas med två nya lagar, där frågor om behandling av personuppgifter regleras i en egen lag, skild från verksamhetsregleringen kring fastighetsregistret.

Lagarna ska benämnas fastighetsdatalag respektive lag om fastighetsregister och elektroniskt tillhandahållande av fastighetsinformation.

Förslaget innebär att de nuvarande reglerna renodlas och sorteras utifrån sitt syfte. Regleringen blir på så sätt mer flexibel. Uppdelningen öppnar för en tydligare styrning av verksamheten utifrån syftet med fastighetsregistret, vilket gör det lättare att precisera räckvidden av det ansvar som myndigheten har ålagts som en myndighetsupp-

gift. En fördel med sådan reglering är att den kan utformas utifrån ett användarperspektiv. En annan fördel är att förhållandet till andra regler kan tydliggöras. De nuvarande reglerna har vållat tillämpningsproblem särskilt i det avseendet.

Regler för integritetsskydd kan i sin tur renodlas utifrån den registrerades perspektiv. Reglerna behöver också utformas mer konsekvent och enhetligt utifrån hur en modern särreglering av EU:s dataskyddsförordning brukar se ut nu för tiden. Sådan reglering underlättar för den registrerade dels att känna igen sig i hur skyddet regleras, dels att förstå vad denne kan förvänta sig av den personuppgiftsansvariga myndigheten, Lantmäteriet.

Vi vill samtidigt poängtera att våra förslag inte innebär att Lantmäteriet ska utföra några nya uppgifter. Den rättsliga grunden för behandling av personuppgifter förändras därmed inte i sak. De tydliggöranden vi föreslår i fråga om syftet med verksamheten bedömer vi dock som positiva utifrån ett dataskyddsperspektiv. Reglerna utformas därmed på ett tydligare sätt utifrån de krav som uppställs om fastställande av den rättsliga grunden enligt EU:s dataskyddsförordning.

Förslag till en ny fastighetsdatalag

Fastighetsdatalagen ska hjälpa Lantmäteriet att tillämpa den dataskyddsrättsliga regleringen som finns i EU:s dataskyddsförordning och den svenska dataskyddslagen. Syftet med lagen ska därför vara att ge Lantmäteriet möjlighet att behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt och att värna människors rätt till skydd av personuppgifter vid sådan behandling.

Lagens tillämpningsområde begränsas till Lantmäteriets fastighetsregister- och tillhandahållandeverksamhet. Det är alltså den verksamhet som regleras i den andra nya lagen om fastighetsregister och elektroniskt tillhandahållande av fastighetsinformation.

Den huvudsakliga förändringen i utformningen av reglerna i den nya fastighetsdatalagen är att regler om ändamål moderniserats och att regler om skyddsåtgärder utformats med utgångspunkt i skyddsnivåer för personuppgifter.

Vid utformningen av reglerna om ändamål har vi särskilt beaktat att syftet med fastighetsregister- och tillhandahållandeverksamheten är att ge offentlighet åt informationen. Offentlighetssyftet är alltså en del av den rättsliga grunden i vårt fall. Vi har därför fokuserat särskilt mycket på att precisera just det syftet i den andra särskilda nya lagen som styr själva verksamheten, eftersom det är det syftet som anger ramen för vilka ändamål som är tillåtna. En tydlig verksamhetsreglering innebär enligt vår uppfattning att behovet av till exempel detaljerade ändamål i en registerförfattning kan minska.

En ny rambestämmelse föreslås för behandling av personnummer och samordningsnummer, med utgångspunkt i 3 kap. 10 § dataskyddslagen. Rambestämmelsen föreslås ersätta nuvarande motsvarande reglering i 7–10 §§ fastighetsregisterlagen, det vill säga av integritetshöjande åtgärder som rör denna kategori av uppgifter.

Även externa användare, som har rätt till åtkomst till informationen, föreslås få möjlighet att söka på personnummer eller samordningsnummer i vissa fall. Skälen till att utöka möjligheten att söka på personnummer och samordningsnummer för externa användare har vi bedömt vara knutna till användarens behandling med stöd av artikel 6.1 c och e EU:s dataskyddsförordning.

En ny rambestämmelse föreslås också för behandling av uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden och som är särskilt skyddsvärda. Rambestämmelsen föreslås ersätta nuvarande motsvarande reglering i 7–10 §§ fastighetsregisterlagen som innehåller begränsningar för vissa uppgifter som är av mer integritetskänslig natur.

Den nuvarande 6 § fastighetsregisterlagen som reglerar ett ansvar för Lantmäteriet att se till att risker ur ett integritetsperspektiv inte uppkommer, föreslår vi ska tas bort. Regeln har vållat tillämpningsproblem.

Regeringens tidigare bedömning om behovet av särskild reglering i fråga om begränsning av registrerades rättigheter påverkas inte av våra förslag.

Nuvarande bestämmelse om överklagande samordnas tydligare med dataskyddslagens överklagandebestämmelse. Det tydliggörs att det är fråga om beslut som rör den registrerade i fråga om rättigheter som regleras i den nya lagen.

Förslag till en ny lag om fastighetsregister och elektroniskt tillhandahållande av fastighetsinformation

Den nya lagen om fastighetsregister och elektroniskt tillhandahållande av fastighetsinformation är en verksamhetslag. Lagen föreslås innehålla bestämmelser om verksamhet som innebär förande av fastighetsregistret och om elektroniskt tillhandahållande av fastighetsinformation.

Syftet med bestämmelserna i lagen är att ge offentlighet åt fastighetsinformation för att fullborda fastighetsbildningsåtgärder, tillförsäkra och upprätthålla fastighetsägares, nyttjanderättshavares och tredje mans legala rättigheter som rör fast egendom samt att tillgodose samhällets behov av fastighetsinformation i elektronisk form. Syftet har preciserats jämfört med den nuvarande regleringen.

Formuleringen fullborda fastighetsbildningsåtgärder tar sikte på offentlighetssyftet som har sin grund i fastighetsbildningslagen (1970:988) och annan motsvarande reglering.

Formuleringen att tillförsäkra och upprätthålla fastighetsägares, nyttjanderättshavares och tredje mans legala rättigheter som rör fast egendom tar sikte på offentlighetssyftet som har sin grund i jordabalken.

Formuleringen att tillgodose samhällets behov av fastighetsinformation i elektronisk form är ett samlingsnamn för alla allmänna intressen som för att kunna tillgodoses förutsätter effektiv och säker åtkomst till fastighetsinformation i elektronisk form. Begreppet tar sikte på skälen till att effektiv och säker informationsförsörjning utgör ett offentligt åtagande och därmed en särskild myndighetsuppgift för Lantmäteriet.

Begreppet fastighetsanknuten information ersätts med begreppet fastighetsinformation som är det vedertagna namnet på informationen.

Lagen ska tillämpas i verksamhet som rör förande av fastighetsregistret och elektroniskt tillhandahållande av fastighetsinformation. Verksamheten sker genom Lantmäteriets försorg. Lagen ska också tillämpas i relevanta delar av behöriga myndigheter i verksamhet som innebär att uppgifter förs in, ändras eller tas bort ur fastighetsregistret.

Det som är nytt jämfört med dagens regler är att tydliga regler införs om hur lagen förhåller sig till annan generell reglering. I den nya lagen fastslås att bestämmelser om elektroniskt tillhandahåll-

ande inte påverkar tillämpningen av bestämmelser i annan lag eller förordning som ger någon rätt att få tillgång till information eller som begränsar sådan rätt. Dessutom fastslås det att lagen om den offentliga sektorns tillgängliggörande av data och lagen om geografisk miljöinformations samt de föreskrifter som har meddelats i anslutning till dessa lagar gäller i tillhandahållandeverksamheten. Krav som ställs på tillhandahållandeverksamhet i dessa lagar gäller alltså även om de lagarna har ett snävare tillämpningsområde.

Lagens regler om elektroniskt tillhandahållande ges också ramkaraktär i förhållande till annan reglering enligt vilken fastighetsinformation också ska ges offentlighet.

En annan nyhet i vårt förslag är att kravet på att registret ska delas in i olika delar tas bort. Nuvarande lagkrav på viss struktur för fastighetsregistret utgör enligt vår bedömning ett hinder för en effektiv och säker informationshantering i fastighetsregistret.

Mer detaljerade bestämmelser om fastighetsregistrets innehåll föreslås även i fortsättningen regleras på förordningsnivå. Detta gäller även så kallad tilläggsinformation som finns i fastighetsregistret, samt bestämmelser om geometrisk information som gör det möjligt att visualisera registrets innehåll i kartjänster. Begreppet geometrisk information föreslås ersätta begreppet digital registerkarta.

Vissa justeringar föreslås bland annat i registerinnehållet i syfte att säkerställa tillförlitligheten till registret. Detta inkluderar förslag som innebär att redovisningen av uppgifter om identitetsnummer ska bli mer fullständig. Vissa andra förenklingar föreslås också inbegripet att de nya reglerna ska göras mer överskådliga än de befintliga.

Nya regler föreslås för ett alternativt sätt att redovisa uppgifter i fastighetsregistret. Syftet med reglerna är att möjliggöra minskning av dubbelhantering av information, men att det sker successivt och utifrån rådande förhållanden. Syftet med reglerna är också att slå fast att tillhandahållande, exempelvis via Lantmäteriets Nationella geodataplattform, kan under vissa förutsättningar användas som alternativ.

Den befintliga föreskriftsrätten till Lantmäteriet förtydligas i fråga om registrets innehåll genom en konsekvent utformning av bemyndigande om föreskrifter. Föreskriftsrätt föreslås också för så kallade interoperabilitetslösningar. Vi har i denna del anammat de begrepp och förslag som lämnats av Utredningen om interoperabilitet vid data-delning, se betänkandet *En reform för datadelning* (SOU 2023:96).

Som en ytterligare åtgärd för att minska dubbelhantering eller annan onödig hantering av information föreslår vi att behörighetsregler justeras för lantmäterimyndigheten enligt fastighetsbildningslagen för att underlätta för en samordnad hantering av avtalsrättigheter som registrerats i fastighetsregistret av inskrivningsmyndigheten enligt jordabalken.

Helt nya regler införs för att reglera Lantmäteriets ansvar att försörja samhället med fastighetsinformation, det vill säga Lantmäteriets verksamhet som innebär ett elektroniskt tillhandahållande av fastighetsinformation. Verksamheten är inte ny, men det finns inga särskilda regler som preciserar ansvaret i denna verksamhet i dag.

En ny regel föreslås därmed som tydliggör att Lantmäteriets befintliga ansvar att försörja samhället med fastighetsinformation innebär en skyldighet att erbjuda fastighetsinformation i lämpliga elektroniska format och distributionssätt. Genom den nya regeln möjliggörs bland annat en tydligare reglering av hur långtgående skyldigheten är med hänsyn till säkerhetsintressen.

För att kunna ta del av de erbjudna formaten och distributionsätten behövs ett tillstånd från Lantmäteriet. En ny regel föreslås därför om detta. Tillståndsförfarandet föreslås ersätta dagens avtals- och beslutsförfarande samt regler om ansvar för Lantmäteriet att se till att det inte uppkommer risker från säkerhetssynpunkt.

Ett sådant åtkomstillstånd föreslås medges på villkor som fastställs av Lantmäteriet. Villkoren ska fastställas i förväg för att öka förutsebarheten för användarna om vad som krävs för att få åtkomst.

Regeringen föreslås meddela föreskrifter om omfattningen av rätten att uppställa villkor i åtkomstillstånd, när tillstånd inte behövs och förutsättningar för åtkomstillstånd som rör vidareförmedling av fastighetsinformation.

Slutligen föreslår vi en ny reglering som tydliggör det rättsliga stödet för Lantmäteriet att erbjuda medborgartjänster i syfte att göra det möjligt för allmänheten att ta del av och kontrollera uppgifter om enskilda fastigheter.

Nuvarande bestämmelse om överklagande tydliggörs i fråga om vilka beslut som rör användaren och som användaren kan överklaga.

Säkerhetsskyddslagens regler om överlåtelse

Överlåtelse av fast egendom omfattas inte i dag av säkerhetsskyddslagens särskilda regler om överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet och viss egendom. Detta undantag föreslår vi ska tas bort.

De skyldigheter inför överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet och viss egendom som gäller enligt 4 kap. 13 § säkerhetsskyddslagen (2018:585) ska även omfatta överlåtelser av fast egendom. Även överlåtelser som görs inom ramen för fastighetsbildningsärenden ska omfattas, men dessa ska inte kunna förklaras ogiltiga enligt 4 kap. 18 § säkerhetsskyddslagen.

Tillsynsmyndigheten ska underrätta såväl inskrivningsmyndigheten som lantmäterimyndigheten om beslut som innebär att en överlåtelse förbjuds.

Även överlåtelser som görs inom ramen för fastighetsbildningsärenden ska omfattas, men dessa ska inte kunna förklaras ogiltiga enligt 4 kap. 18 § säkerhetsskyddslagen. Däremot ska konsekvensen av överträdelse av 4 kap. 13 § i dessa fall i vanlig ordning utgöra en grund för sanktionsavgift.

Bestämmelsen i 18 kap. 3 § tredje punkten jordabalken är en sådan kvalificerad ogiltighetsanledning som innebär att god tro inte kan hävdas om överlåtelser av fast egendom är ogiltigt enligt säkerhetsskyddslagen.

Frågor som kräver ytterligare utredning

Vi har kommit fram till att vissa ytterligare uppgifter bör läggas till i fastighetsregistret för att öka registrets tillförlitlighet, men vi har inte kunnat föreslå några ändringar i det avseendet inom ramen för vårt uppdrag.

Det finns skäl att lägga till uppgift om ledningsrättshavare i fastighetsregistret. För att kunna lägga till uppgiften krävs dock mer utredning.

Vi föreslår att Lantmäteriet ges i uppdrag av regeringen att utreda hur kraven på att anmäla ledningsrättshavare och överlåtelse ska ske och vilka eventuella konsekvenser en underlåtelse av detta ska medföra.

Uppdraget bör också omfatta frågor om vilka handlingar som bör bifogas anmälan, vilka handläggningsregler som ska gälla för en anmälan, och vilka författningsändringar som krävs bland annat i ledningsrättslagen, om det behövs övergångsregler samt om kostnader.

Vidare finns det skäl att lägga till uppgift om andelstal för gemensamhetsanläggningar i fastighetsregistret. För att kunna lägga till uppgiften krävs dock mer utredning. Vi föreslår att även dessa frågor ska omfattas av ett uppdrag till Lantmäteriet som vi föreslagit i föregående avsnitt.

Det har också framkommit att brottsbekämpande myndigheter har behov av uppgifter om fastighetsägares medborgarskap samt uppgift om mäklare. Även dessa frågor har inte kunnat lösas inom ramen för vårt uppdrag och kräver fortsatt utredning.

Dessa frågor påverkar inte genomförandet av våra förslag utan kan hanteras i särskild ordning.

Konsekvenser och ikraftträdande

De förslag vi lämnar bedöms få positiva effekter för Lantmäteriet och övriga organisationer som för in uppgifter i fastighetsregistret, fastighetsregistrets användare och företag som vidareförmedlar information från registret. För Lantmäteriet och övriga organisationer som för in uppgifter i fastighetsregistret ges nya möjligheter att effektivisera verksamheten. Flera åtgärder föreslås särskilt i syfte att minska behovet av dubbelhantering av samma information som till exempel redan finns i andra register. För användarna och företagen som vidareförmedlar informationen innebär det att informationen blir mer tillförlitlig och att det blir mer förutsägbart vad som krävs för att få åtkomst till informationen i elektronisk form. Flera åtgärder föreslås för att tydliggöra det förfarande som Lantmäteriet tillämpar för att ge sådan åtkomst. Förslagen får positiva effekter på nationella säkerhetsintressen genom att Lantmäteriet informationsförsörjningsansvar begränsas och tydliggörs i förhållande till generell lagstiftning som syftar till att skydda informationen. Förslagen får också positiva effekter på integritetsskyddet genom att integritetsskyddsreglerna utformas mer konsekvent och genom att det blir mer förutsebart för de registrerade hur personuppgifterna får behandlas. Förslagen bedöms förenliga med EU:s dataskyddsförordning.

Förslagen bedöms inte få några betydande finansiella konsekvenser för de berörda intressenterna. De förslag vi lämnar om föreskriftsrätt för Lantmäteriet i fråga om så kallad interoperabilitet vid data-delning bedöms påverka den kommunala självstyrelsen. Denna påverkan anses vara marginell och bedöms godtagbar och proportionerlig.

Huvuddelen av våra förslag bör kunna träda i kraft den 1 juli 2026. De ändringar i säkerhetsskyddslagen vi föreslår, liksom en ändring i Lantmäteriets instruktion, skulle kunna träda i kraft något tidigare, den 1 juli 2025.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till fastighetsdatalag

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens syfte

1 § Syftet med denna lag är att ge Lantmäteriet möjlighet att behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt och att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid sådan behandling.

Lagens tillämpningsområde

2 § Denna lag gäller vid behandling av personuppgifter i Lantmäteriets fastighetsregister- och tillhandahållandeverksamhet. Lagen innehåller även bestämmelser för behandling av personuppgifter i behöriga myndigheters verksamhet där det ingår att föra in, ändra och ta bort uppgifter i fastighetsregistret.

Lagen gäller endast om behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller om personuppgifterna ingår eller kommer att ingå i ett register.

Förhållande till annan reglering

3 § Denna lag innehåller bestämmelser som kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om

upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), här benämnd EU:s dataskyddsförordning.

Vid behandling av personuppgifter enligt denna lag gäller lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, här benämnd dataskyddslagen, och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen, om inte annat följer av denna lag eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

Personuppgiftsansvar

4 § Lantmäteriet är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som den utför enligt denna lag och enligt föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

Personuppgiftsansvaret enligt första stycket omfattar även sådan behandling som utförs i verksamhet där det ingår att föra in, ändra eller ta bort uppgifter i fastighetsregistret.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om personuppgiftsbiträden.

Ändamål

5 § Lantmäteriet får behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att utföra sin verksamhet.

6 § Personuppgifter som Lantmäteriet behandlar enligt 5 § får också behandlas för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning.

Lantmäteriet får i samband med sådant uppgiftslämnande även behandla personuppgifter för att göra urval och bearbetningar.

7 § Lantmäteriet får även behandla personuppgifter för andra ändamål, under förutsättning att uppgifterna inte behandlas på ett sätt som är oförenligt med det ändamål för vilket uppgifterna samlades in.

Elektroniskt tillhandahållande av personuppgifter

8 § Lantmäteriet får tillhandahålla personuppgifter elektroniskt om det inte är olämpligt.

Elektroniskt tillhandahållande till den registrerade av uppgifter som rör honom eller henne är lämpligt enligt första stycket.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om begränsningar för behandlingar.

Uppgift om personnummer och samordningsnummer

9 § Behandling enligt 8 § som innebär att personnummer eller samordningsnummer tillhandahålls, används som sökbegrepp eller används för att ta fram en sammanställning av personuppgifter, är endast tillåten när det är klart motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen, vikten av en säker identifiering eller något annat beaktansvärt skäl.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om begränsningar för behandlingar enligt första stycket.

Uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden

10 § Behandling enligt 8 § som innebär att uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden och som är särskilt skyddsvärd tillhandahålls, används som sökbegrepp eller används för att ta fram en sammanställning av personuppgifter, är endast tillåten när det är klart motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen eller något annat beaktansvärt skäl.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om uppgifter om enskilds personliga förhållanden och om begränsningar för behandlingar enligt första stycket.

Begränsning för direkt marknadsföring

11 § Vid behandling enligt 8 § som sker på framställan av annan för ändamålet direkt marknadsföring gäller artikel 21.2 och 21.3 EU:s dataskyddsförordning.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om begränsningar för behandling enligt första stycket.

Begränsning av rätten till rättelse

12 § Artikel 16 i EU:s dataskyddsförordning om rätten till rättelse gäller inte i fråga om rättelse av personuppgifter som behandlas med stöd av 19 kap. fastighetsbildningslagen (1970:988) och 19 kap. jordabalken.

När artikel 16 i EU:s dataskyddsförordning tillämpas i övriga fall enligt denna lag får frågor om sådan rättelse prövas även av någon annan än den personuppgiftsansvarige, om regeringen har föreskrivit det.

Begränsning av rätten till begränsningar av behandling

13 § Artikel 18 i EU:s dataskyddsförordning om rätten till begränsning av behandling gäller inte för personuppgifter som behandlas med stöd av 19 kap. fastighetsbildningslagen (1970:988) och 19 kap. jordabalken.

Överklagande

14 § Beslut som rör den registrerade enligt 12–13 §§ får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätt.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

1.2 Förslag till lag om fastighetsregister och elektroniskt tillhandahållande av fastighetsinformation

Härigenom föreskrivs följande.

1 kap. Inledande bestämmelser

Innehåll och syfte

1 § I denna lag finns bestämmelser om verksamhet som rör förande av fastighetsregistret samt om elektroniskt tillhandahållande av fastighetsinformation.

Bestämmelserna syftar till att ge offentlighet åt fastighetsinformation för att fullborda fastighetsbildningsåtgärder, tillförsäkra och upprätthålla fastighetsägares, nyttjanderättshavares och tredje mans legala rättigheter som rör fast egendom samt att tillgodose samhällets behov av fastighetsinformation i elektronisk form.

Vilka som ska tillämpa lagen

2 § Fastighetsregister- och tillhandahållandeverksamhet som avses i 1 § sker genom Lantmäteriets försorg.

I verksamhet som innebär att uppgifter förs in, ändras eller tas bort ur registret ska bestämmelserna i 2 kap. tillämpas av behöriga myndigheter enligt 4 § i det kapitlet.

Förhållande till andra författningar

3 § Bestämmelserna i 3 kap. påverkar inte tillämpningen av bestämmelser i annan lag eller förordning som ger någon rätt att få tillgång till information eller som begränsar sådan rätt.

Lagen påverkar inte tillämpningen av bestämmelser i annan lag eller förordning om skyddet av personuppgifter eller krav på säkerhetsskydd och informationssäkerhet i övrigt.

4 § Vid elektroniskt tillhandahållande av fastighetsinformation enligt denna lag gäller bestämmelserna i

a) lagen (2022:818) om den offentliga sektorns tillgängliggörande av data och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen, och

b) lagen (2010:1767) om geografisk miljöinformation och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen.

5 § Fastighetsinformation som regleras i annan lag eller förordning och som ingår i samhällets informationsförsörjning får tillhandahållas elektroniskt enligt denna lag.

Om det i annan lag eller förordning som reglerar information enligt första stycket finns bestämmelser som avviker från denna lag, ska de bestämmelserna gälla.

2 kap. Fastighetsregistret

Det nationella fastighetsregistret

1 § För det syfte som anges i 1 kap. 1 § ska det finnas ett nationellt register benämnt fastighetsregistret. Registret ska föras med hjälp av informationsteknik.

Registerinnehåll

2 § I registret ingår uppgifter om

1. fast egendom och fastighetsrättsliga åtgärder som ska registreras enligt fastighetsbildningslagen (1970:988), ledningsrättslagen (1973:1144) och anläggningslagen (1973:1149) eller annan liknande lag eller förordning,

2. ägande- och nyttjanderättförhållanden och andra inskrivningsåtgärder som ska registreras enligt jordabalken, och

3. andra åtgärder eller förhållanden som har fastighetsanknytning, och som avser

- a) fastighetstaxering,
- b) adresser,
- c) byggnader, och

d) planer, bestämmelser om marks användning, beslut och utredningar.

3 § Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. innehållet enligt 2 §,
2. geometrisk information och koordinater som gör det möjligt att visualisera registrets innehåll i karttjänster,
3. ytterligare uppgifter som har samband med registrets innehåll (tilläggsinformation), och
4. interoperabilitet vid datadelning.

Behörighet att föra in, ändra och ta bort uppgifter i registret

4 § Uppgifter får föras in, ändras och tas bort i fastighetsregistret endast av behöriga myndigheter.

Av 19 kap. 6 § fastighetsbildningslagen (1970:988) framgår att lantmäterimyndigheten, eller annan myndighet som regeringen bestämmer, är behörig myndighet i fråga om uppgifter som redovisas i fastighetsregistret enligt den lagen.

Av 19 kap. 3 § jordabalken framgår att inskrivningsmyndigheten är behörig myndighet i fråga om uppgifter som redovisas i fastighetsregistret enligt jordabalken.

I 5 kap. 33 a § och 7 kap. 13 § fastighetsbildningslagen finns särskilda regler för ändring av nyttjanderätt som är inskriven i fastighetsregistret enligt 19 kap. jordabalken.

Regeringen får meddela föreskrifter om vem som får föra in, ändra och ta bort uppgifter i övriga fall.

3 kap. Elektroniskt tillhandahållande av fastighetsinformation

Format och distributionssätt

1 § Elektroniskt tillhandahållande av fastighetsinformation innebär en skyldighet för Lantmäteriet att erbjuda lämpliga elektroniska format och distributionssätt.

Bestämmelser om fastighetsbevis finns i kungörelsen (1974:1063) om fastighetsbevis med mera.

Åtkomst till format och distributionssätt

2 § För åtkomst till visst format och distributionssätt enligt 1 § krävs ett tillstånd från Lantmäteriet. Ett sådant åtkomstillstånd medges på villkor som fastställs av Lantmäteriet.

3 § Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

- a) omfattningen av rätten att uppställa villkor i åtkomstillstånd,
- b) när åtkomstillstånd inte behövs,
- c) förutsättningar för åtkomstillstånd om vidareförmedling av uppgifter i befintligt eller bearbetat skick i informationstjänster, och
- d) begränsningar för vilka uppgifter som ingår i samhällets informationsförsörjning enligt 1 kap. 5 §.

Medborgartjänster

4 § Lantmäteriet ska erbjuda medborgartjänster för allmänheten om det är nödvändigt för att göra det möjligt för allmänheten att ta del av och kontrollera uppgifter om enskilda fastigheter.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om innehåll och begränsningar för tillhandahållande enligt första stycket.

4 kap. Skadestånd, avgifter och överklagande

Skadestånd

1 § I 19 kap. fastighetsbildningslagen (1970:988) och i 18 och 19 kap. jordabalken finns bestämmelser om skadestånd på grund av fel i fastighetsregistret.

Avgifter

2 § Användningen av fastighetsregistret får vara avgiftsbelagd. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgifter.

Överklagande

3 § Beslut om åtkomstillstånd enligt 3 kap. 2 § denna lag får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätt.

För överklagande av beslut om avgift för användningen av fastighetsregistret gäller särskilda bestämmelser.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

1.3 Förslag till lag om upphävande av lagen (2000:224) om fastighetsregister

Härigenom föreskrivs följande.

Lagen (2000:224) om fastighetsregister ska upphöra att gälla.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.
 2. Den upphävda lagen gäller dock fortfarande för överklagande av beslut som har meddelats före ikraftträdandet.

1.4 Förslag till lag om ändring i säkerhetsskyddslagen (2018:585)

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 13 § och 18 § säkerhetsskyddslagen (2018:585) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

13 §¹

En verksamhetsutövare ska göra en särskild säkerhetsskyddsbedömning och lämplighetsprövning enligt 14 § och samråda enligt 15 §, om verksamhetsutövaren avser att överlåta

1. hela eller någon del av den säkerhetskänsliga verksamheten, eller
2. egendom som har betydelse för Sveriges säkerhet eller ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd.

Första stycket gäller inte för överlåtelser av fast egendom.

Första stycket gäller även överlåtelser av fast egendom enligt jordabalken och överföring av äganderätten till fast egendom enligt fastighetsbildningslagen (1970:988).

Regeringen får meddela föreskrifter om ytterligare undantag från första stycket. Om det finns särskilda skäl får regeringen också besluta om sådana undantag i enskilda fall.

18 §²

En överlåtelse i strid med ett förbud enligt 17 § är ogiltig.

Om en överlåtelse har genomförts utan samråd enligt 15 eller 16 § och förutsättningarna för ett förbud enligt 17 § är uppfyllda, får tillsynsmyndigheten i efterhand besluta om sådant förbud. Överlåtelse är då ogiltig.

Beslut om förbud enligt andra stycket påverkar inte giltigheten av beslut som innebär överföring av äganderätten till fast egendom

¹ Senaste lydelse 2021:952.

² Senaste lydelse 2021:952.

*enligt fastighetsbildningslagen
(1970:988).*

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025.
 2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för överklagande av beslut som har meddelats före ikraftträdandet.

1.5 Förslag till lag om ändring i jordabalken¹

Härigenom föreskrivs

dels att 2 kap. 3 § och 7 §, 12 kap. 16 §, 13 kap. 15, 16, 18 och 25 §§, 18 kap. 10 §, 19 kap. 1, 6, 9, 12, 19, 21–23, 25 a, 27, 29, 35 och 37 §§ och rubriken till 19 kap., 20 kap. 4, 6, 7, 13 och 14 §§, 21 kap. 4 och 6 §§, 22 kap. 3, 4, och 12 §§, 23 kap. 2 § och 9 §, och 24 kap. 1 § ska ha följande lydelse,

dels att rubriken till 23 kap. ska lyda ”Inskrivning av annan nyttjanderätt än tomträtt samt av servitut och rätt till elektrisk kraft”,

dels att punkt 2 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2000:226) om ändring av jordabalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

3 §²

Till fastighet som helt eller delvis är inrättad för industriell verksamhet hör, utöver vad som följer av 1 och 2 §§, maskiner och annan utrustning som tillförts fastigheten för att användas i verksamheten huvudsakligen på denna. Sådan egendom hör dock inte till fastigheten, om ägaren har avgett förklaring härom och förklaringen är inskriven i *fastighetsregistrets inskrivningsdel* enligt 24 kap. Fordon, kontorsutrustning och handverktyg hör inte i något fall till fastigheten.

Till fastighet som helt eller delvis är inrättad för industriell verksamhet hör, utöver vad som följer av 1 och 2 §§, maskiner och annan utrustning som tillförts fastigheten för att användas i verksamheten huvudsakligen på denna. Sådan egendom hör dock inte till fastigheten, om ägaren har avgett förklaring härom och förklaringen är inskriven i *fastighetsregistret* enligt 24 kap. Fordon, kontorsutrustning och handverktyg hör inte i något fall till fastigheten.

¹ Balken omtryckt 1970:1209.

² Senaste lydelse 2000:226.

7 §³

En överlåtelse av ett föremål som hör till en fastighet gäller inte mot tredje man, förrän

1. föremålet skiljs från fastigheten på ett sådan sätt att det inte längre kan anses höra till denna, eller

2. ett beslut enligt fastighetsbildningslagen (1970:988), ledningsrättslagen (1973:1144) eller anläggningslagen (1973:1149) om att föremålet inte längre *skall* höra till fastigheten har införts i *fastighetsregistrets allmänna del*.

2. ett beslut enligt fastighetsbildningslagen (1970:988), ledningsrättslagen (1973:1144) eller anläggningslagen (1973:1149) om att föremålet inte längre *ska* höra till fastigheten har införts i *fastighetsregistret*.

Om verkan av vissa överlåtelser från staten, av exekutiv försäljning av föremål som hör till en fastighet och av ianspråktagande av sådana föremål genom expropriation finns särskilda bestämmelser.

12 kap.

16 §⁴

Bestämmelserna i 10–12 §§ tillämpas också, om

1. lägenheten blir så förstörd under hyrestiden att den inte kan användas för det avsedda ändamålet eller om lägenheten annars skadas under hyrestiden utan att hyresgästen är ansvarig för skadan,

2. hinder eller men på annat sätt uppstår i nyttjanderätten utan att hyresgästen är vållande,

3. hyresvärden brister i sin underhållsskyldighet enligt 15 § andra stycket, eller

4. en myndighet under hyrestiden meddelar ett sådant beslut som avses i 10 § andra stycket eller 12 § utan att hyresgästen gett anledning till det, dock inte förrän beslutet får verkställas.

Avser hyresavtalet en bostadslägenhet, får hyresnämnden i de fall som avses i första stycket 1–3 eller om hyresvärden inte fullgör sin underhållsskyldighet enligt 15 § tredje stycket på ansökan av hyresgästen ålägga hyresvärden att åtgärda bristen (åtgärdsföreläggande). I föreläggandet, som får förenas med vite, ska det anges en viss tid inom vilken den eller de åtgärder som avses med föreläggandet ska ha vidtagits. Finns det särskilda skäl får tiden förlängas, om en ansökan om det görs innan tidsfristen löper ut.

³ Senaste lydelse 2001:889.

⁴ Senaste lydelse 2021:1097.

Hyresvärden och hyresgästen kan med bindande verkan träffa avtal om inskränkning i rätten att enligt första stycket få nedsättning av hyran för hinder eller men i nyttjanderätten till följd av att hyresvärden låter utföra arbete för att sätta lägenheten i avtalat skick eller för att utföra sedvanligt underhåll av lägenheten eller fastigheten i övrigt eller annat arbete som särskilt anges i avtalet.

En ansökan om åtgärdsföreläggande kan riktas mot den som senast har beviljats eller sökt lagfart, även om denne har överlåtit fastigheten innan ansökan om åtgärdsföreläggande görs.

Om fastigheten överläts efter att ansökan om åtgärdsföreläggande har gjorts eller om det är fråga om ett sådant fall som avses i fjärde stycket, ska rättegångsbalkens bestämmelser om verkan av att tvisteföremålet överläts och om tredje mans deltagande i rättegång tillämpas.

Är tvist om äganderätten antecknad i *fastighetsregistrets inskrivningsdel*, kan en ansökan om åtgärdsföreläggande riktas mot den som innehar fastigheten med äganderättsanspråk.

Är tvist om äganderätten antecknad i *fastighetsregistret*, kan en ansökan om åtgärdsföreläggande riktas mot den som innehar fastigheten med äganderättsanspråk.

13 kap.

15 §⁵

Uppsägning av tomträttsavtal *skall* ske minst två år före periodens utgång, om ej längre uppsägningstid överenskommit. Uppsägning som sker tidigare än fem år före periodens utgång är utan verkan. Det åligger fastighetsägaren att inom samma tid som gäller för uppsägningen anmäla denna till inskrivningsmyndigheten för anteckning i *fastighetsregistrets inskrivningsdel*. Om sådan anteckning ej skett, är uppsägningen ogiltig.

Uppsägning av tomträttsavtal *ska* ske minst två år före periodens utgång, om ej längre uppsägningstid överenskommit. Uppsägning som sker tidigare än fem år före periodens utgång är utan verkan. Det åligger fastighetsägaren att inom samma tid som gäller för uppsägningen anmäla denna till inskrivningsmyndigheten för anteckning i *fastighetsregistret*. Om sådan anteckning ej skett, är uppsägningen ogiltig.

⁵ Senaste lydelse 2000:226.

Uppsägning *skall* ske skriftligen. Därvid bör skälen för uppsägningen anges. Angående sättet för uppsägning gäller i övrigt 8 kap. 8 § i tillämpliga delar.

Uppsägning *ska* ske skriftligen. Därvid bör skälen för uppsägningen anges. Angående sättet för uppsägning gäller i övrigt 8 kap. 8 § i tillämpliga delar.

16 §⁶

Anser tomträttshavaren att det inte finns skäl för uppsägning, får han eller hon klandra uppsägningen. Om tomträttshavaren inte väcker talan inom tre månader efter det att uppsägningen antecknades i *fastighetsregistrets inskrivningsdel*, är rätten till talan förlorad.

Anser tomträttshavaren att det inte finns skäl för uppsägning, får han eller hon klandra uppsägningen. Om tomträttshavaren inte väcker talan inom tre månader efter det att uppsägningen antecknades i *fastighetsregistret*, är rätten till talan förlorad.

18 §⁷

När fastighetsägaren är skyldig att lösa egendom, *skall* talan om lösesumman väckas inom ett år efter det att uppsägningen antecknades i *fastighetsregistrets inskrivningsdel*. Om tomträttshavaren har klandrat uppsägningen enligt 16 §, får talan om lösesumman i stället väckas inom ett år efter det att domen i målet om klander vann laga kraft. Om tiden inte iakttas, förfaller uppsägningen. Talan får väckas av såväl fastighetsägaren som tomträttshavaren.

När fastighetsägaren är skyldig att lösa egendom, *ska* talan om lösesumman väckas inom ett år efter det att uppsägningen antecknades i *fastighetsregistret*. Om tomträttshavaren har klandrat uppsägningen enligt 16 §, får talan om lösesumman i stället väckas inom ett år efter det att domen i målet om klander vann laga kraft. Om tiden inte iakttas, förfaller uppsägningen. Talan får väckas av såväl fastighetsägaren som tomträttshavaren.

Sedan domen om lösesumman har vunnit laga kraft, *skall* lösesumman inom en månad deponeras hos länsstyrelsen.

Sedan domen om lösesumman har vunnit laga kraft, *ska* lösesumman inom en månad deponeras hos länsstyrelsen.

⁶ Senaste lydelse 2000:226.

⁷ Senaste lydelse 2004:424.

Lösesumman behöver dock inte deponeras tidigare än en månad före den dag till vilken uppsägningen har ägt rum. Om lösesumman inte deponeras inom föreskriven tid, *skall* länsstyrelsen efter ansökan ta ut beloppet som om betalningsskyldighet hade ålagts genom domen. När lösesumman har deponerats, *skall* länsstyrelsen genast anmäla detta till inskrivningsmyndigheten för anteckning i *fastighetsregistrets inskrivningsdel*.

Medel som har deponerats *skall* genast sättas in i bank eller kreditmarknadsföretag mot ränta.

Lösesumman behöver dock inte deponeras tidigare än en månad före den dag till vilken uppsägningen har ägt rum. Om lösesumman inte deponeras inom föreskriven tid, *ska* länsstyrelsen efter ansökan ta ut beloppet som om betalningsskyldighet hade ålagts genom domen. När lösesumman har deponerats, *ska* länsstyrelsen genast anmäla detta till inskrivningsmyndigheten för anteckning i *fastighetsregistret*.

Medel som har deponerats *ska* genast sättas in i bank eller kreditmarknadsföretag mot ränta.

25 §⁸

När talan väckes angående omprövning eller jämkning av avgäld eller om klander av uppsägning, *skall* rätten genast göra anmälan därom till inskrivningsmyndigheten för anteckning i *fastighetsregistrets inskrivningsdel*. Detsamma gäller när dom eller slutligt beslut i sådant mål vunnit laga kraft.

När talan väckes angående omprövning eller jämkning av avgäld eller om klander av uppsägning, *ska* rätten genast göra anmälan därom till inskrivningsmyndigheten för anteckning i *fastighetsregistret*. Detsamma gäller när dom eller slutligt beslut i sådant mål vunnit laga kraft.

18 kap.

10 §⁹

Bestämmelserna i 9 § äger motsvarande tillämpning när någon vill söka betalning ur fast egendom för fordran för vilken panträtt upplåtits eller fordran

Bestämmelserna i 9 § äger motsvarande tillämpning när någon vill söka betalning ur fast egendom för fordran för vilken panträtt upplåtits eller fordran

⁸ Senaste lydelse 2000:226.

⁹ Senaste lydelse 2000:226.

som enligt lag utgår med för-
månsrätt framför panträtt. Om
tvist angående äganderätten är
antecknad i *fastighetsregistrets in-
skrivningsdel*, kan talan om betal-
ning i stället riktas mot den som
innehar egendomen med ägande-
rättsanspråk.

I fråga om tomträtt gäller första stycket även när fastighetsägaren vill uppsäga tomträttsavtalet eller väcka talan som avses i 13 kap. 11 eller 18 §.

**19 kap.
Handläggning av
inskrivningsärenden m.m.**

Inskrivning enligt denna balk
ska göras i *fastighetsregistrets in-
skrivningsdel*.

*Bestämmelser om fastighets-
registret finns i lagen (2000:224)
om fastighetsregister.*

Ett inskrivningsärende *skall*
tas upp på en inskrivningsdag.

Inskrivningsdag *skall* hållas
varje måndag, tisdag, onsdag,
torsdag och fredag, dock inte på
helgdag, midsommarafton, jul-
afton eller nyårsafton.

Om det samma dag som en
ansökan eller anmälan tas upp
görs en registrering i *fastighets-
registrets allmänna del* avseende
den fastighet som ansökan eller

som enligt lag utgår med för-
månsrätt framför panträtt. Om
tvist angående äganderätten är
antecknad i *fastighetsregistret*, kan
talan om betalning i stället riktas
mot den som innehar egen-
domen med äganderättsanspråk.

**19 kap. Handläggning av
inskrivningsärenden och
registrering i fastighetsregistret**

1 §¹⁰

Inskrivning enligt denna balk
ska göras i *fastighetsregistret enligt
lagen (0000:000) om fastighets-
register och elektroniskt tillhanda-
hållande av fastighetsinformation.*

6 §¹¹

Ett inskrivningsärende *ska* tas
upp på en inskrivningsdag.

Inskrivningsdag *ska* hållas
varje måndag, tisdag, onsdag,
torsdag och fredag, dock inte på
helgdag, midsommarafton, jul-
afton eller nyårsafton.

Om det samma dag som en
ansökan eller anmälan tas upp
görs en registrering i *fastighets-
registret enligt 19 kap. fastighets-
bildningslagen (1970:988)* avse-

¹⁰ Senaste lydelse 2020:362.

¹¹ Senaste lydelse 2000:226.

anmälan avser, *skall* ansökan eller anmälan anses ha gjorts efter registreringen.

ende den fastighet som ansökan eller anmälan avser, *ska* ansökan eller anmälan anses ha gjorts efter registreringen.

9 §¹²

Inskrivningsmyndigheten *skall* sammanföra handlingarna i inskrivningsärendena i akter. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att akterna *skall* utgöra en del av ärenderegistret, om de är i elektronisk form.

Om sökanden eller någon annan har lämnat någon uppgift eller förklaring av betydelse för ärendet, *skall* en anteckning om detta göras i akten. Detsamma gäller om en särskild utredning har gjorts i ärendet. I akten *skall* även tas in protokoll samt kallelser, förelägganden och andra beslut som inte *skall* antecknas i *fastighetsregistrets inskrivningsdel*.

Att skälen för vissa beslut *skall* antecknas i akten framgår av 19 och 25 §§.

Inskrivningsmyndigheten *ska* sammanföra handlingarna i inskrivningsärendena i akter. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att akterna *ska* utgöra en del av ärenderegistret, om de är i elektronisk form.

Om sökanden eller någon annan har lämnat någon uppgift eller förklaring av betydelse för ärendet, *ska* en anteckning om detta göras i akten. Detsamma gäller om en särskild utredning har gjorts i ärendet. I akten *ska* även tas in protokoll samt kallelser, förelägganden och andra beslut som inte *ska* antecknas i *fastighetsregistret*.

Att skälen för vissa beslut *ska* antecknas i akten framgår av 19 och 25 §§.

12 §¹³

En ansökan ska omedelbart avvisas, om

1. den inte har gjorts på det sätt som anges i 10 § första stycket, eller
2. det förvärv som sökanden åberopar uppenbarligen är sådant att det inte kan skrivas in i *fastighetsregistrets inskrivningsdel*.

2. det förvärv som sökanden åberopar uppenbarligen är sådant att det inte kan skrivas in i *fastighetsregistret*.

¹² Senaste lydelse 2011:62.

¹³ Senaste lydelse 2008:153.

19 §¹⁴

Ett sådant beslut i ärende enligt 20–24 kap. som enligt lag eller annan författning *skall* föras in i *fastighetsregistrets inskrivningsdel* meddelas genom att beslutet förs in i *denna del av* registret. Beslutet *skall* anses ha det innehåll som framgår av registret.

Om beslutet innebär att en ansökan inte bifalls, *skall* skälen för beslutet antecknas i akten.

Ett sådant beslut i ärende enligt 20–24 kap. som enligt lag eller annan författning *ska* föras in i *fastighetsregistret* meddelas genom att beslutet förs in i registret. Beslutet *ska* anses ha det innehåll som framgår av registret.

Om beslutet innebär att en ansökan inte bifalls, *ska* skälen för beslutet antecknas i akten.

21 §¹⁵

Om innehållet i ett bevis som inskrivningsmyndigheten tidigare har utfärdat till följd av senare beslut om rättelse inte längre stämmer överens med uppgift i *fastighetsregistrets inskrivningsdel*, *skall* myndigheten utfärda ett nytt bevis. I samband därmed *skall* det tidigare utfärdade beviset förstöras.

Inskrivningsmyndigheten får förelägga den som innehar ett sådant bevis att ge in det till myndigheten. Föreläggandet får förenas med vite.

Om innehållet i ett bevis som inskrivningsmyndigheten tidigare har utfärdat till följd av senare beslut om rättelse inte längre stämmer överens med uppgift i *fastighetsregistret*, *ska* myndigheten utfärda ett nytt bevis. I samband därmed *ska* det tidigare utfärdade beviset förstöras.

22 §¹⁶

Om *fastighetsregistrets inskrivningsdel* innehåller någon uppenbar oriktighet som beror på inskrivningsmyndighetens eller någon annans skrivfel, på något liknande förbiseende eller på ett tekniskt fel, ska inskrivningsmy-

Om *fastighetsregistret* innehåller någon uppenbar oriktighet som beror på inskrivningsmyndighetens eller någon annans skrivfel, på något liknande förbiseende eller på ett tekniskt fel, ska inskrivningsmyndigheten rätta

¹⁴ Senaste lydelse 2000:226.

¹⁵ Senaste lydelse 2000:226.

¹⁶ Senaste lydelse 2018:778.

digheten rätta uppgiften. I fråga om personuppgifter gäller detta i stället för rätten till rättelse enligt artikel 16 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

Om åtgärden kan bli till skada för en ägare eller en innehavare av en panträtt eller en innehavare av en rättighet för vilken inskrivning är beviljad eller sökt, ska det inbördes företrädet mellan de berörda förvärven bestämmas efter vad som är skäligt.

I fall som avses i första stycket tillämpas inte 36 § förvaltningslagen (2017:900).

uppgiften. I fråga om personuppgifter gäller detta i stället för rätten till rättelse enligt artikel 16 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

23 §¹⁷

När inskrivningsmyndigheten har tagit upp ett ärende om rättelse, *skall* detta antecknas i *fastighetsregistrets inskrivningsdel*, om beslut i ärendet inte meddelas samma dag.

När inskrivningsmyndigheten har tagit upp ett ärende om rättelse, *ska* detta antecknas i *fastighetsregistret*, om beslut i ärendet inte meddelas samma dag.

25 a §¹⁸

Rätten till begränsning av behandling av personuppgifter enligt artikel 18 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 gäller inte i fråga om personuppgifter i *fastighetsregistrets inskrivningsdel*.

Rätten till begränsning av behandling av personuppgifter enligt artikel 18 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 gäller inte i fråga om personuppgifter *som förts in i fastighetsregistret enligt 19 kap.*

¹⁷ Senaste lydelse 2000:226.

¹⁸ Senaste lydelse 2018:270.

27 §¹⁹

Regeringen får i fråga om in-teckningar som är registrerade i pantbrevsregistret enligt lagen (1994:448) om pantbrevsregister föreskriva att anteckningar om innehav av pantbrev får tas bort från *fastighetsregistrets inskrivningsdel* på annat sätt än som följer av övriga bestämmelser i detta kapitel.

Regeringen får vidare föreskriva att ändring av namn och adressuppgifter får införas i *fastighetsregistrets inskrivningsdel* på annat sätt än som följer av övriga bestämmelser i detta kapitel.

Regeringen får i fråga om in-teckningar som är registrerade i pantbrevsregistret enligt lagen (1994:448) om pantbrevsregister föreskriva att anteckningar om innehav av pantbrev får tas bort från *fastighetsregistret* på annat sätt än som följer av övriga bestämmelser i detta kapitel.

Regeringen får vidare föreskriva att ändring av namn, *personnummer* eller *samordningsnummer* och adressuppgifter får införas i *fastighetsregistret* på annat sätt än som följer av övriga bestämmelser i detta kapitel.

29 §²⁰

Inskrivningsmyndigheten ska anteckna följande uppgifter i *fastighetsregistrets inskrivningsdel*:

1. uppgift om exekutiv försäljning eller expropriation eller liknande tvångsförvärv som inverkat på en in-teckning eller en inskriven rättighet,

2. uppgift om en myndighets fördelning av medel som inverkar på en in-teckning eller en inskriven rättighet,

3. uppgift om att talan har väckts om hävning eller återgång av förvärv av fast egendom eller tomträtt eller om bättre rätt till sådan egendom,

4. uppgift om att talan har väckts i tvist om upplåtelse av tomträtt,

5. uppgift om dom eller beslut som har vunnit laga kraft i mål som avses i 3 eller 4 eller i annat mål som angår inskrivning,

6. uppgift om att fast egendom eller tomträtt har utmätts,

7. uppgift om att konkursförvaltare har begärt att fast egendom eller tomträtt som ingår i konkursbo ska säljas exekutivt,

8. uppgift om att utmätt fast egendom eller tomträtt har sålts,

Inskrivningsmyndigheten ska anteckna följande uppgifter i *fastighetsregistret*:

¹⁹ Senaste lydelse 2006:142.

²⁰ Senaste lydelse 2008:337.

9. uppgift om att fast egendom eller tomträtt har belagts med kvarstad eller tagits i förvar eller tagits i anspråk genom betalningssäkring, och

10. annan uppgift som enligt lag eller annan författning ska antecknas i *fastighetsregistrets inskrivningsdel*.

Anteckning ska göras när anmälan, bevis eller utdelningslängd som utvisar förhållandet har kommit in till inskrivningsmyndigheten.

Domstol ska genast till inskrivningsmyndigheten anmäla sådana förhållanden som avses i första stycket 3–5.

10. annan uppgift som enligt lag eller annan författning ska antecknas i *fastighetsregistret*.

35 §²¹

Om det överklagade beslutet har förts in i *fastighetsregistrets inskrivningsdel*, skall uppgift om överklagandet föras in i registret. När det finns ett lagakraftvunnet beslut med anledning av överklagandet, skall beslutets innehåll antecknas i registret.

Om det överklagade beslutet har förts in i *fastighetsregistret*, ska uppgift om överklagandet föras in i registret. När det finns ett lagakraftvunnet beslut med anledning av överklagandet, ska beslutets innehåll antecknas i registret.

37 §²²

Rätt till ersättning av staten har den som lider skada på grund av ett tekniskt fel i *fastighetsregistrets inskrivningsdel* eller i en anordning som är ansluten till *registrets inskrivningsdel* hos den statliga lantmäterimyndigheten, en kommunal lantmäterimyndighet eller en myndighet som avses i 4 kap. 34 a § fastighetsbildningslagen (1970:988).

Rätt till ersättning av staten har den som lider skada på grund av ett tekniskt fel i *fastighetsregistret* eller i en anordning som är ansluten till *registret* hos den statliga lantmäterimyndigheten, en kommunal lantmäterimyndighet eller en myndighet som avses i 4 kap. 34 a § fastighetsbildningslagen (1970:988).

²¹ Senaste lydelse 2000:226.

²² Senaste lydelse 2008:541.

Rätten gäller endast i den mån inskrivningsmyndigheten är ansvarig för uppgifterna i fastighetsregistret enligt denna balk.

Ersättningen ska efter skälighet sättas ned eller helt falla bort om den skadelidande har medverkat till skadan genom att utan skälig anledning låta bli att vidta åtgärder för att bevara sin rätt eller om den skadelidande på något annat sätt har medverkat till skadan genom eget vållande.

20 kap.

4 §²³

Är bifall till förvärvarens lagfartsansökan beroende av att föregående ägares förvärv lagfares och har tiden för sökande av lagfart på dennes förvärv börjat löpa, får förvärvaren söka lagfart även på detta förvärv. Företrädaren i äganderätten är skyldig att för sådant ändamål tillhandahålla erforderliga handlingar som han innehar.

Har fast egendom på grund av förordnande i testamente eller annan rättshandling tills vidare ställts utan ägare, kan god man eller annan som har att företräda den blivande ägaren söka lagfart på egendomen för dennes räkning. Sedan ägaren blivit bestämd, får anteckning om denne göras i *fastighetsregistrets inskrivningsdel*.

Har fast egendom på grund av förordnande i testamente eller annan rättshandling tills vidare ställts utan ägare, kan god man eller annan som har att företräda den blivande ägaren söka lagfart på egendomen för dennes räkning. Sedan ägaren blivit bestämd, får anteckning om denne göras i *fastighetsregistret*.

6 §²⁴

En lagfartsansökan ska avslås, om

1. fångeshandlingen inte har kommit in eller, om den har lämnats elektroniskt, det inte har skett på det sätt som anges i 19 kap. 11 a § eller enligt de föreskrifter som har meddelats med stöd av den paragrafen,
2. fångeshandlingen inte är upprättad på det sätt som föreskrivs i lag,
3. förvärvet avser köp eller byte och fångeshandlingen innehåller villkor, som enligt 4 kap. 4 eller 28 § medför att förvärvet är ogiltigt,

²³ Senaste lydelse 2000:226.

²⁴ Senaste lydelse 2010:2048.

4. förvärvet avser en del av en fastighet och tiden för att ansöka om fastighetsbildning enligt 4 kap. 7–9, 28 eller 29 § eller enligt någon annan bestämmelse i lag har gått ut eller ansökan om fastighetsbildning har avslagits eller ett sådant förvärv annars enligt lag är ogiltigt,

5. överlåtelsen står i strid med en mot överlåtaren gällande inskränkning i hans rätt att förfoga över egendomen och, när överlåtelsen skedde, lagfart inte var beviljad för överlåtaren eller, om så var fallet, ärende om anteckning i *fastighetsregistrets inskrivningsdel* av inskränkningen var upptaget på inskrivningsdag,

5. överlåtelsen står i strid med en mot överlåtaren gällande inskränkning i hans rätt att förfoga över egendomen och, när överlåtelsen skedde, lagfart inte var beviljad för överlåtaren eller, om så var fallet, ärende om anteckning i *fastighetsregistret* av inskränkningen var upptaget på inskrivningsdag,

6. fastigheten tidigare överlåtits till någon vars förvärv enligt 17 kap. 1 eller 4 § äger företräde framför sökandens förvärv,

7. fastigheten sålts exekutivt till annan än sökanden och försäljningen enligt 14 kap. utsökningsbalken äger företräde framför dennes förvärv,

8. för sökandens rätt att förvärva fastigheten fordras myndighets tillstånd och i lag föreskriven tid för sökande av sådant tillstånd har gått ut eller ansökan om tillstånd har avslagits,

9. det är uppenbart att förvärvet av annan grund är ogiltigt eller inte kan göras gällande.

7 §²⁵

Förekommer inte omständigheter som avses i 6 §, ska lagfartsansökan förklaras vilande, om

1. vid köp, byte eller gåva överlåtarens underskrift på fångeshandlingen inte är styrkt av två vittnen och överlåtelsen inte skett genom statlig myndighet,

2. fångesmannen inte har lagfart och fall som avses i 9 § inte föreligger,

3. rättegång pågår om hävning eller återgång av förvärv av fastigheten eller om bättre rätt till denna,

4. lagfart söks på grund av testamente, dom eller förrättning som ännu inte vunnit laga kraft,

²⁵ Senaste lydelse 2010:2048.

5. vid förvärv genom legat detta inte utgivits,
6. vid förvärv på exekutiv försäljning köpebrev inte utfärdats eller vid expropriation eller liknande tvångsförvärv inlösen inte fullbordats,
7. vid överlåtelse överlåtaren är gift och förvärvet enligt äktenskapsbalkens bestämmelser är beroende av den andre makens samtycke,
8. vid överlåtelse överlåtaren är sambo och förvärvet enligt bestämmelserna i sambolagen (2003:376) är beroende av den andra sambons samtycke, dock endast om ärende om anteckning i *fastighetsregistrets inskrivningsdel* av anmälan enligt 5 § andra stycket den lagen var upptaget på inskrivningsdag när överlåtelsen skedde,
8. vid överlåtelse överlåtaren är sambo och förvärvet enligt bestämmelserna i sambolagen (2003:376) är beroende av den andra sambons samtycke, dock endast om ärende om anteckning i *fastighetsregistret* av anmälan enligt 5 § andra stycket den lagen var upptaget på inskrivningsdag när överlåtelsen skedde,
9. vid överlåtelse genom boutredningsman förvärvet enligt ärvdabalkens bestämmelser är beroende av dödsbodelägares samtycke,
10. förvärvet har skett genom en sådan gåva mellan makar som inte har registrerats enligt 16 kap. äktenskapsbalken,
11. förvärvet avser del av fastighet och är beroende av fastighetsbildning,
12. förvärvet i annat fall enligt lag är beroende av domstols eller annan myndighets tillstånd, eller
13. förvärvet är beroende av villkor och, i fråga om gåva, villkoret avser viss tid som inte överstiger två år från den dag då gåvohandlingen upprättades.

13 §²⁶

Om det på grund av innehållet i protokollet och vad som i övrigt framkommit måste antas att det påstådda förvärvet ägt rum samt sökanden med hänsyn till vad som framkommit bör anses som ägare, *skall* den omständigheten att endast protokollet åberopas som fångeshand-

Om det på grund av innehållet i protokollet och vad som i övrigt framkommit måste antas att det påstådda förvärvet ägt rum samt sökanden med hänsyn till vad som framkommit bör anses som ägare, *ska* den omständigheten att endast protokollet åberopas som fångeshand-

²⁶ Senaste lydelse 2000:226.

ling ej utgöra hinder mot lagfart. Ett förvärv för vilket tillstånd av myndighet fordras får dock inte läggas till grund för lagfart förrän tillstånd har lämnats.

Har i fall som avses i första stycket förvärvaren eller någon som härleder sin rätt från honom innehaft fastigheten med äganderättanspråk under de tio åren närmast före det år då lagfartsansökan företages till prövning, utgör omständighet som avses i 7 § 2 hinder mot lagfart endast om inskrivning eller anteckning, som grundar sig på annans äganderätt till fastigheten eller anspråk därpå, skett i *fastighetsregistrets inskrivningsdel* under nämnda tid.

I ärende om lagfart som avses i *denne paragraf skall*, om så finnes erforderligt, inhämtas yttrande från *kammarkollegiet*. Kollegiet får föra talan mot beslut, varigenom lagfart beviljats.

ling ej utgöra hinder mot lagfart. Ett förvärv för vilket tillstånd av myndighet fordras får dock inte läggas till grund för lagfart förrän tillstånd har lämnats.

Har i fall som avses i första stycket förvärvaren eller någon som härleder sin rätt från honom innehaft fastigheten med äganderättanspråk under de tio åren närmast före det år då lagfartsansökan företages till prövning, utgör omständighet som avses i 7 § 2 hinder mot lagfart endast om inskrivning eller anteckning, som grundar sig på annans äganderätt till fastigheten eller anspråk därpå, skett i *fastighetsregistret* under nämnda tid.

I ärende om lagfart som avses i *denna paragraf ska*, om så finnes erforderligt, inhämtas yttrande från *Kammarkollegiet*. Kollegiet får föra talan mot beslut, varigenom lagfart beviljats.

14 §²⁷

Är sökandens förvärv förenat med förbehåll, som inskränker hans rätt att överlåta egendomen eller söka inteckning eller upplåta rättighet i denna, eller är hans behörighet i sådant avseende inskränkt genom annans rätt att nyttja egendomen på grund av testamente, *skall* anteckning om inskränkningen göras i *fastighetsregistrets inskrivningsdel* när lag-

Är sökandens förvärv förenat med förbehåll, som inskränker hans rätt att överlåta egendomen eller söka inteckning eller upplåta rättighet i denna, eller är hans behörighet i sådant avseende inskränkt genom annans rätt att nyttja egendomen på grund av testamente, *ska* anteckning om inskränkningen göras i *fastighetsregistret* när lagfart sökes eller

²⁷ Senaste lydelse 2000:226.

fart sökes eller när upplysning om inskränkningar *därefter* vinnes. när upplysning om inskränkningar *därefter* vinnes.

21 kap.

4 §²⁸

Framgår av upplåtelsehandlingen att tomträttshavarens rätt att upplåta servitut eller rätt till elektrisk kraft i tomträtten är inskränkt, *skall* anteckning om detta göras i *fastighetsregistrets inskrivningsdel* när inskrivning sökes.

Framgår av upplåtelsehandlingen att tomträttshavarens rätt att upplåta servitut eller rätt till elektrisk kraft i tomträtten är inskränkt, *ska* anteckning om detta göras i *fastighetsregistret* när inskrivning sökes.

6 §²⁹

Om det framgår av en anteckning i fastighetsregistrets inskrivningsdel eller upplyses på annat sätt att tomträtten har upphört enligt 13 kap. 19 §, ska det i *fastighetsregistrets inskrivningsdel* antecknas att tomträtten har upphört.

Om det framgår av en anteckning i fastighetsregistrets inskrivningsdel eller upplyses på annat sätt att tomträtten har upphört enligt 13 kap. 19 §, ska det i *fastighetsregistret* antecknas att tomträtten har upphört.

Ansökan om dödning av tomträttsinskrivning i fall som anges i 13 kap. 22 § får inte bifallas, om inskrivning i tomträtten är beviljad eller sökt eller om tomträtten har utmätts, belagts med kvarstad eller tagits i förvar eller tagits i anspråk genom betalningssäkring och ett ärende angående anteckning om åtgärden har tagits upp senast på den inskrivningsdag då dödning söks.

²⁸ Senaste lydelse 2000:226.

²⁹ Senaste lydelse 2008:337.

22 kap.
3 §³⁰

Ansökan om inteckning ska avslås, om

1. föreskrifterna i 2 § inte iakttagits,
2. på grund av särskild föreskrift eller enligt anteckning i *fastighetsregistrets inskrivningsdel* inteckning inte får beviljas i fastigheten,
2. på grund av särskild föreskrift eller enligt anteckning i *fastighetsregistret* inteckning inte får beviljas i fastigheten,
3. inskrivning av tomträtt i fastigheten är beviljad eller sökt,
4. fastigheten frångått sökanden på grund av exekutiv försäljning eller genom expropriation eller liknande tvångsförvärv,
5. sökanden är i konkurs eller försätts i konkurs den dag då inteckningen söks samt fastigheten hör till konkursboet, eller
6. en del av fastigheten har utmätts eller tagits i anspråk genom betalningssäkring eller fastigheten eller en del av fastigheten har belagts med kvarstad eller tagits i förvar och ett ärende angående anteckning om åtgärden har tagits upp senast på den inskrivningsdag då inteckningen söks, om inte ansökningen har medgetts av Kronofogdemyndigheten.

Har ärende angående lagfart för sökanden uppskjutits till senare inskrivningsdag, ska behandlingen av ansökan om inteckning uppskjutas till samma dag.

4 §³¹

Förekommer icke omständighet som avses i 3 §, *skall* ansökan om inteckning förklaras vilande, om

Förekommer icke omständighet som avses i 3 §, *ska* ansökan om inteckning förklaras vilande, om

1. ansökan om lagfart för sökanden är vilandeförklarad samt inteckningsansökningen ej medgivits av den som har lagfart,
2. rättegång pågår om hävande eller återgång av förvärv av fastigheten eller om bättre rätt till denna,
3. sökanden är gift samt den andra makens samtycke fordras enligt äktenskapsbalkens bestämmelser och samtycke eller annan tillåtelse enligt nämnda balk inte har givits,

³⁰ Senaste lydelse 2010:238.

³¹ Senaste lydelse 2003:378.

4. sökanden är sambo samt den andra sambons samtycke fordras enligt bestämmelserna i sambolagen (2003:376) och samtycke eller annan tillåtelse enligt nämnda lag inte har givits, dock endast om ärende om anteckning i *fastighetsregistrets inskrivningsdel* av anmälan enligt 5 § andra stycket den lagen har tagits upp senast på den inskrivningsdag då in-teckning söks,

5. ansöknings enligt lag är beroende av domstols eller annan myndighets tillstånd.

Förklaras ansökan vilande, *skall* inskrivningsmyndigheten utfärda bevis om detta (vilandebevis).

4. sökanden är sambo samt den andra sambons samtycke fordras enligt bestämmelserna i sambolagen (2003:376) och samtycke eller annan tillåtelse enligt nämnda lag inte har givits, dock endast om ärende om anteckning i *fastighetsregistret* av anmälan enligt 5 § andra stycket den lagen har tagits upp senast på den inskrivningsdag då in-teckning söks,

Förklaras ansökan vilande, *ska* inskrivningsmyndigheten utfärda bevis om detta (vilandebevis).

12 §³²

På ansökan av innehavare av pantbrev eller vilandebevis *skall* anteckning göras i *fastighetsregistrets inskrivningsdel* om innehavet.

Är annan förut antecknad som innehavare, *skall* inskrivningsmyndigheten sedan anteckning om det nya innehavet skett avföra den tidigare anteckningen och skriftligen underrätta den som tidigare var antecknad som innehavare om åtgärden. Skyldighet att underrätta tidigare antecknad innehavare föreligger dock icke, om det är uppenbart att underrättelsen saknar betydelse för honom. Föreligger anledning till antagande att sökan-

På ansökan av innehavare av pantbrev eller vilandebevis *ska* anteckning göras i *fastighetsregistret* om innehavet.

Är annan förut antecknad som innehavare, *ska* inskrivningsmyndigheten sedan anteckning om det nya innehavet skett avföra den tidigare anteckningen och skriftligen underrätta den som tidigare var antecknad som innehavare om åtgärden. Skyldighet att underrätta tidigare antecknad innehavare föreligger dock icke, om det är uppenbart att underrättelsen saknar betydelse för honom. Föreligger anledning till antagande att sökan-

³² Senaste lydelse 2000:226.

den icke innehar pantbrevet eller beviset, *skall* föreläggande meddelas honom att uppvisa detta.

Anmäler den som antecknats som innehavare att innehavet upphört, *skall* anteckningen avföras.

den icke innehar pantbrevet eller beviset, *ska* föreläggande meddelas honom att uppvisa detta.

Anmäler den som antecknats som innehavare att innehavet upphört, *ska* anteckningen avföras.

23 kap.

Inskrivning av annan nyttjanderätt än tomträtt samt av servitut och rätt till elektrisk kraft

Inskrivning av annan nyttjanderätt än tomträtt samt av servitut och rätt till elektrisk kraft

2 §³³

En ansökan om inskrivning enligt 1 § ska avslås, om

1. den handling som rättigheten grundas på inte har kommit in eller, om den har lämnats elektroniskt, det inte har skett på det sätt som anges i 19 kap. 11 a § eller enligt de föreskrifter som har meddelats med stöd av den paragrafen,

2. föreskrift i lag beträffande sådan upplåtelse som ansökan angår inte har iakttagits och föreskriften inte avser giltigheten av endast visst förbehåll,

3. upplåtelsen står i strid med en mot upplåtaren gällande inskränkning i hans rätt att förfoga över egendomen och, när upplåtelsen skedde, lagfart inte var beviljad för upplåtaren eller, om så var fallet, ärende om anteckning i *fastighetsregistrets inskrivningsdel* av inskränkningen var upptaget på inskrivningsdag,

4. inskrivning av tomträtt i fastigheten är beviljad eller sökt,

5. fastigheten före upplåtelsen överlätits till någon vars förvärv enligt 17 kap. 1 eller 4 § äger företräde framför upplåtelsen,

6. fastigheten före upplåtelsen frångått upplåtaren på grund av exekutiv försäljning eller genom expropriation eller liknande tvångsförvärv,

3. upplåtelsen står i strid med en mot upplåtaren gällande inskränkning i hans rätt att förfoga över egendomen och, när upplåtelsen skedde, lagfart inte var beviljad för upplåtaren eller, om så var fallet, ärende om anteckning i *fastighetsregistret* av inskränkningen var upptaget på inskrivningsdag,

³³ Senaste lydelse 2008:377.

7. fastigheten har belagts med kvarstad eller tagits i förvar och ett ärende angående anteckning om åtgärden har tagits upp senast på den inskrivningsdag då inskrivning söks,

8. upplåtelsen avser arrende eller hyra som enligt förbehåll i upplåtelsehandlingen inte får inskrivas,

9. upplåtelsen avser rätt till elektrisk kraft och skriftligt medgivande till inskrivning inte föreligger,

10. det är uppenbart att upplåtelsen av annan grund är ogiltig eller att *rättigheten* upphört eller av annat skäl inte kan göras gällande.

10. det är uppenbart att upplåtelsen av annan grund är ogiltig eller att *rättigheten* upphört eller av annat skäl inte kan göras gällande.

Har ärende angående lagfart för upplåtaren uppskjutits till senare inskrivningsdag, ska behandlingen av ansökan om inskrivning uppskjutas till samma dag.

9 §³⁴

Kommer en inskriven rättighet till följd av ett förordnande enligt 5 kap. 33 a § eller 7 kap. 13 § fastighetsbildningslagen (1970:988) att gälla i en annan fastighet än den i vilken den har blivit inskriven, *skall* rättigheten inskrivas i den andra fastigheten. En sådan inskrivning ger samma rätt till företräde som om den verkställts efter ansökan.

Kommer en inskriven rättighet till följd av ett förordnande enligt 5 kap. 33 a § eller 7 kap. 13 § fastighetsbildningslagen (1970:988) att gälla i en annan fastighet än den i vilken den har blivit inskriven, *ska* rättigheten inskrivas i den andra fastigheten. En sådan inskrivning ger samma rätt till företräde som om den verkställts efter ansökan.

En inskriven rättighet enligt första stycket får ändras av lantmäterimyndigheten i fastighetsregistret.

³⁴ Senaste lydelse 1989:722.

24 kap.

1 §³⁵

En fastighetsägare har rätt att ansöka om inskrivning i *fastighetsregistrets inskrivningsdel* av en förklaring som avses i 2 kap. 3 §. Som fastighetsägare anses i detta kapitel den för vilken lagfart senast är sökt.

En fastighetsägare har rätt att ansöka om inskrivning i *fastighetsregistret* av en förklaring som avses i 2 kap. 3 §. Som fastighetsägare anses i detta kapitel den för vilken lagfart senast är sökt.

Ansökan ska avslås, om

1. ansökan om lagfart för sökanden är vilandeförklarad och inskrivningsansökan inte har medgetts av den som har lagfart,

2. en eller flera inteckningar gäller i fastigheten och varje borgenär för vars fordran pantbrev på grund av sådan inteckning utgör säkerhet inte med ingivande av pantbrevet har medgett ansökan,

3. fastigheten har frångått sökanden på grund av exekutiv försäljning eller genom expropriation eller liknande tvångsförvärv,

4. sökanden är i konkurs eller försätts i konkurs den dag då inskrivningen söks samt fastigheten hör till konkursboet,

5. fastigheten eller en del därav är utmätt eller utmäts den dag då inskrivningen söks och Kronofogdemyndigheten inte har medgett ansökan,

6. fastigheten eller en del därav har tagits i anspråk genom betalningssäkring eller tas i anspråk den dag då inskrivningen söks och Kronofogdemyndigheten inte har medgett ansökan,

7. fastigheten eller en del därav är belagd med kvarstad eller tagen i förvar eller beläggs med kvarstad eller tas i förvar den dag då inskrivningen söks och Kronofogdemyndigheten inte har medgett ansökan.

Om ett ärende angående lagfart för sökanden har skjutits upp till en senare inskrivningsdag, ska behandlingen av inskrivningsansökan skjutas upp till samma dag.

³⁵ Senaste lydelse 2008:337.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser till lagen (2000:226) om ändring i jordabalken

2. Äldre bestämmelser gäller i fråga om fastigheter eller tomt-rätter för vilka inskrivnings-myndigheten enligt 10 § lagen (1973:98) om inskrivningsregister har beslutat att de *skall* stå kvar i fastighetsbok eller tomträttsbok. För sådana fastigheter eller tomt-rätter *skall* vad som i lag eller annan författning sägs om inskrivning eller anteckning i *fastighetsregistrets inskrivningsdel* i stället avse anteckning i fastighetsbok eller tomträttsbok.

2. Äldre bestämmelser gäller i fråga om fastigheter eller tomt-rätter för vilka inskrivnings-myndigheten enligt 10 § lagen (1973:98) om inskrivningsregister har beslutat att de *ska* stå kvar i fastighetsbok eller tomträttsbok. För sådana fastigheter eller tomt-rätter *ska* vad som i lag eller annan författning sägs om inskrivning eller anteckning i *fastighetsregistret* i stället avse anteckning i fastighetsbok eller tomträttsbok.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

1.6 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs att 11 kap. 21 §, 26 kap. 15 § och 31 kap. 35 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 kap.

21 §¹

Om en fastighet övergår till en ny ägare och den tidigare ägaren är underhållsskyldig efter övertagande enligt 20 § första stycket, svarar den nya ägaren för de skyldigheter som följer av övertagandet.

Övertagandet enligt 20 § första stycket *skall* antecknas i *fastighetsregistrets allmänna del*.

Övertagandet enligt 20 § första stycket *ska* antecknas i *fastighetsregistret enligt 19 kap. fastighetsbildningslagen (1970:998)*.

26 kap.

15 §²

Om en tillsynsmyndighet har meddelat ett föreläggande eller förbud mot någon i egenskap av ägare till en fastighet, tomträtts-havare eller ägare till en byggnad, anläggning eller anordning på mark som tillhör någon annan, får tillsynsmyndigheten sända beslutet till inskrivningsmyndigheten för anteckning i *fastighetsregistrets inskrivningsdel*. Är föreläggandet förenat med löpande vite, *skall* även detta antecknas. Den som senast sökt lagfart eller inskrivning av förvärv av tomträtt *skall*, om den sökande inte är föreläggandets eller förbudets adressat, av inskrivningsmyndigheten genast i rekommenderat

Om en tillsynsmyndighet har meddelat ett föreläggande eller förbud mot någon i egenskap av ägare till en fastighet, tomträtts-havare eller ägare till en byggnad, anläggning eller anordning på mark som tillhör någon annan, får tillsynsmyndigheten sända beslutet till inskrivningsmyndigheten för anteckning i *fastighetsregistret enligt 19 kap. jordabalken*. Är föreläggandet förenat med löpande vite, *ska* även detta antecknas. Den som senast sökt lagfart eller inskrivning av förvärv av tomträtt *ska*, om den sökande inte är föreläggandets eller förbudets adressat, av inskrivningsmyndigheten genast i rekommenderat

¹ Senaste lydelse 2000:228.

² Senaste lydelse 2000:228.

brev underrättas om anteckningen. brev underrättas om anteckningen.

Har anteckning gjorts, gäller föreläggandet eller förbudet mot ny ägare av egendomen. Har den nya ägaren förvärvat egendomen genom köp, byte eller gåva och utgör egendomen fastighet eller tomträtt, gäller även löpande vite mot den nya ägaren räknat från tidpunkten för äganderättsövergången. Annat vite gäller inte mot en ny ägare av egendomen, men tillsynsmyndigheten får sätta ut nytt vite för den ägaren. Löpande vite som avser en viss period får tas ut endast av den som var ägare vid periodens början.

Har ett antecknat föreläggande eller förbud upphävts genom ett beslut som vunnit laga kraft eller har den åtgärd som avses med föreläggandet vidtagits eller har ändamålet med föreläggandet eller förbudet förlorat sin betydelse, *skall* tillsynsmyndigheten så snart den fått vetskap om förhållandet anmäla detta till inskrivningsmyndigheten för borttagande av anteckningen.

Har ett antecknat föreläggande eller förbud upphävts genom ett beslut som vunnit laga kraft eller har den åtgärd som avses med föreläggandet vidtagits eller har ändamålet med föreläggandet eller förbudet förlorat sin betydelse, *ska* tillsynsmyndigheten så snart den fått vetskap om förhållandet anmäla detta till inskrivningsmyndigheten för borttagande av anteckningen.

31 kap.

35 §³

När inlösen av mark är fullbordad, *skall* detta antecknas i *fastighetsregistrets allmänna del*.

När inlösen av mark är fullbordad, *ska* detta antecknas i *fastighetsregistret enligt 19 kap. fastighetsbildningslagen (1970:988)*.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

³ Senaste lydelse 2000:228.

1.7 Förslag till lag om ändring i lagen (1952:166) om häradsallmänningar

Härigenom föreskrivs att 8 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 §¹

Är rätt till delaktighet i häradsallmänning förenad med fastighet som *ej* är taxerad såsom lantbruksenhet, må länsstyrelsen, på framställning av allmänningsstyrelsen och efter hörande av fastighetens ägare eller i 3 § omförmäld innehavare av fastigheten, förordna att rätten till delaktighet *skall* avlösas mot ersättning i penningar.

Ersättningens belopp fastställs av länsstyrelsen och *skall* bestämmas till två och en halv gånger sammanlagda värdet av den på fastighetens delaktighets-tal belöpande utdelningen från allmänningen för de senast förflutna tio åren. Länsstyrelsen *skall* utsätta viss dag, då löseskillingen senast *skall* hava erlagts och bevis därom inkommit till länsstyrelsen vid påföljd att förordnandet om avlösning *eljest* är förfallet.

Då beslutet om avlösning har vunnit laga kraft och bevis som avses i andra stycket har kommit in till länsstyrelsen, *skall* länsstyrelsen genast vidta de åtgärder som behövs för att en an-

Är rätt till delaktighet i häradsallmänning förenad med fastighet som *inte* är taxerad såsom lantbruksenhet, må länsstyrelsen, på framställning av allmänningsstyrelsen och efter hörande av fastighetens ägare eller i 3 § omförmäld innehavare av fastigheten, förordna att rätten till delaktighet *ska* avlösas mot ersättning i penningar.

Ersättningens belopp fastställs av länsstyrelsen och *ska* bestämmas till två och en halv gånger sammanlagda värdet av den på fastighetens delaktighets-tal belöpande utdelningen från allmänningen för de senast förflutna tio åren. Länsstyrelsen *ska* utsätta viss dag, då löseskillingen senast *ska* hava erlagts och bevis därom inkommit till länsstyrelsen vid påföljd att förordnandet om avlösning *annars* är förfallet.

Då beslutet om avlösning har vunnit laga kraft och bevis som avses i andra stycket har kommit in till länsstyrelsen, *ska* länsstyrelsen genast vidta de åtgärder som behövs för att en anteckning om

¹ Senaste lydelse 2005:1209.

teckning om avlösningen *skall* bli införd i *fastighetsregistrets allmänna del*. avlösningen *ska* bli införd i *fastighetsregistret enligt 19 kap. fastighetsbildningslagen (1970:988)*.

Bestämmelser om vem som skall föra in uppgifter i fastighetsregistrets allmänna del finns i 19 kap. 6 § fastighetsbildningslagen (1970:988).

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

1.8 Förslag till lag om ändring i lagen (1952:167) om allmänningsskogar i Norrland och Dalarna

Härigenom föreskrivs att 7 a § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 a §¹

Är rätt till delaktighet i allmänningsskog förenad med fastighet som *ej* är taxerad såsom lantbruksenhet, må länsstyrelsen, på framställning av allmänningstyrelsen och efter hörande av fastighetens ägare eller i 3 § omförmäld innehavare av fastigheten, förordna att rätten till delaktighet *skall* avlösas mot ersättning i penningar.

Ersättningens belopp fastställs av länsstyrelsen och må, efter vad som finnes skäligt, bestämmas till högst två och en halv gånger sammanlagda värdet av den del av allmänningsskogens behållna avkastning för de senaste tio åren, som svarar mot fastighetens delaktighetstal. Länsstyrelsen *skall* utsätta viss dag, då löseskillingen senast *skall hava* erlagts och bevis därom inkommit till länsstyrelsen vid påföljd att förordnandet om avlösning *eljest* är förfallet.

Då beslutet om avlösning har vunnit laga kraft och bevis som avses i andra stycket har kommit in till länsstyrelsen, *skall* länsstyr-

Är rätt till delaktighet i allmänningsskog förenad med fastighet som *inte* är taxerad såsom lantbruksenhet, må länsstyrelsen, på framställning av allmänningstyrelsen och efter hörande av fastighetens ägare eller i 3 § omförmäld innehavare av fastigheten, förordna att rätten till delaktighet *ska* avlösas mot ersättning i penningar.

Ersättningens belopp fastställs av länsstyrelsen och må, efter vad som finnes skäligt, bestämmas till högst två och en halv gånger sammanlagda värdet av den del av allmänningsskogens behållna avkastning för de senaste tio åren, som svarar mot fastighetens delaktighetstal. Länsstyrelsen *ska* utsätta viss dag, då löseskillingen senast *ska ha* erlagts och bevis därom inkommit till länsstyrelsen vid påföljd att förordnandet om avlösning *annars* är förfallet.

Då beslutet om avlösning har vunnit laga kraft och bevis som avses i andra stycket har kommit in till länsstyrelsen, *ska* länsstyr-

¹ Senaste lydelse 2005:1210.

elsen genast vidta de åtgärder som behövs för att en anteckning om avlösningen *skall* bli införd i fastighetsregistrets allmänna del.

Bestämmelser om vem som skall föra in uppgifter i fastighetsregistrets allmänna del finns i 19 kap. 6 § fastighetsbildningslagen (1970:988).

elsen genast vidta de åtgärder som behövs för att en anteckning om avlösningen *ska* bli införd i fastighetsregistret enligt 19 kap. fastighetsbildningslagen (1970:988).

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

1.9 Förslag till lag om ändring i lagen (1970:991) om ändring i kommunal indelning i samband med fastighetsbildning

Härigenom föreskrivs att 6 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 §¹

Indelningsändring enligt 1 eller 2 § träder i kraft den dag uppgift om fastighetsbildningen införts i *fastighetsregistrets allmänna del*, om *ej* annat bestämts i beslut om medgivande till fastighetsbildningen.

Indelningsändring enligt 1 eller 2 § träder i kraft den dag uppgift om fastighetsbildningen införts i *fastighetsregistret enligt 19 kap. fastighetsbildningslagen (1970:988)*, om *inte* annat bestämts i beslut om medgivande till fastighetsbildningen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

¹ Senaste lydelse 2001:162.

1.10 Förslag till lag om ändring i fastighetsbildningslagen (1970:988)

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 2 §, 5 kap. 18, 30, 31 och 33 a §§, 8 kap. 10 §, 12 kap. 10 §, 15 kap. 6 och 10 §§, 19 kap. 1–6 §§ och rubriken till 19 kap. ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

2 §¹

Fastigheterna *skall* redovisas i *fastighetsregistrets allmänna del*. Bestämmelser om fastighetsregistret finns i *lagen (2000:224) om fastighetsregister*.

Fastighetsbildning och fastighetsbestämning är fullbordade, när uppgift om åtgärden har införts i *fastighetsregistrets allmänna del*.

Fastigheterna *ska* redovisas i *fastighetsregistret enligt 19 kap. Bestämmelser om fastighetsregistret finns i lagen (0000:000) om fastighetsregister och elektroniskt tillhandahållande av fastighetsinformation*.

Fastighetsbildning och fastighetsbestämning är fullbordade, när uppgift om åtgärden har införts i *fastighetsregistret*.

5 kap.

18 §²

Från nedan angivna bestämmelser i detta kapitel till skydd för enskilt intresse får avsteg göras i följande avseenden

1. 4 § första stycket och 5 § första stycket, om ägarna av de fastigheter som *beröres* av regleringen medger det,

2. 6 § andra stycket, 7 och 10–12 §§ samt 15 § tredje stycket, om de sakägare vilkas rätt är beroende av åtgärden samtycker till det,

3. 8 §, om fastighetens ägare och, om fastigheten är upplåten med tomträtt, även tomträttshavaren medger det,

1. 4 § första stycket och 5 § första stycket, om ägarna av de fastigheter som *berörs* av regleringen medger det,

¹ Senaste lydelse 2000:233.

² Senaste lydelse 2003:380.

4. 13 och 14 §§, om det medges av den som ålägges att betala mer än han annars skulle ha varit skyldig att betala och om avvikelserna från bestämmelserna icke sker i otillbörligt syfte.

Avser regleringen fastighet som svarar för fordran, får avsteg från 10–14 §§ med stöd av ägarens samtycke ske endast om även fordringens innehavare medger det. Besvärar fastigheten av gemensam inteckning, fordras dessutom de medgivanden från fastighetsägare och fordringshavare som i 22 kap. 11 § jordabalken föreskrives för relaxation. Medgivande av rättsägare fordras *ej*, om regleringen är väsentligen utan betydelse för honom.

Ägares och tomträttshavares medgivande enligt första stycket 3 till minskning av fastighetsgraderingsvärde *skall* upprättas skriftligen. Beträffande rätten att lämna sådant medgivande gäller samma villkor som för överlåtelse av fast egendom.

Sådant samtycke av sambo som avses i 23 § sambolagen (2003:376) krävs dock endast om ärende om anteckning i *fastighetsregistrets inskrivningsdel* av anmälan enligt 5 § andra stycket samma lag var upptaget på inskrivningsdag när medgivandet gjordes.

Medgivande eller samtycke enligt första stycket till åtgärd som berör samfälld mark *skall*, om samfälligheten förvaltas av en samfällighetsförening, lämnas

Avser regleringen fastighet som svarar för fordran, får avsteg från 10–14 §§ med stöd av ägarens samtycke ske endast om även fordringens innehavare medger det. Besvärar fastigheten av gemensam inteckning, fordras dessutom de medgivanden från fastighetsägare och fordringshavare som i 22 kap. 11 § jordabalken föreskrives för relaxation. Medgivande av rättsägare fordras *inte*, om regleringen är väsentligen utan betydelse för honom.

Ägares och tomträttshavares medgivande enligt första stycket 3 till minskning av fastighetsgraderingsvärde *ska* upprättas skriftligen. Beträffande rätten att lämna sådant medgivande gäller samma villkor som för överlåtelse av fast egendom.

Sådant samtycke av sambo som avses i 23 § sambolagen (2003:376) krävs dock endast om ärende om anteckning i *fastighetsregistret* av anmälan enligt 5 § andra stycket samma lag var upptaget på inskrivningsdag när medgivandet gjordes.

Medgivande eller samtycke enligt första stycket till åtgärd som berör samfälld mark *ska*, om samfälligheten förvaltas av en samfällighetsförening, lämnas av

av föreningen i stället för av delägarna.

föreningen i stället för av delägarna.

30 §³

Tillträde sker vid den tidpunkt som lantmäterimyndigheten bestämmer. Innan tillträde sker, *skall* fastighetsbildningsbeslutet ha vunnit laga kraft. Om *ej* särskilda skäl föranleder annat, får tillträde *ej* bestämmas till senare tidpunkt än ett år från det uppgift om regleringen införts i *fastighetsregistrets allmänna del*. I beslut om tillträde *skall* förbehåll göras för den rätt som enligt 7 kap. 29 § andra stycket jordabalken kan tillkomma hyresgäst.

Har bestämmelse om tillträde *icke* meddelats, sker tillträde när uppgift om regleringen införts i *fastighetsregistrets allmänna del*.

Sker tillträde *icke* samtidigt beträffande all egendom som ingår i regleringen och uppkommer därigenom väsentlig olägenhet för sakägare, har denne rätt till skälig ersättning. Ersättningen *skall* betalas av den som har nytta av att tillträde *ej* sker samtidigt. Fråga om ersättning upptages endast om yrkande framställs.

Har tillträde skett och är det *ej* uppenbart att den ersättning som den tillträdande har att utge med anledning av fastighetsbildningsbeslutet blir obetydlig, *skall* lantmäterimyndigheten på yrk-

Tillträde sker vid den tidpunkt som lantmäterimyndigheten bestämmer. Innan tillträde sker, *ska* fastighetsbildningsbeslutet ha vunnit laga kraft. Om *inte* särskilda skäl föranleder annat, får tillträde *inte* bestämmas till senare tidpunkt än ett år från det uppgift om regleringen införts i *fastighetsregistret*. I beslut om tillträde *ska* förbehåll göras för den rätt som enligt 7 kap. 29 § andra stycket jordabalken kan tillkomma hyresgäst.

Har bestämmelse om tillträde *inte* meddelats, sker tillträde när uppgift om regleringen införts i *fastighetsregistret*.

Sker tillträde *inte* samtidigt beträffande all egendom som ingår i regleringen och uppkommer därigenom väsentlig olägenhet för sakägare, har denne rätt till skälig ersättning. Ersättningen *ska* betalas av den som har nytta av att tillträde *inte* sker samtidigt. Fråga om ersättning upptages endast om yrkande framställs.

Har tillträde skett och är det *inte* uppenbart att den ersättning som den tillträdande har att utge med anledning av fastighetsbildningsbeslutet blir obetydlig, *ska* lantmäterimyndigheten på yrk-

³ Senaste lydelse 2000:233.

ande av den tillträdande, fastighetsägaren eller annan som beröres av tillträdet föreskriva att den tillträdande *skall* utge förskott på den ersättning som slutligt fastställs. Har förskott bestämts, får den slutliga ersättningen *ej* bestämmas till lägre belopp än förskottet.

ande av den tillträdande, fastighetsägaren eller annan som beröres av tillträdet föreskriva att den tillträdande *ska* utge förskott på den ersättning som slutligt fastställs. Har förskott bestämts, får den slutliga ersättningen *inte* bestämmas till lägre belopp än förskottet.

31 §⁴

Den som avträder mark får under ett år ha kvar byggnad eller annan anläggning som *skall* flyttas samt upplag. Finns växande gröda på åker som tillträdes, får avträdaren bärga grödan.

Första stycket gäller endast om lantmäterimyndigheten *ej* bestämmer annat.

Om det främjar genomförandet av regleringen, kan den som avträder skogbevuxen mark berättigas att under en tid av högst fem år från det uppgift om regleringen införts i *fastighetsregistrets allmänna del uttaga* utstämplad skog på marken till särskilt angivet värde. Föreligger på grund av förhållande, som avträdaren *icke* råder över, hinder för honom att tillgodogöra sig skogen inom den bestämda tiden, *skall* markens ägare betala ersättning i pengar för vad som *ej* kan *uttagas*. *Väcks ej* talan om sådan ersättning inom ett år från det tiden utgick, är rätten till talan förlorad.

Den som avträder mark får under ett år ha kvar byggnad eller annan anläggning som *ska* flyttas samt upplag. Finns växande gröda på åker som tillträdes, får avträdaren bärga grödan.

Första stycket gäller endast om lantmäterimyndigheten *inte* bestämmer annat.

Om det främjar genomförandet av regleringen, kan den som avträder skogbevuxen mark berättigas att under en tid av högst fem år från det uppgift om regleringen införts i *fastighetsregistret ta ut* utstämplad skog på marken till särskilt angivet värde. Föreligger på grund av förhållande, som avträdaren *inte* råder över, hinder för honom att tillgodogöra sig skogen inom den bestämda tiden, *ska* markens ägare betala ersättning i pengar för vad som *inte* kan *tas ut*. *Väcks inte* talan om sådan ersättning inom ett år från det tiden utgick, är rätten till talan förlorad.

⁴ Senaste lydelse 2000:233.

33 a §⁵

Om en nyttjanderätt gäller i mark eller byggnad som genom fastighetsreglering överförs till en annan fastighet, *skall* lantmäterimyndigheten förordna att nyttjanderätten *skall* fortsätta att gälla i den överförda egendomen, om någon sakägare begär det samt åtgärden är lämplig och inte motverkar syftet med regleringen.

Är ett arrende enligt lag förordat med rätt till förlängning, *skall* ett sådant förordnande meddelas på yrkande av arrendatorn, om denne visar beaktansvärda skäl för ett fortsatt arrende samt åtgärden inte i väsentlig mån motverkar syftet med regleringen.

Ett förordnande enligt första stycket innebär att upplåtelsen, såvitt avser den överförda egendomen, gäller mot tillträdaren som om denne förvärvat den genom en överlåtelse vid vilken har gjorts förbehåll om upplåtelsen. Lantmäterimyndigheten får dock föreskriva sådan jämkning av upplåtelsevillkoren som behövs. Ett förordnande enligt första stycket får meddelas utan att nyttjanderättshavaren har blivit hörd, om det är uppenbart att åtgärden inte är till olägenhet för honom och det även i övrigt framstår som obehövt att höra honom.

Ett förordnande enligt första stycket *skall* redovisas i fastighetsbildningsbeslutet. Om nyttjanderätten är inskriven i *fastighetsregistrets inskrivningsdel*, *skall underrättelse om förordnandet lämnas till inskrivningsmyndigheten* när fastighetsbildningsbeslutet har vunnit laga kraft.

Om en nyttjanderätt gäller i mark eller byggnad som genom fastighetsreglering överförs till en annan fastighet, *ska* lantmäterimyndigheten förordna att nyttjanderätten *ska* fortsätta att gälla i den överförda egendomen, om någon sakägare begär det samt åtgärden är lämplig och inte motverkar syftet med regleringen.

Är ett arrende enligt lag förordat med rätt till förlängning, *ska* ett sådant förordnande meddelas på yrkande av arrendatorn, om denne visar beaktansvärda skäl för ett fortsatt arrende samt åtgärden inte i väsentlig mån motverkar syftet med regleringen.

Ett förordnande enligt första stycket *ska* redovisas i fastighetsbildningsbeslutet. Om nyttjanderätten är inskriven i *fastighetsregistret enligt 19 kap. jordabalken*, *ska lantmäterimyndigheten ändra den inskrivna rättigheten i enlighet med fastighetsbildningsbeslutet i fastighetsregistret enligt 23 kap. 9 § jordabalken*, när fastighets-

⁵ Senaste lydelse 2000:233.

bildningsbeslutet har vunnit laga kraft.

8 kap.

10 §⁶

När fråga om inlösen av fastighet eller fastighetsdel uppkommer, *skall* underrättelse därom delges ägaren och övriga berörda sakägare, innan frågan *företages* till slutlig behandling, samt anmälan görs till inskrivningsmyndigheten för anteckning i *fastighetsregistrets inskrivningsdel*. Delgivning får *ej* ske i sådan särskild ordning som beslutats enligt 4 kap. 20 § andra stycket.

Förordnande om inlösen *skall upptagas* i fastighetsbildningsbeslutet.

När fråga om inlösen av fastighet eller fastighetsdel uppkommer, *ska* underrättelse därom delges ägaren och övriga berörda sakägare, innan frågan *tas* till slutlig behandling, samt anmälan *görs* till inskrivningsmyndigheten för anteckning i *fastighetsregistret*. Delgivning får *inte* ske i sådan särskild ordning som beslutats enligt 4 kap. 20 § andra stycket.

Förordnande om inlösen *ska upptas* i fastighetsbildningsbeslutet.

12 kap.

10 §⁷

Inskrivningsmyndighetens yttrande *skall* avges snarast möjligt. Det *skall* grundas på *fastighetsregistrets inskrivningsdel* och vad som *eljest* är känt för myndigheten. I yttrandet *skall* anges *huruvida* hinder mot sammanläggning *möter* enligt 1--6 §§. Om i ärendet åberopas avtal enligt 2 §, *skall* vidare anges *huruvida* avtalet är lagligen beskaffat.

Finner inskrivningsmyndigheten *att mot sammanläggningen möter hinder som bör kunna*

Inskrivningsmyndighetens yttrande *ska* avges snarast möjligt. Det *ska* grundas på *uppgifter i fastighetsregistret som förts in enligt 19 kap. jordabalcken* och vad som *annars* är känt för myndigheten. I yttrandet *ska* anges *om* hinder *finns* mot sammanläggning enligt 1--6 §§. Om i ärendet åberopas avtal enligt 2 §, *ska* vidare anges *om* avtalet är lagligen beskaffat.

Finner inskrivningsmyndigheten *att det finns hinder mot sammanläggningen och att dessa*

⁶ Senaste lydelse 2003:628.

⁷ Senaste lydelse 2000:233.

avlägsnas utan större dröjsmål, *skall* sökanden eller annan, som kan *antagas* vara villig att medverka, uppmanas att *vidtaga* behövliga åtgärder.

bör kunna avlägsnas utan större dröjsmål, *ska* sökanden eller annan, som kan *antas* vara villig att medverka, uppmanas att *vidta* behövliga åtgärder.

15 kap.

6 §⁸

Överklagas i annat fall än som avses i 2–5 §§ beslut eller åtgärd av lantmäterimyndigheten, ska skrivelsen med överklagandet ges in till lantmäterimyndigheten inom fyra veckor från den dag då förrättningen förklarades avslutad eller inställd.

Åtgärd varigenom gräns utmärkts får överklagas inom ett år från den dag då uppgift om fastighetsbildningen, fastighetsbestämningen eller den särskilda gränsutmärkningen infördes i *fastighetsregistrets allmänna del* eller, om utmärkningen gjorts först efter nämnda dag, från det åtgärden slutfördes.

Åtgärd varigenom gräns utmärkts får överklagas inom ett år från den dag då uppgift om fastighetsbildningen, fastighetsbestämningen eller den särskilda gränsutmärkningen infördes i *fastighetsregistret* eller, om utmärkningen gjorts först efter nämnda dag, från det åtgärden slutfördes.

Beslut om debitering av förrättningskostnader får överklagas inom tre veckor från den förfallodag som anges i beslutet.

Överklagande enligt denna paragraf får göras av sakägare. Den som ålagts att betala ersättning eller kostnad får överklaga beslutet, även om han eller hon inte är sakägare.

10 §⁹

Om lantmäterimyndigheten finner att en uppgift om fastighetsbildning, fastighetsbestämning eller särskild gränsutmärkning inte kan föras in i *fastighetsregistrets allmänna del* på grund av fel eller oklarhet i förrättningen och rättelse inte kan

Om lantmäterimyndigheten finner att en uppgift om fastighetsbildning, fastighetsbestämning eller särskild gränsutmärkning inte kan föras in i *fastighetsregistret* på grund av fel eller oklarhet i förrättningen och rättelse inte kan göras på det sätt

⁸ Senaste lydelse 2009:562.

⁹ Senaste lydelse 2018:783.

göras på det sätt som anges i 36 § förvaltningslagen (2017:900), får myndigheten ansöka om rättelse hos mark- och miljödomstolen. Detsamma gäller om myndigheten finner att registrering i enlighet med förrättningen skulle äventyra fastighetsredovisningens tillförlitlighet eller på annat sätt leda till rättsosäkerhet.

I fråga om ansökan om rättelse enligt denna paragraf tillämpas bestämmelserna i 16 kap. Rätten att ansöka om rättelse är inte begränsad till viss tid.

som anges i 36 § förvaltningslagen (2017:900), får myndigheten ansöka om rättelse hos mark- och miljödomstolen. Detsamma gäller om myndigheten finner att registrering i enlighet med förrättningen skulle äventyra fastighetsredovisningens tillförlitlighet eller på annat sätt leda till rättsosäkerhet.

Fastighetsregistrets allmänna del
19 kap.

19 kap. Redovisning
i fastighetsregistret

1 §¹⁰

I *fastighetsregistrets allmänna del* redovisas såsom fastighet

I *fastighetsregistret* redovisas såsom fastighet

1. enhet som var redovisad såsom fastighet i fastighetsregister den 1 januari 1972,

2. fastighet som nybildas enligt denna lag,

3. enhet som *skall* registreras såsom fastighet enligt bestämmelse i *annan författning*.

3. enhet som *ska* registreras såsom fastighet enligt bestämmelse i *annan författning*.

Varje fastighet *skall* ha särskild beteckning.

Varje fastighet *ska* ha särskild beteckning.

2 §¹¹

Uppgift om fastighetsbildning, fastighetsbestämning och särskild gränsutmärkning ska föras in i *fastighetsregistrets allmänna del*. Då ska uppgift om en nybildad fastighet föras in i regist-

Uppgift om fastighetsbildning, fastighetsbestämning och särskild gränsutmärkning ska föras in i *fastighetsregistret*. Då ska uppgift om en nybildad fastighet föras in i registret och de övriga

¹⁰ Senaste lydelse 2000:233.

¹¹ Senaste lydelse 2009:562.

ret och de övriga ändringar göras som åtgärden ger anledning till. ändringar göras som åtgärden ger anledning till.

Första stycket tillämpas också när fastighetsindelningen ändras eller när dess beskaffenhet fastställs i annan ordning än som anges i denna lag.

3 §¹²

Uppgift om fastighetsbildning, fastighetsbestämning eller särskild gränsutmärkning ska föras in snarast möjligt sedan förrättningen avslutats och denna eller, om den har överklagats, domstolens avgörande har vunnit laga kraft.

Även om förrättningen inte har avslutats får uppgift om ett sådant fastighetsbildnings-, fastighetsbestämnings- eller gränsutmärkningsbeslut som skulle ha överklagats särskilt föras in så snart beslutet har vunnit laga kraft.

Om ett beslut eller en åtgärd som avser en avslutad förrättning överklagas, får uppgift med anledning av förrättningen föras in i *fastighetsregistrets allmänna del* till den del uppgiften uppenbarligen inte berörs av överklagandet. Detsamma gäller om ett fastighetsbildnings-, fastighetsbestämnings- eller gränsutmärkningsbeslut överklagas särskilt.

Om ett beslut eller en åtgärd som avser en avslutad förrättning överklagas, får uppgift med anledning av förrättningen föras in i *fastighetsregistret* till den del uppgiften uppenbarligen inte berörs av överklagandet. Detsamma gäller om ett fastighetsbildnings-, fastighetsbestämnings- eller gränsutmärkningsbeslut överklagas särskilt.

Vad som sägs i tredje stycket gäller också om en domstols avgörande i ett fastighetsbildningsmål överklagas.

4 §¹³

Om en uppgift i *fastighetsregistrets allmänna del* är uppenbart oriktig ska uppgiften rättas, om det kan ske utan någon skada för fastighetsägare eller rättighetshavare. I fråga om personuppgifter gäller detta i stället för rätten

Om en uppgift som förts in i *fastighetsregistret* är uppenbart oriktig ska uppgiften rättas, om det kan ske utan någon skada för fastighetsägare eller rättighetshavare. I fråga om personuppgifter gäller detta i stället för rätten

¹² Senaste lydelse 2009:562.

¹³ Senaste lydelse 2018:275.

till rättelse enligt artikel 16 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän data-skyddsförordning).

Om det är uppenbart att någon skada enligt första stycket inte kan uppkomma, ska rättelse ske omedelbart. I annat fall ska berörda fastighetsägare och rättighetshavare få tillfälle att yttra sig om de är kända.

Om det är uppenbart att en i registret redovisad fastighet inte finns, får fastigheten uteslutas ur registret med tillämpning av första och andra styckena, även om redovisningen inte är oriktig enligt de föreskrifter som gäller för *fastighetsregistrets allmänna del*.

En uppenbar oriktighet som beror på ett tekniskt fel i *fastighetsregistrets allmänna del* får rättas även om rättelsen kan medföra skada för fastighetsägare eller rättighetshavare. Förutom fastighetsägare och rättighetshavare ska en myndighet som avses i 18 kap. 5 § första stycket jordabalken få tillfälle att yttra sig.

till rättelse enligt artikel 16 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän data-skyddsförordning).

Om det är uppenbart att en i registret redovisad fastighet inte finns, får fastigheten uteslutas ur registret med tillämpning av första och andra styckena, även om redovisningen inte är oriktig enligt de föreskrifter som gäller för *fastighetsregistret*.

En uppenbar oriktighet som beror på ett tekniskt fel i *fastighetsregistret* får rättas även om rättelsen kan medföra skada för fastighetsägare eller rättighetshavare. Förutom fastighetsägare och rättighetshavare ska en myndighet som avses i 18 kap. 5 § första stycket jordabalken få tillfälle att yttra sig.

4 a §¹⁴

Rätten till begränsning av behandling av personuppgifter enligt artikel 18 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU)

Rätten till begränsning av behandling av personuppgifter enligt artikel 18 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU)

¹⁴ Senaste lydelse 2018:275.

2016/679 gäller inte i fråga om personuppgifter i *fastighetsregistrets allmänna del*.

2016/679 gäller inte i fråga om personuppgifter som förts in i *fastighetsregistret enligt detta kapitel*.

5 §¹⁵

Rätt till ersättning av staten har den som lider skada på grund av ett tekniskt fel i *fastighetsregistrets allmänna del* eller i en anordning som är ansluten till registret hos den statliga lantmäterimyndigheten, en kommunal lantmäterimyndighet eller en myndighet som avses i 4 kap. 34 a §.

Rätt till ersättning av staten har den som lider skada på grund av ett tekniskt fel i *fastighetsregistret* eller i en anordning som är ansluten till registret hos den statliga lantmäterimyndigheten, en kommunal lantmäterimyndighet eller en myndighet som avses i 4 kap. 34 a §.

Rätten gäller endast i den mån lantmäterimyndigheten är ansvarig för uppgifterna i fastighetsregistret enligt detta kapitel.

Ersättningen ska efter skälighet sättas ned eller helt falla bort, om den skadelidande har medverkat till skadan genom att utan skälig anledning låta bli att vidta åtgärder för att bevara sin rätt eller om den skadelidande på något annat sätt har medverkat till skadan genom eget vållande.

En ägare eller rättighetshavare som drabbas av skada till följd av ett beslut om rättelse enligt 4 § tredje stycket har rätt till ersättning av staten. Ersättning lämnas dock inte, om den skadelidande med hänsyn till felets art eller andra omständigheter hade bort inse att fel förekommit.

I fråga om ersättning som avses i denna paragraf tillämpas 18 kap. 5 och 7 §§ jordabalken på motsvarande sätt.

6 §¹⁶

Ärenden om att föra in eller ta bort uppgifter i *fastighetsregistrets allmänna del* handläggs av lantmäterimyndigheten.

Ärenden om att föra in, *ändra* eller ta bort uppgifter i *fastighetsregistret enligt detta kapitel* handläggs av lantmäterimyndigheten.

¹⁵ Senaste lydelse 2008:543.

¹⁶ Senaste lydelse 2005:1211.

Regeringen får meddela föreskrifter om att någon annan myndighet än lantmäterimyndigheten *skall* föra in eller ta bort uppgifter i *fastighetsregistrets allmänna del*. Sådana föreskrifter får endast avse uppgifter som enligt annan lagstiftning *än denna lag skall redovisas* i *fastighetsregistrets allmänna del*.

Regeringen får meddela föreskrifter om att någon annan myndighet än lantmäterimyndigheten *ska* föra in, *ändra* eller ta bort uppgifter i *fastighetsregistret*. Sådana föreskrifter får endast avse uppgifter som enligt annan lagstiftning *ska föras in* i *fastighetsregistret enligt 19 kap. denna lag*.

I 5 kap. 33 a § och 7 kap. 13 § finns särskilda regler för ändring av nyttjanderätt som är inskriven i fastighetsregistret enligt 19 kap. jordabalken.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

1.11 Förslag till lag om ändring i lagen (1971:1037) om äganderättsutredning och legalisering

Häriigenom föreskrivs att 11 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 §¹

Om inskrivning beviljats eller sökts i del av ägolott, får lantmäterimyndigheten med medgivande av ägolottens ägare förordna att med äganderättsutredningen *skall* följa samma verkan som om nämnda del och återstoden av ägolotten utgjort fastigheter, vilka sammanlagts med varandra. Besvärar mer än en av delarna av beviljad eller sökt inskrivning, äger 12 kap. 5 och 6 §§ fastighetsbildningslagen (1970:988) motsvarande tillämpning.

Innan förordnande enligt första stycket meddelas, *skall* yttrande inhämtas från inskrivningsmyndigheten. Yttrandet, som *skall* avges snarast möjligt, *skall* grundas på *fastighetsregistrets inskrivningsdel* och vad som annars är känt för myndigheten. I yttrandet *skall* anges om *hinder mot förordnande möter* enligt första stycket andra punkten. I övrigt äger 12 kap. 10 § andra stycket och 11 § fastighetsbildningslagen (1970:988) motsvarande tillämpning.

Om inskrivning beviljats eller sökts i del av ägolott, får lantmäterimyndigheten med medgivande av ägolottens ägare förordna att med äganderättsutredningen *ska* följa samma verkan som om nämnda del och återstoden av ägolotten utgjort fastigheter, vilka sammanlagts med varandra. Besvärar mer än en av delarna av beviljad eller sökt inskrivning, äger 12 kap. 5 och 6 §§ fastighetsbildningslagen (1970:988) motsvarande tillämpning.

Innan förordnande enligt första stycket meddelas, *ska* yttrande inhämtas från inskrivningsmyndigheten. Yttrandet, som *ska* avges snarast möjligt, *ska* grundas på *uppgifter som förts in i fastighetsregistret enligt 19 kap. jordabalken* och vad som annars är känt för myndigheten. I yttrandet *ska* anges om *det finns hinder mot förordnande* enligt första stycket andra punkten. I övrigt äger 12 kap. 10 § andra stycket och 11 § fastighetsbildningslagen (1970:988) motsvarande tillämpning.

¹ Senaste lydelse 2000:237.

Meddelas förordnande enligt första stycket på grundval av företrädesordning, *skall* denna i samband därmed fastställas.

Meddelas förordnande enligt första stycket på grundval av företrädesordning, *ska* denna i samband därmed fastställas.

Denna lag träder i kraft den 1 juni 2026.

1.12 Förslag till lag om ändring i expropriationslagen (1972:719)

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 11 § och 6 kap. 11 § och ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

11 §¹

Talan i expropriationsmål kan med laga verkan riktas mot den för vilken lagfart senast är beviljad eller sökt, även om denne före talans väckande har överlåtit fastigheten. Den till vilken fastigheten sålunda överlåtits har i målet samma ställning som om överlåtelsen skett under rättegången. Om tvist angående äganderätten är antecknad i *fastighetsregistrets inskrivningsdel*, kan talan riktas mot den som innehar fastigheten med äganderättsanspråk.

Ny ägare får *ej* rubba vare sig överenskommelse som förre ägaren ingått eller annan åtgärd som vidtagits i målet och som är bindande för förre ägaren.

Talan i expropriationsmål kan med laga verkan riktas mot den för vilken lagfart senast är beviljad eller sökt, även om denne före talans väckande har överlåtit fastigheten. Den till vilken fastigheten sålunda överlåtits har i målet samma ställning som om överlåtelsen skett under rättegången. Om tvist angående äganderätten är antecknad i *fastighetsregistret enligt 19 kap. jordabalken*, kan talan riktas mot den som innehar fastigheten med äganderättsanspråk.

Ny ägare får *inte* rubba vare sig överenskommelse som förre ägaren ingått eller annan åtgärd som vidtagits i målet och som är bindande för förre ägaren.

6 kap.

11 §²

Försummar den exproprierande att inom föreskriven tid *iakttaga* vad som åligger honom enligt 1 § första stycket och 4 §

Försummar den exproprierande att inom föreskriven tid *iaakta* vad som åligger honom enligt 1 § första stycket och 4 §

¹ Senaste lydelse 2000:238.

² Senaste lydelse 2010:996.

och har *ej* fastigheten helt eller delvis tillträtts eller övergått på den exproprierande enligt 10 §, är expropriationsrätten förverkad.

Om fastighetsägaren vill att expropriationen ändå *skall* fullbordas, *skall* han inom tre månader efter förverkandet begära det hos länsstyrelsen. Om han inte vill att expropriationen *skall* fullbordas, får han hos mark- och miljödomstolen visa att expropriationsrätten är förverkad.

Gör han det, *skall* domstolen anmäla förverkandet till inskrivningsmyndigheten för anteckning i *fastighetsregistrets inskrivningsdel*.

och har fastigheten helt eller delvis *inte* tillträtts eller övergått på den exproprierande enligt 10 §, är expropriationsrätten förverkad.

Om fastighetsägaren vill att expropriationen ändå *ska* fullbordas, *ska* han inom tre månader efter förverkandet begära det hos länsstyrelsen. Om han inte vill att expropriationen *ska* fullbordas, får han hos mark- och miljödomstolen visa att expropriationsrätten är förverkad.

Gör han det, *ska* domstolen anmäla förverkandet till inskrivningsmyndigheten för anteckning i *fastighetsregistret*.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

1.13 Förslag till lag om ändring i ledningsrättslagen (1973:1144)

Häri genom föreskrivs att 32 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

32 §¹

Sedan en förrättning enligt denna lag har avslutats och vunnit laga kraft *skall* uppgift om den snarast möjligt föras in i *fastighetsregistrets allmänna del*. Har förrättningen överklagats, *skall* uppgiften föras in där snarast möjligt sedan domstolens avgörande har vunnit laga kraft.

Uppgift om ledningsbeslut som har kunnat överklagas särskilt får föras in i *registrets allmänna del* även om förrättningen inte har avslutats. Uppgiften får dock inte föras in innan beslutet har vunnit laga kraft.

När ett beslut eller en åtgärd vid en avslutad förrättning har överklagats eller när ett ledningsbeslut har överklagats särskilt, får trots detta uppgift med anledning av förrättningen eller beslutet föras in i *registrets allmänna del* i fråga om sådan del som uppenbart inte berörs av överklagandet. Detsamma gäller när ett domstolsavgörande i mål enligt denna lag har överklagats.

Sedan en förrättning enligt denna lag har avslutats och vunnit laga kraft *ska* uppgift om den snarast möjligt föras in i *fastighetsregistret enligt 19 kap. fastighetsbildningslagen (1970:988)*. Har förrättningen överklagats, *ska* uppgiften föras in där snarast möjligt sedan domstolens avgörande har vunnit laga kraft.

Uppgift om ledningsbeslut som har kunnat överklagas särskilt får föras in i *fastighetsregistret* även om förrättningen inte har avslutats. Uppgiften får dock inte föras in innan beslutet har vunnit laga kraft.

När ett beslut eller en åtgärd vid en avslutad förrättning har överklagats eller när ett ledningsbeslut har överklagats särskilt, får trots detta uppgift med anledning av förrättningen eller beslutet föras in i *fastighetsregistret* i fråga om sådan del som uppenbart inte berörs av överklagandet. Detsamma gäller när ett domstolsavgörande i mål enligt denna lag har överklagats.

¹ Senaste lydelse 2000:239.

Om ett förrättningsbeslut har upphört att gälla, *skall anteckning enligt första–tredje styckena* tas bort.

Om ett förrättningsbeslut har upphört att gälla, *ska anteckningen* tas bort.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

1.14 Förslag till lag om ändring i anläggningslagen (1973:1149)

Härigenom föreskrivs att 24 a, 34, 45 och 54 a §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

24 a §¹

Lantmäterimyndigheten kan i anläggningsbeslutet bestämma att styrelsen för en samfällighetsförening får besluta om ändring av andelstal på grund av att en fastighets användningssätt ändras stadigvarande.

Styrelsen *skall* genast under-
rätta berörd fastighetsägare om
beslut enligt första stycket. Styr-
elsen *skall* vidare snarast möjligt
anmäla beslutet för införing i
fastighetsregistrets allmänna del.
Beslutet får tillämpas först sedan
sådan införing har skett.

Styrelsen *ska* genast under-
rätta berörd fastighetsägare om
beslut enligt första stycket. Styr-
elsen *ska* vidare snarast möjligt
anmäla beslutet för införing i *fas-
tighetsregistret enligt 19 kap. fastig-
hetsbildningslagen (1970:988)*. Be-
slutet får tillämpas först sedan
sådan införing har skett.

Styrelsens beslut om ändring av andelstal får inte överklagas.

Den som är missnöjd med beslutet får väcka talan mot föreningen enligt vad som sägs i 46 § lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter angående rättelse av uttaxering.

34 §²

Sedan en förrättning enligt denna lag har avslutats och vunnit laga kraft *skall* uppgift om den snarast möjligt föras in i *fastighetsregistrets allmänna del*. Har förrättningen överklagats, *skall* uppgiften föras in där snarast möjligt sedan domstolens avgörande har vunnit laga kraft.

Sedan en förrättning enligt denna lag har avslutats och vunnit laga kraft *ska* uppgift om den snarast möjligt föras in i *fastighetsregistret enligt 19 kap. fastighetsbildningslagen (1970:988)*. Har förrättningen överklagats, *ska* uppgiften föras in där snarast möjligt sedan domstolens avgörande har vunnit laga kraft.

¹ Senaste lydelse 2000:240.

² Senaste lydelse 2000:240.

Uppgift om anläggningsbeslut som har kunnat överklagas särskilt får föras in i *registrets allmänna del* även om förrättningen inte har avslutats. Uppgiften får dock inte föras in innan beslutet har vunnit laga kraft.

När ett beslut eller en åtgärd vid en avslutad förrättning har överklagats eller när ett anläggningsbeslut har överklagats särskilt, får trots detta uppgift med anledning av förrättningen eller beslutet föras in i *registrets allmänna del* i fråga om sådan del som uppenbart inte berörs av överklagandet. Detsamma gäller när ett domstolsavgörande i mål enligt denna lag har överklagats.

Om ett förrättningsbeslut har upphört att gälla, *skall anteckning enligt första–tredje styckena* tas bort.

Uppgift om anläggningsbeslut som har kunnat överklagas särskilt får föras in i *fastighetsregistret* även om förrättningen inte har avslutats. Uppgiften får dock inte föras in innan beslutet har vunnit laga kraft.

När ett beslut eller en åtgärd vid en avslutad förrättning har överklagats eller när ett anläggningsbeslut har överklagats särskilt, får trots detta uppgift med anledning av förrättningen eller beslutet föras in i *fastighetsregistret* i fråga om sådan del som uppenbart inte berörs av överklagandet. Detsamma gäller när ett domstolsavgörande i mål enligt denna lag har överklagats.

Om ett förrättningsbeslut har upphört att gälla, *ska anteckningen* tas bort.

45 §³

En uppgift om fördelning enligt 42 §, om anslutning enligt 42 a § och om godkännande enligt 43 eller 43 a § ska föras in i *fastighetsregistrets allmänna del* snarast möjligt sedan fördelningen, anslutningen eller godkännandet har fått laga kraft.

En uppgift om fördelning enligt 42 §, om anslutning enligt 42 a § och om godkännande enligt 43 eller 43 a § ska föras in i *fastighetsregistret enligt 19 kap. fastighetsbildningslagen (1970:988)* snarast möjligt sedan fördelningen, anslutningen eller godkännandet har fått laga kraft.

³ Senaste lydelse 2022:362.

54 a §⁴

En överenskommelse om ändring av sådan ersättning enligt 49 § andra stycket, 50 § andra stycket eller 50 a § andra stycket som ska betalas årligen i förskott har samma verkan som ett beslut vid en ny förrättning, om överenskommelsen godkänns av lantmäterimyndigheten. Ett sådant godkännande får lämnas endast om det är uppenbart att överenskommelsen inte strider mot denna lag.

Om ersättningen avser upplåtelse av en väg som ingår i en gemensamhetsanläggning som förvaltas av en samfällighetsförening, företräder föreningen delägarna när överenskommelsen ingås och frågan om godkännande prövas.

En uppgift om godkännandet ska föras in i *fastighetsregistrets allmänna del* snarast möjligt sedan godkännandet har fått laga kraft.

En uppgift om godkännandet ska föras in i *fastighetsregistret enligt 19 kap. fastighetsbildningslagen (1970:988)* snarast möjligt sedan godkännandet har fått laga kraft.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

⁴ Senaste lydelse 2015:373.

1.15 Förslag till lag om ändring i bostadsförvaltningslagen (1977:792)

Härigenom föreskrivs att 26 och 30 §§ och ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

26 §¹

När beslut meddelas om tvångsförvaltning eller när sådant beslut ändras, *skall* underrättelse genast sändas till inskrivningsmyndigheten för anteckning i *fastighetsregistrets inskrivningsdel*. Detsamma gäller när beslut meddelas enligt 18 §.

När beslut meddelas om tvångsförvaltning eller när sådant beslut ändras, *ska* underrättelse genast sändas till inskrivningsmyndigheten för anteckning i *fastighetsregistret enligt 19 kap. jordabalken*. Detsamma gäller när beslut meddelas enligt 18 §.

30 §²

En ansökan om ingripande i förvaltningen kan riktas mot den som senast har beviljats eller sökt lagfart, även om denne har överlåtit fastigheten innan ansökan om ingripande i förvaltningen görs.

Om fastigheten överlåts efter att ansökan har gjorts eller om det är fråga om ett sådant fall som avses i första stycket, ska rättegångsbalkens bestämmelser om verkan av att tvisteföremålet överlåts och om tredje mans deltagande i rättegång tillämpas.

Är tvist om äganderätten antecknad i *fastighetsregistrets inskrivningsdel*, kan en ansökan om ingripande i förvaltningen riktas mot den som innehar fastigheten med äganderättsanspråk.

Är tvist om äganderätten antecknad i *fastighetsregistret enligt 19 kap. jordabalken*, kan en ansökan om ingripande i förvaltningen riktas mot den som innehar fastigheten med äganderättsanspråk.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

¹ Senaste lydelse 2000:242.

² Senaste lydelse 2021:1099.

1.16 Förslag till lag om ändring i jordförvärvslagen (1979:230)

Häri genom föreskrivs att 13 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 §¹

Egendom som har förvärvats genom inrop på exekutiv auktion under sådana förhållanden att förvärvstillstånd skulle ha krävts vid vanligt köp *skall* åter avyttras inom två år efter det att auktionen vunnit laga kraft. Detta gäller dock inte, om dessförinnan nämnda förhållanden har upphört eller inroparen har fått tillstånd att behålla egendomen. I fråga om sådant tillstånd tillämpas bestämmelserna om förvärvstillstånd i 6–8 §§.

Om inropet har skett för att skydda en fordran, för vilken inroparen har panträtt i egendomen, eller annan rättighet som är inskriven i den, får länsstyrelsen medge skäligt anstånd med avyttrandet, om det är sannolikt att förlust annars skulle uppkomma för inroparen.

Avyttras inte egendomen inom föreskriven tid, *skall* länsstyrelsen besluta att egendomen *skall* säljas av kronofogdemyndigheten på offentlig auktion enligt 15 §.

Anteckning om bestämmelserna i *första–tredje styckena skall* göras i det köpebrev som utfärdas med anledning av den exekutiva auktionen och, när lagfart söks, införas i *fastighetsregistrets inskrivningsdel*, om inte sökanden visar

Egendom som har förvärvats genom inrop på exekutiv auktion under sådana förhållanden att förvärvstillstånd skulle ha krävts vid vanligt köp *ska* åter avyttras inom två år efter det att auktionen vunnit laga kraft. Detta gäller dock inte, om dessförinnan nämnda förhållanden har upphört eller inroparen har fått tillstånd att behålla egendomen. I fråga om sådant tillstånd tillämpas bestämmelserna om förvärvstillstånd i 6–8 §§.

Avyttras inte egendomen inom föreskriven tid, *ska* länsstyrelsen besluta att egendomen *ska* säljas av kronofogdemyndigheten på offentlig auktion enligt 15 §.

Anteckning om bestämmelserna *ska* göras i det köpebrev som utfärdas med anledning av den exekutiva auktionen och, när lagfart söks, införas i *fastighetsregistret enligt 19 kap. jordabalken*, om inte sökanden visar att avyttringsskyldigheten har upphört.

¹ Senaste lydelse 2005:423.

att avyttringsskyldigheten har upphört.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.

1.17 Förslag till lag om ändring i lagen (1982:352) om rätt till fastighetsförvärv för ombildning till bostadsrätt eller kooperativ hyresrätt

Härigenom föreskrivs att 3, 4 och 8 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §¹

Om hyresgäster har intresse av att förvärva fast egendom för ombildning av hyresrätt till bostadsrätt eller kooperativ hyresrätt, får detta anmälas till inskrivningsmyndigheten för anteckning i *fastighetsregistrets inskrivningsdel*.

Intresseanmälan *skall* för hyresgästernas räkning göras av en bostadsrättsförening respektive en kooperativ hyresrättsförening.

Föreningen *skall* till sin anmälan foga ett intyg av föreningens styrelse om

1. hur många lägenheter som finns i den fasta egendom som anmälan omfattar,

2. att hyresgästerna i minst två tredjedelar av de uthyrda lägenheterna skriftligen har förklarat sig intresserade av ombildningen, samt att dessa hyresgäster är medlemmar i föreningen och – om de är bostadshyresgäster och anmälan avser ombildning till bostadsrätt – även är folkbokförda på fastigheten, och

3. att samtliga lägenheter i en småhusenhet som omfattas av anmälan hyrs för något annat ändamål än fritidsändamål.

Om hyresgäster har intresse av att förvärva fast egendom för ombildning av hyresrätt till bostadsrätt eller kooperativ hyresrätt, får detta anmälas till inskrivningsmyndigheten för anteckning i *fastighetsregistret enligt 19 kap. jordabalken*.

Intresseanmälan *ska* för hyresgästernas räkning göras av en bostadsrättsförening respektive en kooperativ hyresrättsförening.

Föreningen *ska* till sin anmälan foga ett intyg av föreningens styrelse om

¹ Senaste lydelse 2003:33.

4 §²

Fastighetsägaren och den förening som har gjort intresseanmälan *skall* av inskrivningsmyndigheten underrättas om att en intresseanmälan har antecknats i *fastighetsregistrets inskrivningsdel*.

Fastighetsägaren och den förening som har gjort intresseanmälan *ska* av inskrivningsmyndigheten underrättas om att en intresseanmälan har antecknats i *fastighetsregistret*.

8 §³

Hyresnämnden *skall* se till att förslaget till köpeavtal delges den förening som har gjort intresseanmälan. Efter delgivningen får inte hembudet eller samtycket till avtalsförslaget återkallas eller förslaget ändras.

Hyresnämnden *ska* se till att förslaget till köpeavtal delges den förening som har gjort intresseanmälan. Efter delgivningen får inte hembudet eller samtycket till avtalsförslaget återkallas eller förslaget ändras.

Efter hembudet är fastighetsägaren skyldig att ge föreningen tillfälle att besikta egendomen.

Hyresnämnden *skall* för anteckning i *fastighetsregistrets inskrivningsdel* underrätta inskrivningsmyndigheten om hembudet och om dagen för det.

Hyresnämnden *ska* för anteckning i *fastighetsregistret* underrätta inskrivningsmyndigheten om hembudet och om dagen för det.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

² Senaste lydelse 2002:99.

³ Senaste lydelse 2002:99.

1.18 Förslag till lag om ändring i lagen (1985:277) om vissa bulvanförhållanden

Härigenom föreskrivs att 9 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 §¹

Om talan enligt 3 § avser egendom som är av beskaffenhet att kunna vara föremål för pant-rätt på grund av in-teckning, ska rätten genast underrätta inskrivningsmyndigheten om att sådan talan har väckts. Inskrivningsmyndigheten ska anteckna detta i *fastighetsregistrets inskrivningsdel*.

Om talan enligt 3 § avser egendom som är av beskaffenhet att kunna vara föremål för pant-rätt på grund av in-teckning, ska rätten genast underrätta inskrivningsmyndigheten om att sådan talan har väckts. Inskrivningsmyndigheten ska anteckna detta i *fastighetsregistret enligt 19 kap. jordabalken*.

Rätten ska vidare underrätta Kronofogdemyndigheten när rättens beslut om försäljning har vunnit laga kraft.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

¹ Senaste lydelse 2008:161.

1.19 Förslag till lag om ändring i lagen (1985:658) om arrendatorers rätt att förvärva arrendestället

Härigenom föreskrivs att 2, 3 och 9 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §¹

Om en arrendator har intresse av att utöva sin förvärvsrätt, får han anmäla detta till inskrivningsmyndigheten för anteckning i *fastighetsregistrets inskrivningsdel*. Vid bostadsarrende får en intresseanmälan göras endast om det på arrendestället finns ett sådant bostadshus som avses i 10 kap. 1 § jordabalken och huset har åsatts taxeringsvärde.

Till anmälan *skall* fogas arrendeavtalet i original eller bestyrkt kopia.

Avser anmälan ett bostadsarrende, *skall* till anmälan dessutom fogas bevis om att bostadshuset har åsatts taxeringsvärde.

Om en arrendator har intresse av att utöva sin förvärvsrätt, får han anmäla detta till inskrivningsmyndigheten för anteckning i *fastighetsregistret enligt 19 kap. jordabalken*. Vid bostadsarrende får en intresseanmälan göras endast om det på arrendestället finns ett sådant bostadshus som avses i 10 kap. 1 § jordabalken och huset har åsatts taxeringsvärde.

Till anmälan *ska* fogas arrendeavtalet i original eller bestyrkt kopia.

Avser anmälan ett bostadsarrende, *ska* till anmälan dessutom fogas bevis om att bostadshuset har åsatts taxeringsvärde.

3 §²

Jordägaren och arrendatorn *skall* av inskrivningsmyndigheten underrättas om att en intresseanmälan har antecknats i *fastighetsregistrets inskrivningsdel*.

Jordägaren och arrendatorn *ska* av inskrivningsmyndigheten underrättas om att en intresseanmälan har antecknats i *fastighetsregistret*.

¹ Senaste lydelse 2000:247.

² Senaste lydelse 2000:247.

9 §³

Förslaget till köpeavtal *skall* genom arrendenämndens försorg delges arrendatorn. Sedan delgivning skett får inte hembudet eller samtycket till avtalsförslaget återkallas eller förslaget ändras.

Arrendenämnden *skall* för anteckning i *fastighetsregistrets inskrivningsdel* underrätta inskrivningsmyndigheten om hembudet och om dagen då hembudet skedde. Sådan underrättelse *skall* också ske om ett hembud avvisas på grund av bestridande som avses i 5 § tredje stycket.

Förslaget till köpeavtal *ska* genom arrendenämndens försorg delges arrendatorn. Sedan delgivning skett får inte hembudet eller samtycket till avtalsförslaget återkallas eller förslaget ändras.

Arrendenämnden *ska* för anteckning i *fastighetsregistret enligt 19 kap. jordabalken* underrätta inskrivningsmyndigheten om hembudet och om dagen då hembudet skedde. Sådan underrättelse *ska* också ske om ett hembud avvisas på grund av bestridande som avses i 5 § tredje stycket.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

³ Senaste lydelse 2000:247.

1.20 Förslag till lag om ändring i kulturmiljölagen (1988:950)

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 8 och 17 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

8 §¹

Länsstyrelsen *skall* genast vidta de åtgärder som behövs för att en anteckning *skall* bli införd i fastighetsregistrets *allmänna del* eller för att en tidigare gjord anteckning *skall* tas bort,

1. då fråga väckts eller tagits upp om att en byggnad *skall* förklaras för byggnadsminne eller förklaring utfärdats enligt 7 §,

2. då förordnande enligt 6 § första stycket meddelats eller upphävts,

3. då beslut om byggnadsminnesförklaring vunnit laga kraft eller hävts, eller

4. då ansökan om byggnadsminnesförklaring avslagits.

Bestämmelser om vem som *skall* föra in eller ta bort uppgifter i fastighetsregistrets *allmänna del* finns i 19 kap. 6 § fastighetsbildningslagen (1970:988).

Länsstyrelsen *ska* genast vidta de åtgärder som behövs för att en anteckning *ska* bli införd i fastighetsregistret eller för att en tidigare gjord anteckning *ska* tas bort,

1. då fråga väckts eller tagits upp om att en byggnad *ska* förklaras för byggnadsminne eller förklaring utfärdats enligt 7 §,

Bestämmelser om vem som *ska* föra in eller ta bort uppgifter i fastighetsregistret finns i 19 kap. 6 § fastighetsbildningslagen (1970:988).

17 §²

Om en länsstyrelse har meddelat ett föreläggande eller förbud mot någon i egenskap av ägare till en fastighet, tomträtts-havare eller ägare till en byggnad på mark som tillhör någon annan,

Om en länsstyrelse har meddelat ett föreläggande eller förbud mot någon i egenskap av ägare till en fastighet, tomträtts-havare eller ägare till en byggnad på mark som tillhör någon annan,

¹ Senaste lydelse 2005:1213.

² Senaste lydelse 2000:265.

får länsstyrelsen sända beslutet till inskrivningsmyndigheten för anteckning i *fastighetsregistrets inskrivningsdel*. Är föreläggandet förenat med löpande vite, *skall* även detta antecknas. Den som senast sökt lagfart eller inskrivning av förvärv av tomträtt *skall*, om den sökande inte är föreläggandets eller förbudets adressat, av inskrivningsmyndigheten genast i rekommenderat brev underrättas om anteckningen.

Har anteckning gjorts, gäller föreläggandet eller förbudet mot ny ägare av egendomen. Har den nya ägaren förvärvat egendomen genom köp, byte eller gåva och utgör egendomen fastighet eller tomträtt, gäller även löpande vite mot den nya ägaren räknat från tidpunkten för äganderättsövergången. Annat vite gäller inte mot en ny ägare av egendomen, men länsstyrelsen får sätta ut nytt vite för den ägaren. Löpande vite som avser en viss period får tas ut endast av den som var ägare vid periodens början.

Har ett antecknat föreläggande eller förbud upphävts genom ett beslut som vunnit laga kraft eller har den åtgärd som avses med föreläggandet vidtagits eller har ändamålet med föreläggandet eller förbudet förlorat sin betydelse, *skall* länsstyrelsen så snart den fått vetskap om förhållandet anmäla detta till inskrivningsmyndigheten för borttagande av anteckningen.

får länsstyrelsen sända beslutet till inskrivningsmyndigheten för anteckning i *fastighetsregistret enligt 19 kap. jordabalken*. Är föreläggandet förenat med löpande vite, *ska* även detta antecknas. Den som senast sökt lagfart eller inskrivning av förvärv av tomträtt *ska*, om den sökande inte är föreläggandets eller förbudets adressat, av inskrivningsmyndigheten genast i rekommenderat brev underrättas om anteckningen.

Har ett antecknat föreläggande eller förbud upphävts genom ett beslut som vunnit laga kraft eller har den åtgärd som avses med föreläggandet vidtagits eller har ändamålet med föreläggandet eller förbudet förlorat sin betydelse, *ska* länsstyrelsen så snart den fått vetskap om förhållandet anmäla detta till inskrivningsmyndigheten för borttagande av anteckningen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

1.21 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:448) om pantbrevsregister

Härigenom föreskrivs att 3, 4, 18 och 19 a §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §¹

Pantbrevsregistret får användas för följande ändamål

1. för registrering av inteckningar och pantbrevshavare enligt denna lag,

2. som underlag för beslut som får meddelas enligt denna lag, och

3. som underlag för underrättelser till registrerade pantbrevshavare och dem som enligt 4 § *skall* anses som pantbrevshavare om

a) *innehållet i fastighetsregistrets allmänna del och inskrivningsdel,*

b) taxeringsvärden och andra vid fastighetstaxering fastställda uppgifter,

c) fastighetsägares och tomträttshavares postadresser.

4 §²

För att en inteckning *skall* få föras in i pantbrevsregistret fordras att den är införd i *fastighetsregistrets inskrivningsdel* och att begäran om registrering framställs enligt 5 eller 6 §.

En uppgift i pantbrevsregistret om en inteckning får förenas med en uppgift om vem som har rätt att råda över registreringen (pantbrevshavare). Endast den

För att en inteckning *ska* få föras in i pantbrevsregistret fordras att den är införd i *fastighetsregistret enligt 19 kap. jordabalken* och att begäran om registrering framställs enligt 5 eller 6 §.

En uppgift i pantbrevsregistret om en inteckning får förenas med en uppgift om vem som har rätt att råda över registreringen (pantbrevshavare). Endast den

¹ Senaste lydelse 2003:257.

² Senaste lydelse 2003:257.

som har fått tillstånd enligt 14 § får registreras som pantbrevshavare. Om registret inte innehåller någon uppgift om pantbrevshavare, *skall* den som senast har beviljats lagfart på fastigheten anses som pantbrevshavare. Gäller inteckningen i tomträtt, *skall* i stället den som enligt *fastighetsregistrets inskrivningsdel* är tomträttshavare anses som pantbrevshavare.

Om en inteckning har varit föremål för beslut om utbyte enligt 22 kap. 8 § jordabalken, *skall* bestämmelserna i denna lag om inteckning i stället gälla de genom utbytet beslutade pantbrev.

som har fått tillstånd enligt 14 § får registreras som pantbrevshavare. Om registret inte innehåller någon uppgift om pantbrevshavare, *ska* den som senast har beviljats lagfart på fastigheten anses som pantbrevshavare. Gäller inteckningen i tomträtt, *ska* i stället den som enligt *fastighetsregistret* är tomträttshavare anses som pantbrevshavare.

Om en inteckning har varit föremål för beslut om utbyte enligt 22 kap. 8 § jordabalken, *ska* bestämmelserna i denna lag om inteckning i stället gälla de genom utbytet beslutade pantbrev.

18 §³

I samband med registreringsåtgärder enligt 5–10 §§ får den statliga lantmäterimyndigheten hämta uppgifter om inteckningen samt om lagfart och inskrivning av förvärv av tomträtt från *fastighetsregistrets inskrivningsdel* med hjälp av automatiserad behandling.

I samband med registreringsåtgärder enligt 5–10 §§ får den statliga lantmäterimyndigheten hämta uppgifter om inteckningen samt om lagfart och inskrivning av förvärv av tomträtt från *fastighetsregistret* med hjälp av automatiserad behandling.

19 a §⁴

Den som senast har beviljats lagfart på en fastighet får ha direktåtkomst till sådana uppgifter i pantbrevsregistret som avser inteckningar i fastigheten. Om fastigheten är upplåten med tomträtt, får i stället den som

Den som senast har beviljats lagfart på en fastighet får ha direktåtkomst till sådana uppgifter i pantbrevsregistret som avser inteckningar i fastigheten. Om fastigheten är upplåten med tomträtt, får i stället den som

³ Senaste lydelse 2008:546.

⁴ Senaste lydelse 2006:143.

enligt *fastighetsregistrets inskrivningsdel* är tomträttshavare ha sådan direktåtkomst.

enligt *fastighetsregistret* är tomt rättshavare ha sådan direktåtkomst.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

1.22 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:629) om kommunala folkomröstningar

Häri genom föreskrivs att 6 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

När en kommunal folkomröstning ska hållas, ska en röstlängd upprättas för varje omröstningsdistrikt. Det är uppgifterna i folkbokföringsdatabasen enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i skatteförvaltningens folkbokföringsverksamhet och i fastighetsregistret enligt *lagen (2000:224) om fastighetsregister* 30 dagar före dagen för folkomröstningen som ska ligga till grund för uppgifterna i röstlängderna.

6 §¹

När en kommunal folkomröstning ska hållas, ska en röstlängd upprättas för varje omröstningsdistrikt. Det är uppgifterna i folkbokföringsdatabasen enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i skatteförvaltningens folkbokföringsverksamhet och i fastighetsregistret enligt *lagen (0000:000) om fastighetsregister och elektroniskt tillhandahållande av fastighetsinformation* 30 dagar före dagen för folkomröstningen som ska ligga till grund för uppgifterna i röstlängderna.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

¹ Senaste lydelse 2019:888.

1.23 Förslag till lag om ändring i lagen (2005:105) om säkerhetsrätt i försäkringsersättning

Härigenom föreskrivs att 5 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §

Om det vid fördelningen av medel utfaller betalning på beloppet av ett pantbrev eller ett företagsinteckningsbrev, *skall* länsstyrelsen anmäla detta till inskrivningsmyndigheten för anteckning i *fastighetsregistrets inskrivningsdel* och företagsinteckningsregistret. Anmälan *skall* göras genast efter det att fördelningen blivit godkänd eller vunnit laga kraft. En kopia av fördelningslängden *skall* fogas till anmälan.

Ansökan enligt 4 § *skall* göras i samband med anmälan som avses i första stycket i denna paragraf.

Om det vid fördelningen av medel utfaller betalning på beloppet av ett pantbrev eller ett företagsinteckningsbrev, *ska* länsstyrelsen anmäla detta till inskrivningsmyndigheten för anteckning i *fastighetsregistret enligt 19 kap. jordabalken* och företagsinteckningsregistret. Anmälan *ska* göras genast efter det att fördelningen blivit godkänd eller vunnit laga kraft. En kopia av fördelningslängden *ska* fogas till anmälan.

Ansökan enligt 4 § *ska* göras i samband med anmälan som avses i första stycket i denna paragraf.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

1.24 Förslag till lag om ändring i vallagen (2005:837)

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 1 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

1 §

Vid val *skall* den centrala valmyndigheten för varje valdistrikt upprätta en förteckning över dem som är röstberättigade i valet (röstlängd).

Röstlängderna *skall* grundas på de uppgifter som 30 dagar före valdagen finns i folkbokföringsdatabasen enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet och i fastighetsregistret enligt *lagen* (2000:224) om fastighetsregister.

Vid val *ska* den centrala valmyndigheten för varje valdistrikt upprätta en förteckning över dem som är röstberättigade i valet (röstlängd).

Röstlängderna *ska* grundas på de uppgifter som 30 dagar före valdagen finns i folkbokföringsdatabasen enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet och i fastighetsregistret enligt *lagen* (0000:000) om fastighetsregister och elektroniskt tillhandahållande av fastighetsinformation.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

1.25 Förslag till lag om ändring i lagen (2006:378) om lägenhetsregister

Härigenom föreskrivs att 3 och 8 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

Om inget annat anges har termer och uttryck som används i denna lag samma betydelse och tillämpningsområde som i *lagen (2000:224) om fastighetsregister* och *fastighetstaxeringslagen (1979:1152)*.

Om inget annat anges har termer och uttryck som används i denna lag samma betydelse och tillämpningsområde som i *lagen (0000:000) om fastighetsregister och elektroniskt tillhandahållande av fastighetsinformation* och *fastighetstaxeringslagen (1979:1152)*.

Med bostadslägenhet avses en sådan lägenhet som är avsedd att helt eller till en inte oväsentlig del användas som bostad.

Med entré avses en ingång till byggnaden där bostadslägenheten är belägen.

Med belägenhetsadress avses en adress som entydigt anger läget för en bestämd plats.

Vad som föreskrivs om fastighetsägare i denna lag gäller, om tomträtt har upplåtits i en fastighet, tomträttshavaren och, om det på en fastighet finns en byggnad som inte hör till fastigheten, ägaren av byggnaden.

8 §

Uppgifter i lägenhetsregistret får hämtas från fastighetsregistret och från fastighetsägare.

Bestämmelser om fastighetsregistret finns i *lagen (2000:224) om fastighetsregister*.

Bestämmelser om fastighetsregistret finns i *lagen (0000:000) om fastighetsregister och elektroniskt tillhandahållande av fastighetsinformation*.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

1.26 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

Härigenom föreskrivs

dels att 11 kap. 41 § ska ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast före 40 § ska lyda ”Anteckningar i fastighetsregistret”.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 kap.

41 §¹

När ett beslut som avses i 40 § har kommit in till inskrivningsmyndigheten, ska myndigheten genast göra en anteckning om det i *fastighetsregistrets inskrivningsdel*. Om föreläggandet eller förbudet har förenats med ett löpande vite enligt 4 § lagen (1985:206) om viten, ska myndigheten göra en anteckning också om detta.

Inskrivningsmyndigheten ska genast i ett rekommenderat brev underrätta den som senast har sökt lagfart eller inskrivning av förvärv av tomträtt om anteckningen, om föreläggandet eller förbudet inte är riktat mot denne.

När ett beslut som avses i 40 § har kommit in till inskrivningsmyndigheten, ska myndigheten genast göra en anteckning om det i *fastighetsregistret enligt 19 kap. jordabalken*. Om föreläggandet eller förbudet har förenats med ett löpande vite enligt 4 § lagen (1985:206) om viten, ska myndigheten göra en anteckning också om detta.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

¹ Senaste lydelse 2011:335.

1.27 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:1767) om geografisk miljöinformation

Härigenom föreskrivs att 15 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

15 §¹

Bestämmelser om

1. behandling av personuppgifter finns i

a) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning),

b) lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, och

c) föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen,

2. behandling av personuppgifter i fastighetsregistret finns i *lagen (2000:224) om fastighetsregister,*

3. krav på tillstånd för spridning av en sammanställning av geografisk information finns i lagen (2016:319) om skydd för geografisk information,

4. säkerhetsskydd finns i säkerhetsskyddslagen (2018:585), och

5. upphovsrätt finns i lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

¹ Senaste lydelse 2018:593.

1.28 Förslag till lag om ändring i lagen (2011:900) om dödande av förkommen handling

Härigenom föreskrivs att 5, 9, 10, 13, 21 och 22 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §

Ansökan ska vara skriftlig och innehålla uppgifter om de omständigheter som åberopas till stöd för att handlingen har förstörts eller kommit bort. Till ansökan ska fogas en kopia av handlingen eller sådana uppgifter om handlingens innehåll, som är nödvändiga för att den med säkerhet ska kunna identifieras.

Avser ansökan dödande av en inteckningshandling ska inskrivningsmyndigheten göra en anteckning om ansökan i inskrivningsboken, inskrivningsregistret eller *fastighetsregistrets inskrivningsdel*.

Avser ansökan dödande av en inteckningshandling ska inskrivningsmyndigheten göra en anteckning om ansökan i inskrivningsboken, inskrivningsregistret eller *enligt 19 kap. jordabalken i fastighetsregistret*.

9 §

Om tiden för anmälan enligt 8 § andra stycket har gått ut och det inte finns någon omständighet som visar eller ger skälig anledning att anta att handlingen finns i behåll, ska handlingen dödas genom beslut av myndigheten.

När det gäller inteckningshandlingar ska beslutet innehålla en upplysning om att beslutet inte innebär att inteckningen dödas.

Inskrivningsmyndigheten ska anteckna ett beslut om dödande av inteckningshandling i inskrivningsboken, inskrivningsregistret eller *fastighetsregistrets inskrivningsdel*.

Inskrivningsmyndigheten ska anteckna ett beslut om dödande av inteckningshandling i inskrivningsboken, inskrivningsregistret eller *enligt 19 kap. jordabalken i fastighetsregistret*.

10 §

Om förutsättningarna för att döda en handling enligt denna lag inte är uppfyllda, ska myndigheten avslå ansökan.

Ett beslut om att avslå en ansökan om dödande av inteckningshandling ska, sedan beslutet vunnit laga kraft, antecknas i inskrivningsboken, inskrivningsregistret eller *fastighetsregistrets inskrivningsdel*.

Ett beslut om att avslå en ansökan om dödande av inteckningshandling ska, sedan beslutet vunnit laga kraft, antecknas i inskrivningsboken, inskrivningsregistret eller *enligt 19 kap. jordabalken i fastighetsregistrets*.

13 §

Sedan ett beslut om dödande av pantbrev eller företagsinteckningsbrev vunnit laga kraft, ska inskrivningsmyndigheten på ansökan utfärda nytt pantbrev eller inteckningsbrev som svarar mot det dödade samt göra anteckning om detta i inskrivningsboken, inskrivningsregistret eller *fastighetsregistrets inskrivningsdel*.

Sedan ett beslut om dödande av pantbrev eller företagsinteckningsbrev vunnit laga kraft, ska inskrivningsmyndigheten på ansökan utfärda nytt pantbrev eller inteckningsbrev som svarar mot det dödade samt göra anteckning om detta i inskrivningsboken, inskrivningsregistret eller *enligt 19 kap. jordabalken i fastighetsregistret*.

Har en intecknad fordringshandling dödats genom beslut som vunnit laga kraft, ska inskrivningsmyndigheten på ansökan anteckna i inskrivningsboken eller inskrivningsregistret att ny handling, som utfärdats enligt 12 §, medför den inteckningsrätt som tillkommit den dödade handlingen.

21 §

En ansökan om dödande av inteckning ska göras hos den inskrivningsmyndighet som handlägger ärenden om inskrivning av inteckningen.

Den som senast har antecknats som innehavare av handlingen ska delges ansökan, om det kan ske. Inskrivningsmyndigheten ska därefter utfärda ett föreläggande, som ska kungöras på det sätt som anges i 8 §. Föreläggandet ska innehålla en beskrivning av handlingen. I föreläggandet ska det också finnas en uppmaning till den som kan inneha handlingen eller vet att den finns i behåll eller som i övrigt

kan lämna upplysningar i ärendet, att anmäla detta till myndigheten senast en angiven dag. Denna dag ska bestämmas så att minst sex månader kommer att ha förflutit från dagen för kungörandet. Sökanden ska underrättas om innehållet i föreläggandet.

När en ansökan om dödande av inteckning har kommit in till inskrivningsmyndigheten, ska myndigheten anteckna detta i inskrivningsboken, inskrivningsregistret eller *fastighetsregistrets inskrivningsdel*.

När en ansökan om dödande av inteckning har kommit in till inskrivningsmyndigheten, ska myndigheten anteckna detta i inskrivningsboken, inskrivningsregistret eller *enligt 19 kap. jordabalken i fastighetsregistret*.

Vid handläggningen i övrigt gäller 5 och 6 §§ och 10 § första stycket.

22 §

Om tiden för anmälan enligt 21 § andra stycket har gått ut och det inte finns någon omständighet som utgör skälig anledning att låta inteckningen fortsätta gälla, ska myndigheten besluta att inteckningen, efter ansökan hos inskrivningsmyndigheten, får dödas utan att handlingen kan visas upp.

Inskrivningsmyndigheten ska anteckna ett beslut om dödande av inteckning i inskrivningsboken, inskrivningsregistret eller *fastighetsregistrets inskrivningsdel*. Har ansökan avslagits, ska detta dock inte antecknas förrän beslutet har vunnit laga kraft.

Inskrivningsmyndigheten ska anteckna ett beslut om dödande av inteckning i inskrivningsboken, inskrivningsregistret eller *enligt 19 kap. jordabalken i fastighetsregistret*. Har ansökan avslagits, ska detta dock inte antecknas förrän beslutet har vunnit laga kraft.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

1.29 Förslag till lag om ändring i lagen (2013:488) om förnyelse av vissa inskrivningar i fastighetsregistret

Härigenom föreskrivs att 4 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

Om anmälan inte avvisas, ska det antecknas i *fastighetsregistrets inskrivningsdel* att inskrivningen eller ansökan om inskrivning förnyas.

Om anmälan inte avvisas, ska det antecknas i *fastighetsregistret enligt 19 kap. jordabalken* att inskrivningen eller ansökan om inskrivning förnyas.

För handläggningen av ärendet om anteckning tillämpas 19 kap. 11 § första och andra styckena, 19 §, 20 § och 22–26 §§ jordabalken i stället för det som sägs i 19 kap. 31 § jordabalken. Det som sägs om ansökan ska avse anmälan om förnyelse.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

1.30 Förslag till fastighetsdataförordning

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § I denna förordning finns bestämmelser som kompletterar fastighetsdatalagen (0000:000).

Ord och uttryck i denna förordning har samma betydelse som i den lagen.

2 § Denna förordning är meddelad med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen.

Tillämpningsområde

3 § Med fastighetsregister- och tillhandahållandeverksamhet i 2 § fastighetsdatalagen (0000:000) avses verksamhet som regleras i lagen (0000:000) om fastighetsregister och elektroniskt tillhandahållande av fastighetsinformation.

Begränsning av behandling av personnummer och samordningsnummer vid elektroniskt tillhandahållande

4 § Lantmäteriet får tillåta sökning på personnummer och samordningsnummer enligt 9 § fastighetsdatalagen (0000:000) endast för ändamål som grundas på 2 kap. 1–2 §§ lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

5 § Lantmäteriet får tillhandahålla sammanställningar av personnummer och samordningsnummer enligt 9 § fastighetsdatalagen (0000:000) endast för ändamål som grundas på 2 kap. 1–2 §§ lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, och för aktualisering, komplettering eller kontroll av fastighetsinformation som finns i kund- eller medlemsregister eller liknande register.

Begränsningar av behandling av uppgifter om personliga eller ekonomiska förhållanden vid elektroniskt tillhandahållande

6 § Lantmäteriet får tillhandahålla sammanställningar av uppgifter om inteckningar eller motsvarande uppgifter om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden enligt 10 § fastighetsdatalagen (0000:000) endast för ändamål som grundas på 2 kap. 1–2 §§ lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

Begränsningar för direktåtkomst

7 § Lantmäteriet får tillhandahålla personuppgifter som avses i 4–6 §§ genom direktåtkomst endast om det är nödvändigt för

a) verksamhet för vilken staten eller en kommun ansvarar enligt lag eller annan författning,

b) omsättning av sådan egendom som registreras i fastighetsregistret,

c) kreditgivning, försäkringsgivning eller annan allmän eller enskild verksamhet där fastighetsinformation utgör underlag för prövningar eller beslut,

d) fastighetsförvaltning, byggande eller någon annan liknande åtgärd, eller

e) fullgörande av informationsansvar eller samarbete enligt lagen (2010:1767) om geografisk miljöinformation, om en personuppgift utgörs av en fastighets registerbeteckning eller adress.

Vid sådant tillhandahållande till enskilda är det förbjudet att använda namn som sökbegrepp.

Begränsning för direkt marknadsföring

8 § Sammanställningar som Lantmäteriet utför på framställan av annan för ändamålet direkt marknadsföring enligt 11 § fastighetsdatalagen (0000:000) får grundas på urvalskriterier som personnummer, samordningsnummer, födelsetid, civilstånd, utmätning, konkurs eller standardpoäng endast om det är nödvändigt för att marknadsföringsåtgärden ska uppnå krav på god marknadsföringssed enligt marknadsföringslagen (2008:486).

Prövning av rätten till rättelse

9 § Rätten till rättelse får prövas av behörig myndighet i verksamhet där det ingår att föra in, ändra och ta bort uppgifter i fastighetsregistret.

Bestämmelser om behöriga myndigheter finns i förordningen (0000:000) om fastighetsregister och elektroniskt tillhandahållande av fastighetsinformation.

Föreskrifter

10 § Lantmäteriet får meddela närmare föreskrifter till 8 § andra stycket fastighetsdatalagen (0000:000) och om verkställighet av bestämmelserna i den lagen och denna förordning.

11 § Lantmäteriet får meddela sådana föreskrifter om personuppgiftsbiträdens hantering av personuppgifter som avses i artikel 28.3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2026.

1.31 Förslag till förordning om fastighetsregister och elektroniskt tillhandahållande av fastighetsinformation

Härigenom föreskrivs följande.

1 kap. Inledande bestämmelser

Förordningens innehåll

1 § I denna förordning finns bestämmelser om fastighetsregistret samt om elektroniskt tillhandahållande av fastighetsinformation. Bestämmelserna avser

- uppgifter om fast egendom och fastighetsrättsliga åtgärder (2 kap.)
- uppgifter om ägande- och nyttjanderättsförhållanden och andra inskrivningsåtgärder (3 kap.)
- uppgifter om fastighetstaxering (4 kap.)
- uppgifter om adresser och byggnader (5 kap.)
- uppgifter om planer, bestämmelser om marks användning, beslut och utredningar (6 kap.)
- geometrisk information och koordinater (7 kap.)
- tilläggsinformation (8 kap.)
- behöriga myndigheter (9 kap.)
- samarbete, samordning och underrättelseskyldighet (10 kap.)
- alternativa redovisningssätt (11 kap.)
- elektroniskt tillhandahållande av fastighetsinformation (12 kap.).

2 § Förordningen är meddelad med stöd av

– 2 kap. 3 och 4 §§ lagen (0000:00) om fastighetsregister och elektroniskt tillhandahållande av fastighetsinformation i fråga om innehållet i fastighetsregistret och om behöriga myndigheter,

– 3 kap. 3 och 4 §§ lagen om fastighetsregister och elektroniskt tillhandahållande av fastighetsinformation i fråga om omfattningen av rätten att uppställa villkor i åtkomstillstånd, när åtkomstillstånd inte behövs, ytterligare förutsättningar för åtkomstillstånd om vidareförmedling av uppgifter, begränsningar för vilka uppgifter som ingår i samhällets informationsförsörjning och begränsningar för medborgartjänster, och

– 8 kap. 7 § regeringsformen i fråga om övriga bestämmelser.

Ord och uttryck i förordningen

3 § I denna förordning avses med

fastighet: vad som i fastighetsregistret redovisas som fastighet framgår av 19 kap. 1 § fastighetsbildningslagen (1970:988),

fastighetsrättslig åtgärd: åtgärd som har eller har haft betydelse för enhets bestånd eller omfattning,

fristående fiske: fiske som inte ingår i äganderätten till ett vattenområde och inte utgör servitut,

inskrivningsmyndighet: behörig myndighet enligt 19 kap. 3 § jordabalken,

inskrivningsåtgärd: inskrivning i fastighetsregistret enligt 19 kap. jordabalken,

interoperabilitetslösning: en återanvändbar resurs som avser rättsliga, organisatoriska, semantiska eller tekniska krav, såsom konceptuella ramverk, riktlinjer, referensarkitekturer, tekniska specifikationer, standarder, tjänster och applikationer, samt dokumenterade tekniska komponenter, såsom källkod, som syftar till att uppnå interoperabilitet vid datadelning,

Lantmäteriet: myndighet enligt förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet som är behörig myndighet och som ansvarar för fastighetsregistret,

lantmäterimyndighet: behörig myndighet enligt 19 kap. 6 § fastighetsbildningslagen (1970:988),

registrering: åtgärd att föra in, ändra eller ta bort uppgifter i fastighetsregistret,

samfällighet: en ägolott som vid fastighetsbildning har avsatts för ett visst samfällt ändamål eller ett område som i annat fall hör till flera fastigheter gemensamt,

teknisk åtgärd: utredning, mätningsteknisk undersökning eller liknande utredning som berör enhet.

Utfärdande av bevis

4 § Om lantmäterimyndigheten eller inskrivningsmyndigheten har angett att bevis ska utfärdas eller uppgift tillställas en viss myndighet, ett visst register eller någon annan, ska Lantmäteriet framställa och expediera beviset eller framställa och översända uppgiften.

Bestämmelser om fastighetsbevis finns i kungörelsen (1974:1063) om fastighetsbevis med mera.

Drift och förvaltning av fastighetsregistret

5 § Lantmäteriet ansvarar för drift och förvaltning av fastighetsregistret.

Dispens

6 § Om det finns särskilda skäl får Lantmäteriet i det enskilda fallet ge dispens från bestämmelser i den här förordningen. Lantmäteriet får dock inte ge dispens från bestämmelser i 3 kap.

2 kap. Uppgifter om fast egendom och fastighetsrättsliga åtgärder

Kapitlets innehåll

1 § I detta kapitel finns bestämmelser om uppgifter om fast egendom och fastighetsrättsliga åtgärder enligt 2 kap. 2 § 1 lagen (0000:000) om fastighetsregister och elektroniskt tillhandahållande av fastighetsinformation. Uppgifterna avser

- fastigheter och samfälligheter (5–6 §§), och
- gemensamhetsanläggningar (35 §).

2 § Övriga bestämmelser om fastigheter och samfälligheter avser

- när uppgift anses införd (7 §),
- avregistrerade fastigheter eller samfälligheter (8 och 9 §§),
- särskild redovisning i vissa fall (10–14 §§),
- regler till grund för fastigheters och samfälligheters registerbeteckning (15–20 §§),
- registerbeteckningens utformning (21–23 §§),
- att registerbeteckning ska vara unik (24 §),
- särskilt namn på fastighet (25 §),
- ofullständig redovisning (26 §),
- spårbarhet till bakomliggande handlingar (27 §),
- ändringar som påverkar fastigheters och samfälligheters registerbeteckningar (28 §), och

– beslutsrätt och underrättelse om ändrad registerbeteckning (29–34 §§).

3 § Övriga bestämmelser om gemensamhetsanläggningar avser

- särskild redovisning i vissa fall (36 och 37 §§),
- regler till grund för gemensamhetsanläggningens beteckning (38–42 §§),
- utformning av beteckningen (43 §), och
- att beteckningen ska vara unik (44 och 45 §§).

4 § Bemyndigande för Lantmäteriet att meddela föreskrifter till detta kapitel finns i 46 §.

Fastighet

5 § Uppgift om fastighet ska ange

1. registerbeteckning,
2. anmärkning om att tomträtt är inskriven i fastighet,
3. att ett tredimensionellt utrymme hör till enheten,
4. att en ägarlägenhetsfastighet eller ett annat tredimensionellt utrymme urholkar enheten,
5. om att enheten är en ägarlägenhetsfastighet,
6. län,
7. socken,
8. särskilt namn på fastighet,
9. enhets tidigare registerbeteckning,
10. datum för omregistrering och aktbeteckning,
11. registerbeteckning för enheter från vilken eller vilka den redovisade enheten kommer,
12. om fastighet är avskild från sämjelott eller har bildats genom sammanläggning där endast del av ursprungsenhet ingått,
13. enhets belägenhetsadress,
14. enhets land-, vatten- och totalareal och, om det är lämpligt, enhetsområdes land-, vatten- och totalareal; för varje ägarlägenhetsfastighet redovisas i stället för arealuppgift, uppgift om boarea och våningsplan; för varje tredimensionellt utrymme av annat slag redovisas i stället för arealuppgift, uppgift om typ, storlek och höjdläge,
15. nummer på enhetsområde,

16. antal registrerade områden,
17. beteckning på område som tillkommit genom sämjedelning,
18. om att ej arealredovisat vattenområde tillhör en enhet eller enhetsområde,
19. anmärkning om att fastighet endast består av andel i samfällighet eller av fristående fiske,
20. anmärkning om att redovisad arealuppgift är osäker,
21. anmärkning om att enheten urholkas av en ägarlägenhetsfastighet eller ett annat tredimensionellt utrymme eller om enheten urholkar annan enhet,
22. totalareal för fiskeområden,
23. nummer på fiskeområden,
24. i vilka samfälligheter fastigheten har andel,
25. anmärkning om att fastighetens andel i samfälligheter inte har utretts,
26. i vilka anläggningar och vägföreningar enheten har andel,
27. mantal eller annat skattetal för fastigheten,
28. samfällighets ändamål,
29. fastigheter som har andel i samfälligheten med mera,
30. deläggande fastigheters andels- eller skattetal,
31. att samfälligheten är ställd under särskild förvaltning,
32. anmärkning om att redovisning av deläggande fastigheter är ofullständig,
33. om åtgärden är fastighetsrättslig eller teknisk,
34. åtgärdens art, datum för registrering, fastställelse eller motsvarande, aktbeteckning samt, om det är lämpligt, förekommande beteckning enligt beskrivning i akten,
35. om fastighet eller del av fastighet som har avskilts från enheten eller från en ej registrerad samfällighet, i vilken enheten har andel,
36. rättighetstyp, ändamål, tjänande enhet och aktbeteckning för rättigheter som gäller till förmån för enheten eller tomträtt och som ska redovisas enligt 11 och 12 §§, dock inte för kraftledningsservitut och ledningsrätt avseende starkström där det endast ska anges att sådan rättighet hör till enheten,
37. ändring eller bestämning som berör rättigheten enligt punkt 36 samt anmärkning om systematisk utredning om rättigheter inte verkställts,

38. rättighetstyp, ändamål, härskande enhet och aktbeteckning för rättigheter som belastar en enhet eller tomträtt och som ska redovisas enligt 11 och 12 §,

39. ändring eller bestämning som berör rättigheten enligt punkt 38 samt anmärkning om systematisk utredning om rättigheter inte verkställts,

40. planer, bestämmelser om marks användning, beslut och utredningar som ska redovisas enligt 6 kap. och som berör enheten,

41. jordnaturen krono,

42. övriga förhållanden som är av betydelse för enheten.

Samfällighet

6 § Uppgift om samfällighet ska ange

1. registerbeteckning,

2. att ett tredimensionellt utrymme hör till enheten,

3. att en ägarlägenhetsfastighet eller ett annat tredimensionellt utrymme urholkar enheten,

4. län,

5. socken,

6. enhets tidigare registerbeteckning,

7. datum för omregistrering och aktbeteckning,

8. enhets belägenhetsadress,

9. enhets land-, vatten- och totalareal och, om det är lämpligt, enhetsområdes land-, vatten- och totalareal; för varje tredimensionellt utrymme redovisas i stället för arealuppgift, uppgift om typ, storlek och höjdläge,

10. nummer på enhetsområde,

11. beteckning på område som tillkommit genom sämjedelning,

12. om att ej arealredovisat vattenområde tillhör en enhet eller enhetsområde,

13. anmärkning om att redovisad arealuppgift är osäker,

14. anmärkning om att enheten urholkas av en ägarlägenhetsfastighet eller ett annat tredimensionellt utrymme eller om enheten urholkar annan enhet,

15. totalareal för fiskeområden,

16. nummer på fiskeområden,

17. i vilka anläggningar och vägföreningar enheten har andel,

18. om åtgärden är fastighetsrättslig eller teknisk,
19. åtgärdens art, datum för registrering, fastställelse eller motsvarande, aktbeteckning samt, om det är lämpligt, förekommande beteckning enligt beskrivning i akten,
20. om fastighet eller del av fastighet som har avskilts från enheten eller från en icke registrerad samfällighet, i vilken enheten har andel,
21. rättighetstyp, ändamål, tjänande enhet och aktbeteckning för rättigheter som gäller till förmån för enheten eller tomträtt och som ska redovisas enligt 11 och 12 §§, dock inte för kraftledningsservitut och ledningsrätt avseende starkström där det endast ska anges att sådan rättighet hör till enheten,
22. ändring eller bestämmning som berör rättigheten enligt punkt 21 samt anmärkning om systematisk utredning om rättigheter inte verkställts,
23. rättighetstyp, ändamål, härskande enhet och aktbeteckning för rättigheter som belastar en enhet eller tomträtt och som ska redovisas enligt 11 och 12 §,
24. ändring eller bestämmning som berör rättigheten enligt punkt 23 samt anmärkning om systematisk utredning om rättigheter inte verkställts,
25. planer, bestämmelser om marks användning, beslut och utredningar som ska redovisas enligt 6 kap. och som berör enheten,
26. övriga förhållanden som är av betydelse för enheten.

När uppgift anses införd

7 § Uppgift om fastighetsbildning, fastighetsbestämning och särskild gränsutmärkning som ska föras in i fastighetsregistret enligt 19 kap. 2 § fastighetsbildningslagen (1970:988) anses införd i registret när uppgiften har förts in enligt 5 och 6 §§.

Uppgift om åtgärd enligt anläggningslagen (1973:1149) anses införd i registret när uppgiften har förts in enligt 5 och 6 §§ eller 34 §.

Avregistrerad fastighet eller samfällighet

8 § En fastighet ska anges som avregistrerad om den inte längre består. En samfällighet ska anges som avregistrerad när all mark och allt utrymme som hör till samfälligheten har frångått denna.

9 § När en fastighet avregistreras på grund av sammanläggning eller delning, ska uppgift om registerbeteckning för den eller de fastigheter vari fastigheten uppgått redovisas på den avregistrerade fastigheten.

När en fastighet eller en samfällighet avregistreras i andra fall, ska uppgift om åtgärdens art, datum för avregistrering och aktbeteckning redovisas på den avregistrerade fastigheten eller den avregistrerade samfälligheten.

Särskild redovisning i vissa fall

10 § Särskild redovisning gäller för åtgärd som avsett en fastighet med mantal eller skattetal och som innebär att fastighetens andel i samfälligheter och i andra förmåner har överförts till en annan fastighet. I sådant fall ska uppgiften om mantal eller skattetal överföras till den andra fastigheten. Överföringen görs då i samband med att åtgärden förs in.

11 § Särskild redovisning gäller för rättigheter. Rättigheter ska redovisas för fastigheter och samfälligheter, om de avser

1. servitut som har tillkommit enligt lagen (1902:71 s. 1) innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar, lagen (1933:269) om ägofred, lagen (1939:608) om enskilda vägar, fastighetsbildningslagen (1970:988), expropriationslagen (1972:719), anläggningslagen (1973:1149), plan- och bygglagen (2010:900) eller motsvarande äldre bestämmelser,

2. servitut som har inskrivits enligt 23 kap. jordabalken eller motsvarande äldre bestämmelser,

3. nyttjanderätt som har tillkommit enligt lagen innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar, plan- och bygglagen, expropriationslagen, lagen (1995:1649) om byggande av järnväg eller motsvarande äldre bestämmelser, eller

4. ledningsrätt enligt ledningsrättslagen (1973:1144).

12 § Servitut som ska utövas enbart på eller av registrerade samfälligheter får redovisas på samfälligheten i stället för på fastigheter som har del i denna. Detta gäller i tillämpliga delar också vid redovisning av ledningsrätt.

13 § Särskild redovisning gäller i följande fall.

1. Vid avregistrering av samfällighet ska åtgärden inte redovisas på fastighet som äger del i samfälligheten.

2. Ett förordnande enligt 5 kap. 33 a § eller 7 kap. 13 § fastighetsbildningslagen (1970:988) ska inte redovisas på den fastighet till vars förmån rättigheten gäller.

3. Om ett kraftledningsservitut upphävs, ska åtgärden inte redovisas på den härskande fastigheten.

4. Om en ledningsrätt avser starkströmsledning, ska åtgärd som avser ledningsrätten inte redovisas på den fastighet till vilken ledningsrätten hör.

5. Om en expropriationsåtgärd eller beslut om inlösen enligt plan- och bygglagen (2010:900) avser ett kraftledningsservitut, ska åtgärden inte redovisas på den härskande fastigheten.

14 § Särskild redovisning gäller för en fastighet som är belägen i Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens eller Norrbottens län eller i Älvdalens kommun i Dalarnas län och som omfattar mark som vid utgången av juni 1992 tillhörde staten. I sådant fall ska uppgift om detta föras in under övriga förhållanden. Uppgiften ska dock föras in endast om någon annan än staten har beviljats lagfart för fastigheten.

Regler till grund för fastigheters och samfälligheters registerbeteckning

15 § Varje kommun utgör ett registerområde med samma namn som kommunen.

16 § Varje fastighet och samfällighet utgör en registerenhet.

Bestämmelserna om samfälligheter tillämpas också på fristående fiske som är samfällt (fiskesamfällighet).

Även en fastighet eller samfällighet som är avregistrerad utgör en registerenhet.

17 § En registerenhet tillhör ett visst registerområde. Hör delar av en samfällighet till skilda registerområden, ska varje del redovisas som en samfällighet för sig.

Om en fastighet utgörs endast av en andel i en samfällighet inom flera registerområden, ska fastigheten hänföras till ett av registerområdena.

18 § Ett registerområde ska delas in i trakter. En trakt består av en eller flera registerenheter och ska ges ett namn (traktnamn).

Indelningen i trakter grundas på indelningen i tidigare stadsregisterområden, stadsdelar, byar, gårdar eller därmed jämförliga områden, om inte särskilda skäl föranleder annat.

19 § Fastigheter som hör till samma trakt ska delas in i block. Ett block består av en eller flera fastigheter. Ett block ska ha ett nummer (blocknummer).

Indelningen i block grundas på fastigheters gemensamma ursprung eller på en indelning i kvarter eller annars på fastigheters inbördes läge.

20 § Fastigheterna inom varje block och samfälligheterna inom varje trakt ska ges ett nummer (enhetsnummer).

Registerbeteckningens utformning

21 § En fastighets eller samfällighets registerbeteckning ska bestå av uppgift om registerområdets namn, traktnamn och ett registernummer. Registernumret för en fastighet ska bestå av blocknumret och enhetsnumret, åtskilda genom kolon.

Registernumret för en samfällighet ska bestå av bokstaven s och enhetsnumret, åtskilda genom kolon.

För fiskesamfälligheter ska dock fs användas.

22 § En registerenhet som helt eller delvis ligger på kvartersmark eller på mark med kvartersliknande karaktär får ges en registerbeteckning med kvartersindelningen och kvartersnamnen som grund, om ett sådant beteckningssätt sedan tidigare används inom orten.

Registerenheter med samma kvartersnamn ska ges enhetsnummer.

Fastigheters och samfälligheters registerbeteckning utgörs i fall som avses i denna paragraf av registerområdets namn, kvartersnamnet och ett registernummer. Registernumret för en fastighet utgörs av enhetsnumret. I övrigt tillämpas 21 §.

23 § Om kvartersindelningen och kvartersnamnen ska ligga till grund för beteckningarna för registerenheter, ska kvartersmarken delas in i områden, kvarter. Ett kvarter ska ges ett kvartersnamn.

Även annan mark med kvartersliknande karaktär ska delas in i kvarter som ges kvartersnamn, om beteckningssättet med kvartersnamn används inom orten.

Registerbeteckningen ska vara unik

24 § En registerenhet får inte ha samma registerbeteckning som en annan registerenhet. Inom ett registerområde får en trakt och ett sådant kvarter som avses i 23 § inte ha samma namn.

Särskilt namn på fastighet

25 § Som särskilt namn på fastighet får anges

1. namn som utgår eller har utgått ur fastighetens registerbeteckning, eller
2. bebyggelsenamn med hävd.

Ofullständig redovisning

26 § Framkommer det att fast egendom utgör en fastighet för sig utan att vara redovisad som sådan i fastighetsregistret, ska den föras in där, om det kan ske utan skada för fastighetsägare eller rättighetshavare. Innan en fastighet tas upp i fastighetsregistret, ska fastighetsägare och rättighetshavare få tillfälle att yttra sig, om de är kända.

Om redovisningen är ofullständig i något annat avseende, får komplettering ske.

Spårbarhet till bakomliggande handlingar

27 § När en uppgift förs in enligt detta kapitel, ska beteckningen på den akt i lantmäterimyndighetens arkiv som uppgiften kommer från anges.

Ändringar som påverkar fastigheters och samfälligheters registerbeteckningar

28 § Om Sveriges indelning i kommuner eller län ändras, ska uppgift i registerbeteckningar om registerområden och namn enligt 15 § och övrig redovisning enligt detta kapitel anpassas till den nya indelningen. Anpassningen ska göras när ändringen träder i kraft eller, om detta inte är möjligt, snarast därefter.

Ändringar i uppgifter som ingår i registerbeteckningar som görs på grund av ny indelning i kommuner ska göras med hänsyn till 24 § om att registerbeteckning ska vara unik. Om det är nödvändigt för att främja en ändamålsenlig fastighetsredovisning får en ny trakt inrättas. Om det finns särskilda skäl får även traktnamn, kvartersnamn och registernummer ändras. Särskilda bestämmelser om god ortnamnsredovisning finns i 1 kap. 4 § kulturmiljölagen (1988:950).

Beslut om fastigheters och samfälligheters registerbeteckning

29 § Lantmäterimyndigheten beslutar om frågor som rör fastigheters och samfälligheters registerbeteckning och övriga frågor enligt detta kapitel om inte annat följer av 30, 32 och 33 §§.

Beslut om inrättande av en ny trakt och traktnamn

30 § Lantmäteriet beslutar om inrättande av en ny trakt och traktnamn. Lantmäteriet får överlåta sin beslutanderätt till den kommunala lantmäterimyndigheten.

31 § Innan ett beslut om traktnamn meddelas, ska Lantmäteriet inhämta yttrande från berörda fastighetsägare om det är möjligt och vid behov från Riksantikvarieämbetet samt Institutet för språk och folkminnen.

Om ett förslag till inrättande av en ny trakt eller ändring av ett traktnamn berör ett större antal fastigheter eller om frågan i annat fall kan antas ha intresse för en kommun, ska samråd ske med den kommunen.

Beslut om kvartersindelning och kvartersnamn

32 § Kommunen beslutar om kvartersindelning och kvartersnamn.

Lantmäterimyndigheten ska ges tillfälle att yttra sig och ska underrättas om beslutet. Innan beslut om kvartersnamn meddelas ska även Lantmäteriet ges tillfälle att yttra sig.

Beslut om särskilt namn på fastighet

33 § Lantmäteriet beslutar om särskilt namn på fastighet enligt 25 §.

Underrättelse om ändrad registerbeteckning

34 § Fastighetsägare som berörs av beslut om ändrad registerbeteckning ska på lämpligt sätt underrättas om beslutet.

Gemensamhetsanläggningar

35 § Uppgift om gemensamhetsanläggning ska ange

1. redovisningsenhetens beteckning,
2. administrativ tillhörighet eller motsvarande uppgifter,
3. tidigare beteckning,
4. ändamål,
5. fastighet eller annan deltagare i anläggningen eller föreningen,
6. samfällighetsförenings företagsnamn eller namn på liknande sammanslutning,
7. förrättning eller annan åtgärd som berör enheten med uppgifter om åtgärdens art, datum för registrering och aktbeteckning,
8. rättighet som redovisas enligt 11 och 12 §§ och som berör enheten med uppgifter om rättighetstyp, ändamål, härskande eller tjänande enhet och aktbeteckning, och
9. övriga förhållanden av betydelse för enheten.

Särskild redovisning i vissa fall

36 § Om en tomträtt berörs av en åtgärd enligt anläggningslagen (1973:1149), ska åtgärden redovisas som om åtgärden avser den fastighet där tomträten har skrivits in.

37 § Om ett anläggningsbeslut eller motsvarande beslut upphävs eller förfaller, ska redovisningsenheten anges som avregistrerad.

Regler till grund för gemensamhetsanläggningens beteckning

38 § En gemensamhetsanläggning enligt anläggningslagen (1973:1149) eller lagen (1966:700) om vissa gemensamhetsanläggningar utgör en redovisningsenhet.

39 § Bestämmelser om gemensamhetsanläggning i detta kapitel gäller även en vägförening enligt 3 kap. lagen (1939:608) om enskilda vägar och en gemensam anläggning enligt 2 eller 4 kap. samma lag eller motsvarande äldre bestämmelser, om anläggningen har berörts av en åtgärd som enligt 45 § anläggningslagen (1973:1149) ska redovisas i fastighetsregistret. En sådan anläggning får även tas upp i annat fall. Redovisningen får begränsas till uppgifter som finns tillgängliga.

40 § Även en anläggning eller vägförening som är avregistrerad utgör en redovisningsenhet.

41 § En redovisningsenhet ska hänföras till den trakt där enheten är belägen. Inom orter där 22 och 23 §§ tillämpas får redovisningsenheten hänföras till det kvarter i vilket enheten helt eller till huvudsaklig del är belägen.

42 § Redovisningsenheterna inom varje trakt eller kvarter ska ges enhetsnummer.

Utformning av beteckningen

43 § En redovisningsenhets beteckning ska bestå av registerområdets namn, trakt- eller kvartersnamn och ett registernummer.

Registernumret ska bestå av bokstäverna ga och enhetsnumret, åtskilda genom kolon.

Beteckningen ska vara unik

44 § En redovisningsenhet får inte ha samma beteckning som en annan redovisningsenhet.

45 § En beteckning får ändras, om det finns särskilda skäl.

Föreskrifter

46 § Lantmäteriet får meddela föreskrifter om

1. vilka uppgifter som ska redovisas eller tas bort för avregistrerad registerenhet,
2. interoperabilitetslösningar, och
3. verkställigheten av bestämmelserna i detta kapitel.

3 kap. Uppgifter om ägande- och nyttjanderättsförhållanden och andra inskrivningsåtgärder

Kapitlets innehåll

1 § I detta kapitel finns bestämmelser om uppgifter om ägande- och nyttjanderättsförhållanden och andra inskrivningsåtgärder enligt 2 kap. 2 § 2 lagen (0000:000) om fastighetsregister och elektroniskt tillhandahållande av fastighetsinformation. Uppgifterna avser

- lagfart (6 §),
- tomträttsupplåtelse (12 §),
- tomträttsinnehav (13 och 14 §§),
- inteckningar (15 §),
- anteckningar (19 §), och
- äldre förhållanden (20 och 21 §§).

2 § Övriga bestämmelser avser

- allmänna bestämmelser om redovisning (3–5 §§),
- i fråga om lagfart: särskild redovisning i vissa fall (7–11 §§)

- i fråga om inteckningar: företrädesordning (16 §), belopp (17 §), när ingen inteckning eller annan inskrivning finns (18 §),
- ärenden om sammanläggning (22 §)
- ändring med anledning av ändrad fastighetsindelning (23 §),
- ändring med anledning av avregistrerad fastighet (24 §),
- ändring med anledning av ny fastighet (25 §),
- ändring av namn, identitetsnummer och adress (26 och 27 §§),
- borttagande av innehavsanteckning (28 §), och
- föreskrifter (29 §).

Redovisning sker för varje fastighet

3 § Inskrivningsförhållandena ska redovisas för varje fastighet. Uppgift om fastighetens beteckning enligt 2 kap. ska framgå av redovisningen.

Aktualitetsdatum

4 § Uppgift om datum för senaste inskrivningsdag för vilken samtliga beslut och anteckningar har förts in i registret ska redovisas för varje fastighet.

Beslut i inskrivningsärende som ska föras in

5 § Inskrivningsmyndighetens beslut i ett inskrivningsärende ska föras in enligt detta kapitel om beslutet innebär att en ansökan eller en anmälan bifalls, förklaras vilande eller avslås. Även beslut om uppskov och avvisning ska föras in.

Beslut om omedelbar avvisning enligt 19 kap. 12 § jordabalken eller 3 § lagen (2013:488) om förnyelse av vissa inskrivningar i fastighetsregistret ska inte föras in.

Lagfart

6 § Uppgifter om lagfart ska ange

1. förvärvarens personnummer, samordningsnummer eller organisationsnummer,

2. datum för ansökan, om lagfart och aktnummer,
3. beslut som innefattar bifall till ansökan om lagfart, om dagen för bifall inte är densamma som dagen för ansökan,
4. när ansökan om lagfart i en andel av fastigheten bifalls, uppgift om den andel som lagfarten avser,
5. uppgift om förvärvets art och fångeshandlingens datum,
6. uppgift om köpeskilling,
7. beslut som inte innefattar bifall till lagfartsansökan samt, om ansökan rör endast en del av fastigheten, uppgift om den del av fastigheten som ansökan avser,
8. uppgift om namnändring, ändring av personnummer eller samordningsnummer beträffande den för vilken lagfart senast har sökts eller beviljats,
9. hänvisning till ny ägares ansökan om lagfart på fastigheten eller del av den, om ansökan inte har bifallits,
10. uppgift från förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken att förvaltarens förordnande avser fastigheten, och
11. uppgift om förhållanden som avses i 19 kap. 29 § första stycket 3–5 och 20 kap. 14 § jordabalken samt, i fråga om lagfart, 19 kap. 23, 25 och 35 §§ samma balk, 13 § fjärde stycket jordförvärvslagen (1979:230) och 5 § andra stycket sambolagen (2003:376).

Särskild redovisning i vissa fall

7 § Införs en uppgift enligt 6 § 4 om att lagfart omfattar endast en andel av fastigheten, ska även en uppgift om den motsvarande inskränkningen i fångesmannens innehav föras in.

8 § Om förvärvaren har förvärvat fastigheten eller en del av fastigheten genom flera förvärv, gäller 6 § det förvärv på vilket lagfart fört söks. Beslut om en ansökan om lagfart på övriga förvärv ska föras in i anslutning till den första ansökan. En sådan införing ska innehålla de uppgifter som anges i 6 § 2–7, 10 och 11. Om en ansökan bifalls, ska uppgiften om sökandens och fångesmannens innehav ändras i överensstämmelse med beslutet.

9 § I fråga om en fastighet som har bildats genom avstyckning ska det föras in en uppgift om den dag då lagfart söktes första gången, om denna uppgift är av betydelse för att bedöma fastighetens ansvar för gällande inteckningar.

10 § Om lagfart beviljats eller sökts av staten, ska det anges vilken myndighet som förvaltar egendomen.

11 § I fråga om lagfart som har beviljats eller sökts med stöd av 2 § lagen (2022:385) om lagfart i vissa fall för Svenska kyrkan med mera gäller 6–10 §§ med följande avvikelser.

1. För egendom som avses i 10 § första stycket lagen (1998:1592) om införande av lagen (1998:1591) om Svenska kyrkan ska i stället för uppgift som avses i 6 § 1 anges att egendomen utgör en präst-lönetillgång.

2. 6 § 5 och 6 ska inte tillämpas.

3. Det ska anges att egendomen förvaltas av Svenska kyrkan.

Tomträttsupplåtelse

12 § Uppgifter om tomträttsupplåtelse ska ange

1. upplåtelsedag,

2. datum för ansökan om inskrivning av tomträttsupplåtelsen jämte aktnummer,

3. beslut som innefattar bifall till ansökan om inskrivning av tomträttsupplåtelse, om dagen för bifall inte är densamma som dagen för ansökan,

4. uppgift om ändamålet med upplåtelsen,

5. uppgift om det belopp som avgälden ska utgå med,

6. uppgift om de tidsperioder som avses i 13 kap. 10 och 14 §§ jordabalken,

7. uppgift om sådan i upplåtelsehandlingen angiven inskränkning som avses i 21 kap. 4 § jordabalken,

8. uppgift om inskrivning av avtal som avses i 13 kap. 21 § jordabalken med angivande av avtalets innebörd,

9. uppgift om uppsägning av tomträttsavtalet,

10. uppgift om anmälan som avses i 13 kap. 25 § jordabalken,

11. uppgift om deposition av lösesumma, och

12. uppgift om förhållanden som avses i 19 kap. 23, 25 och 35 §§ jordabalken i fråga om tomträttsupplåtelse.

Tomträttsinnehav

13 § Uppgift om tomträttsinnehav ska ange

1. de uppgifter som anges i 6 § 1–10 och 7 §, varvid vad som där sägs om fastighet, fångesman och ansökan om lagfart i stället ska avse tomträtt, tidigare tomträttshavare och ansökan om inskrivning av tomträtt, och

2. uppgift om förhållanden som avses i 19 kap. 29 § första stycket 3–5 och 20 kap. 14 § jämfört med 21 kap. 7 § jordabalken samt, såvitt gäller inskrivning av tomträtt, 19 kap. 23, 25 och 35 §§ samma balk och 5 § andra stycket sambolagen (2003:376).

14 § Om förvärvaren har förvärvat tomträtten eller del av tomträtten genom flera förvärv, ska 8 § tillämpas på motsvarande sätt.

Inteckningar

15 § Uppgifter om inteckningar ska ange

1. inteckningens belopp med siffror och inteckningens valuta,

2. uppgift om nyttjanderätt, servitut eller rätt till elektrisk kraft för vilken inskrivning söks samt beskaffenhet härav,

3. datum för ansökan och aktnummer,

4. beslut som innefattar bifall till ansökan, om dagen för bifall inte är densamma som dagen för ansökan,

5. när inteckning besvårar flera fastigheter, uppgift dels om de fastigheter som inteckningen har sökts eller beviljats i eller utsträckts till, dels om de fastigheter i vilka inteckningen gäller eller, i fråga om ansökan om inteckning eller utsträckning, de fastigheter ansökan avser,

6. beslut som inte innefattar bifall till ansökan om inteckning eller inskrivning av rättighet i fastigheten eller tomträtten,

7. när ansökan rör endast en del av en fastighet, uppgift om den del av fastigheten som ansökan avser,

8. vid anteckning om innehav av pantbrev eller vilandebevis, hänvisning till akten jämte innehavarens namn och adress,

9. uppgift om utsträckning, sammanföring, nedsättning, relaxation eller annan förändring av inteckning eller inskrivning av rättighet i fastigheten eller tomträtten,

10. uppgift om utbyte av pantbrev eller vilandebevis, och

11. uppgift om förhållanden som avses i 19 kap. 23 §, 25 § och 29 § första stycket 3–5 och 35 §§ jordabalken, när det gäller inteckning eller inskrivning av rättighet i fastigheten eller tomträtten.

Företrädesordning

16 § Införingen enligt 15 § ska ske på sådant sätt att en inskrivning i förhållande till andra inskrivningar redovisas i gällande företrädesordning. Gäller inskrivningar med lika rätt, ska det anges särskilt. Kan företrädesordningen inte klarläggas med säkerhet, ska en anmärkning om det föras in vid berörda inskrivningar.

Belopp

17 § Det sammanlagda belopp för vilket fastigheten eller tomträtten svarar på grund av inteckningar som har beviljats eller sökts ska anges särskilt. Om det finns inteckningar i olika valutor, ska detta anges.

När ingen inteckning eller annan inskrivning finns

18 § Om en fastighet eller tomträtt inte besväras av någon sökt eller beviljad inteckning eller annan inskrivning, ska detta anges.

Anteckningar

19 § Uppgifter om anteckningar ska ange

1. uppgift om förhållanden som anges i 19 kap. 29 § jordabalken, samt
2. datum för anteckningen och aktnummer.

Äldre förhållanden

20 § Uppgifter om äldre förhållanden ska ange

1. hänvisningar till akter som avser dödade eller borttagna inskrivningar eller anteckningar,
2. hänvisningar till akter som avser beslut i inskrivningsärenden vilka inte längre innehåller upplysning om gällande förhållanden,
3. hänvisningar till akter som avser inte längre gällande anteckningar,
4. hänvisningar till akter som rör inskrivningar eller anteckningar beträffande fastigheter som har uteslutits ur fastighetsregistret eller som avregistrerats, och
5. hänvisningar till akter i andra fall, om detta är lämpligt.

21 § När en hänvisning har införts enligt 20 §, ska den tidigare inskrivningen eller anteckningen tas bort. Uppgifter om lagfart eller tomträtsinnehav som inte längre är aktuella får redovisas med anmärkning om att de avser äldre förhållanden.

Ärenden om sammanläggning

22 § När inskrivningsmyndigheten har avgett ett yttrande i ett ärende om sammanläggning, ska en anteckning om detta föras in.

Ändring med anledning av ändrad fastighetsindelning

23 § När lantmäterimyndigheten har ändrat uppgifter enligt 2 kap., ska inskrivningsmyndigheten snarast möjligt göra motsvarande ändringar enligt detta kapitel.

Ändring med anledning av avregistrerad fastighet

24 § Om en fastighet har uteslutits eller avregistrerats utan att någon ny fastighet samtidigt har bildats, tillämpas 20 § 4 och 21 § beträffande samtliga uppgifter i detta kapitel om fastigheten.

Ändring med anledning av ny fastighet

25 § Har en ny fastighet registrerats, ska uppgifter enligt detta kapitel om den eller de ursprungliga fastigheterna föras över till den nya fastigheten, om de inte uppenbarligen saknas betydelse.

Är den nya fastigheten bildad genom avstyckning, ska den för stamfastigheten gällande lagfarten föras in också på avstyckningen.

Om det är av betydelse för att bedöma fastighetens ansvar för gällande inteckningar, ska vid lagfarten anmärkas att den avser stamfastigheten.

Ändring av namn, identitetsnummer och adress

26 § Lantmäteriet får ändra namn, identitetsnummer eller adressuppgift enligt detta kapitel om

1. den som senast har sökt eller beviljats lagfart eller inskrivning av innehav av tomträtt byter namn, personnummer eller samordningsnummer, eller

2. ett kreditinstitut, försäkringsföretag, tjänstepensionsföretag eller motsvarande utländskt företag, som har antecknats som innehavare av ett pantbrev eller vilandebevis, byter namn eller adress.

27 § Ändringsåtgärd enligt 26 § förutsätter att uppgift om personnummer, samordningsnummer eller organisationsnummer finns redovisad enligt detta kapitel.

Borttagande av innehavsanteckning

28 § Om en inteckning är registrerad i pantbrevsregistret enligt lagen (1994:448) om pantbrevsregister, får Lantmäteriet på ansökan av den som är registrerad som pantbrevshavare ta bort anteckning om innehav som har gjorts enligt detta kapitel och som avser inteckningen.

Föreskrifter

29 § Lantmäteriet får meddela föreskrifter om

1. vilka uppgifter som ska redovisas eller tas bort för avregistrerad registerenhet,
2. interoperabilitetslösningar, och
3. verkställigheten av bestämmelserna i detta kapitel.

4 kap. Uppgifter om fastighetstaxering

Kapitlets innehåll

1 § I detta kapitel finns bestämmelser om uppgift om fastighetstaxering enligt 2 kap. 2 § 3 a lagen (0000:000) om fastighetsregister och elektroniskt tillhandahållande.

2 § Uppgifter om fastighetstaxering avser

- uppgifter från beskattningsdatabasen enligt lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, och
- uppgifter enligt fastighetstaxeringslagen (1979:1152).

Fastighetstaxering

3 § Uppgifter om fastighetstaxering ska ange

1. taxeringsvärden från beskattningsdatabasen,
2. uppgifter som enligt fastighetstaxeringslagen (1979:1152) ska redovisas i beslut om fastighetstaxering, och
3. fastighetsägare eller tomträttshavare och ägare av hus på ofri grund med uppgift om personnummer, samordningsnummer, organisationsnummer eller annat särskilt registreringsnummer, namn och postadress.

4 § Uppgifterna ska avse förhållanden året närmast före det år då uppgiften hålls tillgänglig i fastighetsregistret.

Uppgifter som avser förhållandena för annat år får också redovisas. Sådana uppgifter ska då anges med en anmärkning om det kalenderår de avser och redovisas skilt från uppgifter enligt första stycket.

Föreskrifter

5 § Lantmäteriet får meddela föreskrifter om interoperabilitetslösningar och om verkställigheten av bestämmelserna i detta kapitel.

5 kap. Uppgifter om adresser och byggnader

Kapitlets innehåll

1 § I detta kapitel finns bestämmelser om uppgifter om adresser och byggnader enligt 2 kap. 2 § 3 b och c lagen (0000:000) om fastighetsregister och elektroniskt tillhandahållande.

Adress

2 § Uppgift om adress ska ange

1. redovisningsenhetens beteckning,
2. fastighet eller samfällighet som är belägen på adressen, och
3. i förekommande fall att adressen inte utnyttjas.

3 § Uppgifter om postnummer och postort får redovisas.

Regler till grund för belägenhetsadressens beteckning

4 § Redovisningsenhet för adress är en belägenhetsadress.

Beteckningens utformning

5 § En redovisningssenhets beteckning ska bestå av kommunens namn, adressområdets namn samt adressplatsens beteckning.

6 § Namn på kommundel får ingå i beteckningen.

Beslut om redovisning av uppgifter

7 § Lantmäteriet får besluta om att uppgifter om adresser i en kommun ska redovisas. Ett sådant beslut får meddelas endast om kommunen har begärt det och åtagit sig att redovisa uppgifterna.

Byggnad

8 § Uppgift om byggnad ska ange

1. redovisningsenhets beteckning,
2. registerbeteckningen för den fastighet eller samfällighet där byggnaden är belägen,
3. adress om sådan finns redovisad, och
4. uppgift om belägenhet.

9 § Uppgifter om byggnad som fastställts vid fastighetstaxering får redovisas.

Regler till grund för byggnadens beteckning

10 § En byggnad utgör redovisningsenhet.

Beteckningens utformning

11 § En redovisningsenhets beteckning ska bestå av ett löpnummer för varje byggnad.

Beslut om redovisning av uppgifter

12 § Lantmäteriet får besluta om att uppgifter om byggnader i en kommun ska redovisas. Ett sådant beslut får meddelas endast om kommunen har begärt det och åtagit sig att redovisa uppgifterna.

Föreskrifter

13 § Lantmäteriet får meddela föreskrifter om interoperabilitetslösningar och om verkställigheten av bestämmelserna i detta kapitel.

6 kap. Uppgifter om planer, bestämmelser om marks användning, beslut och utredningar

Kapitlets innehåll

1 § I detta kapitel finns bestämmelser om uppgifter om planer, bestämmelser om marks användning, beslut och utredningar enligt 2 kap. 2 § 3 d lagen (0000:000) om fastighetsregister och elektroniskt tillhandahållande av fastighetsinformation. Uppgifterna avser

- regionplan eller översiktsplan,
- detaljplan, områdesbestämmelser eller motsvarande äldre planer,
- bestämmelse om marks användning och som har meddelats enligt miljöbalken, väglagen (1971:948), kulturmiljölagen (1988:950), lagen (1995:1649) om byggande av järnväg eller motsvarande äldre författning,
- skydd för ytvattentäkter och enskilda grundvattentäkter enligt 40 § första stycket 5 förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd eller motsvarande äldre bestämmelse,
- bearbetningskoncession enligt minerallagen (1991:45), och
- fornlämning.

Planer, bestämmelser om marks användning, beslut och utredningar

2 § Uppgift om planer, bestämmelser om marks användning, beslut och utredningar ska ange

1. beteckningen för handlingar som ligger till grund för redovisningen,
2. fornlämningsnummer för fornlämning,
3. län och registerområde,
4. planens, bestämmelsens, beslutet eller utredningens art,
5. datum för beslut,
6. datum då en tidsbegränsad bestämmelse upphör att gälla,
7. datum då genomförandetiden för en detaljplan börjar respektive upphör,
8. sådan detaljplan som berör en fastighetsplan,
9. sådan fastighetsplan som berör en detaljplan,
10. särskilda anmärkningar om planens, bestämmelsen, beslutets eller utredningens innebörd och omfattning,

11. datum och beteckning för handlingar genom vilka planen, bestämmelsen, beslutet eller utredningen har ändrats eller som lett till en förändring av redovisad enhet, och

12. fastighet och samfällighet som berörs av planen, bestämmelsen, beslutet eller utredningen.

Särskild redovisning i vissa fall

3 § Om det är lämpligare får redovisning enligt 2 § 12 av berörda fastigheter och samfälligheter i stället innehålla uppgifter om det registerområde eller den trakt som berörs. Om det finns särskilda skäl får lantmäterimyndigheten avstå helt från denna redovisning.

Avregistrering

4 § Om en plan, en bestämmelse eller ett beslut har upphävts eller av annan anledning upphört att gälla, ska enheten anges som avregistrerad. Detsamma gäller för utredning som inte längre är av betydelse eller fornlämning som inte längre skyddas enligt lag.

Regler till grund för beteckning för planer, bestämmelser om marks användning, beslut och utredningar

5 § Varje särskild plan, bestämmelse, beslut eller utredning är en redovisningsenhet.

6 § Även en plan, bestämmelse, beslut eller utredning som är avregistrerad är en redovisningsenhet.

Beteckningens utformning

7 § En redovisningsenhets beteckning ska bestå av beteckningen för handlingar som ligger till grund för redovisningen.

Föreskrifter

8 § Lantmäteriet får meddela föreskrifter om

1. vilka uppgifter som ska redovisas eller tas bort för avregistrerad redovisningsenhet,
2. interoperabilitetslösningar, och
3. verkställigheten av bestämmelserna i detta kapitel.

7 kap. Geometrisk information och koordinater

Kapitlets innehåll

1 § I detta kapitel finns bestämmelser om geometrisk information och koordinater enligt 2 kap. 3 § 2 lagen (0000:000) om fastighetsregister och elektroniskt tillhandahållande av fastighetsinformation.

Geometrisk information

2 § Fastighetsregistret ska innehålla geometrisk information som möjliggör visualisering av registrets innehåll i karttjänster.

Visualiseringen avser uppgifter om

1. gränser och beteckningar för bestående fastigheter och samfälligheter,
2. områden för servitut enligt 2 kap. 11 § 1,
3. områden för nyttjanderätt enligt 2 kap. 11 § 3,
4. områden och beteckningar för bestående enheter beträffande gemensamhetsanläggningar,
5. områden för ledningsrätt enligt ledningsrättslagen (1973:1144),
6. planer, bestämmelser om marks användning, beslut och utredningar, dock inte regionplan eller översiktsplan,
7. kvartersindelningen och kvartsnamnet enligt 2 kap. 22 §,
8. indelningen i län och kommuner, och
9. indelningen i socknar vid den tidpunkt då register över fastigheter och samfälligheter började föras med hjälp av informationsteknik.

3 § Visualiseringen får även avse uppgifter som krävs för orienteringen samt övriga uppgifter med anknytning till fastigheter och samfälligheter.

4 § Visualisering får förenklas eller underlåtas om det finns särskilda skäl.

Koordinater

5 § Fastighetsregistret ska innehålla uppgifter om koordinater, koordinatsystem och motsvarande uppgifter som behövs för visualisering av innehållet i fastighetsregistret i karttjänster eller motsvarande.

Föreskrifter

6 § Lantmäteriet får meddela föreskrifter om

1. innehållet i uppgifter om koordinater, koordinatsystem och de ytterligare uppgifter som behövs för att underlätta visualisering,
2. interoperabilitetslösningar, och
3. verkställigheten av bestämmelserna i detta kapitel.

8 kap. Tilläggsinformation

Kapitlets innehåll

1 § I detta kapitel finns bestämmelser om tilläggsinformation enligt 2 kap. 3 § 3 lagen (0000:000) om fastighetsregister och elektroniskt tillhandahållande av fastighetsinformation.

Tilläggsinformation till uppgifter lagfart, tomträttsupplåtelse och tomträttsinnehav

2 § För uppgift om lagfart, tomträttsupplåtelse och tomträttsinnehav ska tilläggsinformation ange

1. sökandens postadress, och
2. om sökanden är en fysisk person
 - a) sökandens civilstånd,
 - b) i förekommande fall makes personnummer eller samordningsnummer, namn och postadress, eller tidpunkten för äktenskapsupplösning,

- c) i förekommande fall vårdnadshavares personnummer eller samordningsnummer, namn och postadress, och
- d) om den lagfarne ägaren eller rättighetshavaren är ett kommunalt bostadsföretag, enligt underrättelse från länsstyrelsen.

3 § Om det behövs för handläggningen av ett inskrivningsärende får uppgift om tidigare makes personnummer eller samordningsnummer, namn och postadress anges.

4 § För uppgift om inteckning ska tilläggsinformation ange om det pantbrev som svarar mot en inteckning är ett skriftligt pantbrev.

5 § Lantmäteriet får som tilläggsinformation redovisa ärenden som har registrerats i inskrivningsmyndighetens ärenderegister enligt 5 § första stycket inskrivningsförordningen (2000:309) men som inte har registrerats i fastighetsregistret enligt 3 kap. 5 § denna förordning eller som på annat sätt har avgjorts slutligt. Sådan information får ange

1. uppgift om ärendenummer,
2. inskrivningsdag då ärendet kom in, och
3. ärendets art.

Tilläggsinformation till uppgift om adresser

6 § För uppgift om en adress får en kommun ange tilläggsinformation om

1. verksamhet eller annan användning som är knuten till adressen,
2. alternativa lägesbestämningar, och
3. alternativa benämningar som är hänförliga till adressen.

Tilläggsinformation till uppgift om byggnader

7 § För uppgift om en byggnad får en kommun ange tilläggsinformation om

1. ytterligare identifieringsuppgifter för en byggnad,
2. arrendeavtal och tomträttsavtal, och

3. planerade, påbörjade eller avslutade byggåtgärder som är nödvändiga för fullgörande av underrättelseskyldighet till andra myndigheter.

8 § För uppgift om en byggnad får Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ange tilläggsinformation om att skyddsrum finns i en byggnad.

9 § För uppgift om en byggnad får Riksantikvarieämbetet ange tilläggsinformation ytterligare identifieringsuppgifter för en byggnad och uppgifter som avser kulturhistoriska inventeringar.

Tilläggsinformation till uppgift om planer, bestämmelser om marks användning, beslut och utredningar

10 § För uppgift om en plan, bestämmelse, beslut och utredning får en kommun eller en länsstyrelse ange tilläggsinformation om

1. ytterligare identifieringsuppgifter för planen, bestämmelsen, beslutet eller utredningen,

2. ytterligare uppgifter om planer, bestämmelser, beslut eller utredningar än de som krävs enligt 6 kap. denna förordning, och

3. förslag till sådana planer, bestämmelser om marks användning, beslut eller utredningar som ska redovisas enligt 6 kap. denna förordning.

11 § Riksantikvarieämbetet får redovisa uppgifter om fornlämningar.

Föreskrifter

12 § Lantmäteriet får meddela föreskrifter om interoperabilitetslösningar och om verkställigheten av bestämmelserna i detta kapitel.

9 kap. Behörig myndighet

Kapitlets innehåll

1 § I detta kapitel finns bestämmelser om behöriga myndigheter enligt 2 kap. 4 § lagen (0000:000) om fastighetsregister och elektroniskt tillhandahållande av fastighetsinformation.

Lantmäterimyndigheten

2 § Lantmäterimyndigheten är i enlighet med 19 kap. 6 § fastighetsbildningslagen (1970:988) behörig myndighet för uppgifter som redovisas enligt 2, 6 och 7 kap. denna förordning.

Lantmäterimyndigheten är även behörig myndighet för ändring av inskriven rättighet i 3 kap. i enlighet med 5 kap. 33 a § och 7 kap. 13 § fastighetsbildningslagen.

3 § Behörigheten gäller även för den tilläggsinformation som tillhör uppgifterna.

Inskrivningsmyndigheten

4 § Inskrivningsmyndigheten är i enlighet med 19 kap. 3 § jordabalken behörig myndighet för uppgifter som redovisas enligt 3 kap. denna förordning.

5 § Behörigheten gäller även för den tilläggsinformation som tillhör uppgifterna.

Kommunen

6 § Kommunen är behörig myndighet för uppgift som redovisas enligt 5 kap. denna förordning, och som avser kommunens uppgifter.

7 § Behörigheten gäller även för den tilläggsinformation som tillhör uppgifterna.

Lantmäteriet

8 § Lantmäteriet är behörig myndighet för uppgift som redovisas enligt 4 kap., 3 kap. 26 och 28 §§, och 5 kap. denna förordning.

9 § Behörigheten gäller även för den tilläggsinformation som tillhör uppgifterna.

Rättelse

10 § Frågor om rättelse prövas av behörig myndighet.

Bestämmelser om prövning av rätten till rättelse av personuppgifter finns i fastighetsdatalagen (0000:000).

11 § Om en felaktig uppgift inte kan rättas omedelbart, och risken är att detta äventyrar registrets tillförlitlighet eller på annat sätt föranleder osäkerhet om rättsläget, ska behörig myndighet snarast föra in en anmärkning om felet i registret.

Anmärkningen ska tas bort så snart frågan om rättelse har avgjorts.

Lantmäteriet ansvarar för att verkställa att uppgifter förs in

12 § Lantmäteriet ansvarar för att verkställa registrering av uppgifter som behörig myndighet har anmält enligt fastighetsbildningskungörelsen (1971:762) eller inskrivningsförordningen (2000:309).

En uppgift från inskrivningsmyndigheten ska behandlas före en uppgift från en lantmäterimyndighet som har lämnats till Lantmäteriet samma dag.

10 kap. Samarbete, samordning och underrättelseskyldighet

Samarbete mellan behöriga myndigheter

1 § Behöriga myndigheter ska samarbeta för att uppgifterna i fastighetsregistret ska ha så hög tillförlitlighet som möjligt. Lantmäteriet ansvarar för samordningen av arbetet att höja uppgifternas tillförlitlighet.

Samordning mellan lantmäterimyndigheter

2 § Lantmäterimyndigheternas redovisning ska samordnas om ett ärende berör registerenheter inom fler än en lantmäterimyndighets område. Uppgifter ska då föras in samma dag vid samtliga berörda myndigheter.

Samordning får ske med stöd av Lantmäteriet.

Samordning mellan lantmäterimyndighet och inskrivningsmyndighet

3 § Lantmäterimyndigheten ska, med stöd av Lantmäteriet, hålla inskrivningsmyndigheten informerad om ändringar i indelningen i fastigheter, åtgärder som medför en ny beteckning för en fastighet, anteckningar enligt 4 kap. 11 a § fastighetsbildningslagen (1970:988), och övriga ändringar som är av betydelse för inskrivningsmyndighetens verksamhet.

4 § Uppgifter som inskrivningsmyndigheten ska få kännedom om avser

1. uppgift om fastighetsbeteckning och om fastigheten har nybildats eller avregistrerats,
2. uppgift om ny fastighets ursprung,
3. uppgift om fastighetens areal,
4. uppgift om vidtagen åtgärd och datum för registrering,
5. annan än lagfaren ägares personnummer, samordningsnummer eller organisationsnummer, samt namn och adress,
6. uppgift om beslut som har meddelats med stöd av 10 kap. 8 a § och 9 § andra stycket fastighetsbildningslagen (1970:988), och
7. uppgift som lantmäterimyndigheten enligt särskilda bestämmelser ska lämna till inskrivningsmyndigheten.

5 § Lantmäteriet ska på lämpligt sätt säkerställa samordningen mellan lantmäterimyndighet och inskrivningsmyndighet.

Underrättelseskyldighet för lantmäterimyndighet

6 § Underrättelseskyldighet gäller för lantmäterimyndighet gentemot Skatteverket för uppgifter som rör indelning i fastigheter eller åtgärder som medför ny beteckning för en fastighet.

Lantmäteriet ansvarar för att verkställa underrättelseskyldigheten.

7 § Uppgifterna i underrättelsen ska ange

1. uppgift om vidtagen åtgärd och datum för registrering,
2. uppgift om den kommun som fastigheten är belägen i,
3. fastighetens registerbeteckning och uppgift om att fastigheten är ny, befintlig, omregistrerad eller avregistrerad,
4. fastighetens tidigare registerbeteckning, om fastigheten är omregistrerad,
5. uppgift om befintlig fastighets arealändring,
6. uppgift om fastighets areal,
7. uppgift om typ av taxeringsenhet,
8. annan än lagfaren ägares personnummer, samordningsnummer eller organisationsnummer, samt namn och adress,
9. uppgift om förordnande enligt 10 kap. 9 § andra stycket fastighetsbildningslagen (1970:988), och
10. uppgift om lantmäterimyndigheten enligt särskilda bestämmelser ska lämna till Skatteverket.

8 § Underrättelse ska lämnas senast 14 dagar efter dagen för registrering. Underrättelse ska ske elektroniskt om det inte är olämpligt.

Underrättelseskyldighet för Skatteverket

9 § Underrättelseskyldighet gäller för Skatteverket gentemot Lantmäteriet för Skatteverkets uppgifter som ska tillföras fastighetsregistret enligt 3 kap. 26 §, 4 kap. 3 § och 8 kap. 2 § denna förordning.

Underrättelse ska lämnas vid den tidpunkt som bestäms av Skatteverket efter samråd med Lantmäteriet.

Underrättelse ska ske elektroniskt om det inte är olämpligt.

10 § Lantmäteriet ska snarast möjligt föra in uppgifterna från underrättelsen. Införingen av uppgifter från beskattningsdatabasen ska med beaktande av 4 kap. 3 § första stycket ske senast i samband med årsskifte.

Om det med stöd av 4 kap. 3 § andra stycket redovisas ytterligare uppgifter, får Lantmäteriet föra in dessa vid den tidpunkt som bestäms av Lantmäteriet efter samråd med Skatteverket.

Underrättelseskyldighet för Lantmäteriet

11 § Underrättelseskyldighet gäller för Lantmäteriet gentemot Skatteverket uppgift som avser beslut med anledning av ansökan om lagfart eller inskrivning av tomträtt utom då ärendet har uppskjutits.

Underrättelsen ska lämnas inom en månad från inskrivningsdagen.

12 § Underrättelseskyldighet gäller för Lantmäteriet gentemot länsstyrelsen för uppgift som avser fastighet som är taxerad som lantbruksenhet. Underrättelsen ska ange uppgift om beslut med anledning av ansökan om lagfart eller inskrivning av tomträtt utom då ärendet har uppskjutits.

Underrättelsen ska lämnas inom en månad från inskrivningsdagen.

Skyldigheten gäller inte om en länsstyrelse har anmält till Lantmäteriet att den inte har behov av sådana uppgifter.

Föreskriftsrätt

13 § Lantmäteriet får, efter samråd med Skatteverket, meddela föreskrifter om vilka uppgifter om samfällighet eller gemensamhetsanläggning som ingår i underrättelseskyldigheten enligt 6 §.

14 § Lantmäteriet får meddela föreskrifter om verkställigheten av bestämmelserna i detta kapitel.

11 kap. Alternativa redovisningsätt

Kapitlets innehåll

1 § I detta kapitel finns bestämmelser om alternativa redovisningsätt för uppgifter enligt 2 kap. 2 § 3 lagen (0000:000) om fastighetsregister och elektroniskt tillhandahållande av fastighetsinformation.

Principen om en uppgift en gång

2 § I syfte att säkerställa hög tillförlitlighet och mer fullständig redovisning av uppgifterna, ska de så långt som möjligt tillhandahållas från den som ansvarar för en nationell sammanställning och tillhandahållande av informationen, utan att det uppstår kopior i fastighetsregistret.

Fastighetsregistret ska i sådana fall enbart innehålla en uppgift om referens eller motsvarande som krävs för att kunna koppla uppgifterna till en fastighet, samfällighet, gemensamhetsanläggning eller andra uppgifter som regleras i 2 och 3 kap. i denna förordning.

Dataproducentens godkännande

3 § Skyldigheten enligt 2 § förutsätter att den myndighet eller kommun som skapat uppgiften (dataproducenten) godkänner redovisningsättet. Det sagda gäller inte om dataproducenten enligt lag eller förordning är skyldig att lämna uppgifter till Lantmäteriet.

Uppgifterna måste uppfylla vissa krav

4 § Skyldigheten enligt 2 § gäller enbart om kraven på elektroniskt tillhandahållande av uppgifterna som Lantmäteriet beslutat om enligt 3 kap. 1 § lagen (0000:000) om fastighetsregister och elektroniskt tillhandahållande av fastighetsinformation, kan uppfyllas.

Lämplighetsbedömning

5 § Skyldigheten enligt 2 § gäller inte om Lantmäteriet finner redovisningssättet olämpligt. Sådan lämplighetsbedömning ska göras med hänsyn till krav på skydd för personlig integritet, informationssäkerhet, skyddsintressen som avser Sveriges säkerhet, och andra särskilda skäl om de kan leda till negativ påverkan på uppgifternas tillförlitlighet eller tillgänglighet.

Föreskriftsrätt

6 § Lantmäteriet får meddela föreskrifter om

1. redovisningssätt enligt 2 §,
2. interoperabilitetslösningar, och
3. verkställigheten av bestämmelserna i detta kapitel.

12 kap. Elektroniskt tillhandahållande av fastighetsinformation

Kapitlets innehåll

1 § I detta kapitel finns bestämmelser om åtkomstillstånd enligt 3 kap. 3 § lagen (0000:000) om fastighetsregister och elektroniskt tillhandahållande av fastighetsinformation, om medborgartjänster enligt 3 kap. 4 §, och begränsningar för vilken fastighetsinformation som ingår i samhällets informationsförsörjning enligt 1 kap. 5 § samma lag.

Omfattningen av rätten att uppställa villkor för åtkomstillstånd

2 § Lantmäteriets rätt att fastställa villkor gäller

1. villkor som syftar till att begränsa riskerna med ett elektroniskt format och distributionssätt med hänsyn till krav på integritetsskydd, informationssäkerhet och skyddet för Sveriges säkerhet, fastighetsregistrets ekonomiska betydelse och
2. villkor som Lantmäteriet får ställa enligt annan lag eller förordning och som syftar till att begränsa rätten till användning av uppgifterna.

Hur villkor fastställs

3 § Villkor fastställs genom beslut om allmänna villkor för varje elektroniskt format och distributionssätt.

När åtkomstillstånd inte behövs

4 § Åtkomstillstånd behövs inte om Lantmäteriet finner att skäl saknas att fastställa villkor för visst elektroniskt format eller distributionssätt.

5 § Åtkomstillstånd behövs inte för behöriga myndigheter för fullgörande av skyldigheter eller åtaganden enligt denna förordning, även om det finns fastställda villkor.

Det sagda gäller även för behörig myndighet enligt 19 kap. 6 § fastighetsbildningslagen (1970:988) och 19 kap. 3 § jordabalken för fullgörande av myndighetsuppgifter enligt dessa eller motsvarande lagar eller förordningar. Åtkomstillstånd behövs inte heller för Lantmäteriet för fullgörande av myndighetsuppgifter som följer av förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet.

Bestämmelser om informationssäkerhet och incidenthantering finns i förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

Förutsättningar för åtkomstillstånd som rör vidareförmedling av uppgifter

6 § Åtkomstillstånd får medges för vidareförmedling av uppgifter i befintligt eller bearbetat skick om det kan antas att villkoren i tillståndet kan upprätthållas.

Lantmäteriet får ställa upp krav på rapportering av incidenter eller motsvarande krav, för att försäkra sig om att villkoren enligt första stycket upprätthålls.

7 § Om det framkommer att villkor i ett åtkomstillstånd inte upprätthålls, får Lantmäteriet stänga av åtkomsten till formatet och distributionssättet i det fallet.

En åtgärd som innebär att åtkomsten stängs innebär att åtkomstillståndet blir ogiltigt, om inte Lantmäteriet beslutar annat.

Medborgartjänster

8 § Innehållet i en medborgartjänst får enbart innehålla uppgifter om en enskild registerenhet eller redovisningsenhet.

Innehållet får enbart avse sådana uppgifter som räknas upp i 4 § kungörelsen (1974:1063) om fastighetsbevis med mera.

9 § Antal frågor som får ställas i en medborgartjänst om olika registerenheter eller redovisningsenheter ska begränsas med hänsyn ändamålet med tjänsten.

Om det finns skäl att anta att medborgartjänsten nyttjas för andra ändamål än det som gäller enligt lagen (0000:000) om fastighetsregister och elektroniskt tillhandahållande av fastighetsinformation, får Lantmäteriet stänga av den användaren från tjänsten.

Annan fastighetsinformation som får tillhandahållas elektroniskt

10 § Fastighetsinformation som regleras i annan lag eller förordning och som ingår i samhällets informationsförsörjning får tillhandahållas elektroniskt enligt denna lag endast om informationen

1. omfattas av ett författningsreglerat ansvar att försörja samhället med informationen, eller

2. ingår i ett författningsreglerat register eller annan informationssamling som syftar till att ge offentlighet åt informationen.

Det sagda gäller även när Lantmäteriet är datavärd för uppgifterna enligt 4 § andra stycket förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet.

Föreskriftsrätt

11 § Lantmäteriet får meddela föreskrifter om verkställigheten av bestämmelserna enligt detta kapitel.

12 § Lantmäteriet får meddela föreskrifter om avgifter.

Överklagande

13 § Beslut om avstängning enligt 7 och 9 §§ får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätt.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2026.

2. En samfällighet som inte redovisades i jordregister eller stadsregister när fastighetsregister enligt fastighetsregisterkungörelsen (1974:1059) började föras ska, om inte särskilda skäl föranleder annat, tas upp i fastighetsregistret först när den har berörts av en sådan åtgärd som ska föras in där eller när det är lämpligt med hänsyn till en väntad fastighetsbildning eller något annat förhållande.

3. Vid redovisning av servitut som avses i 2 kap. 11 § 1 får en fastighet som har avregistrerats när fastighetsregister enligt fastighetsregisterkungörelsen (1974:1059) började föras tills vidare anges som härskande fastighet. Om den härskande fastighetens registerbeteckning vid den tidpunkten inte framgick av fastighetsboken eller tomträttsboken, får uppgiften utelämnas.

4. Vad som sägs i 5 kap. 7 och 12 §§ om att Lantmäteriet får besluta att uppgifter om adresser och byggnader i en kommun ska föras i fastighetsregistret endast om kommunen har begärt det ska inte tillämpas beträffande uppgifter som vid juni månads utgång 2000 fanns i fastighetsregistret.

5. En åtgärd som avses i 3 kap. 26 § 1 får även avse ändring av namn, personnummer eller samordningsnummer som har ägt rum före ikraftträdandet, om den nya uppgiften inte har registrerats i fastighetsregistret och inte har ändrats där.

6. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för redovisning av bearbetningskoncessioner enligt lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter.

1.32 Förslag till förordning om upphävande av förordningen (2000:308) om fastighetsregister

Härigenom föreskrivs följande.

Förordningen (2000:308) om fastighetsregister ska upphöra att gälla.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2026.

1.33 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet att det ska införas en ny paragraf, 21 §, av följande lydelse och närmast före en rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

*Informations- och
cybersäkerhetsrådet*

21 §¹

Inom Lantmäteriet finns Informations- och cybersäkerhetsrådet som hanterar frågor som rör informations- och cybersäkerhet inom Lantmäteriets verksamhetsområde.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2025.

¹ Tidigare upphävd genom 2010:1771.

1.34 Förslag till förordning om ändring i säkerhetsskyddsförordningen (2018:658)

Härigenom föreskrivs att det i fråga om säkerhetsskyddsförordningen (2018:658) ska införas en ny paragraf, 6 a §, i förordningens sjätte kapitel.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

6 a §

Om förbud enligt 4 kap. 17 § och 18 § andra stycket säkerhetsskyddslagen (2018:585) avseende överlåtelse av fast egendom eller överföring av äganderätten till fast egendom har meddelats ska tillsynsmyndigheten skyndsamt underätta inskrivningsmyndigheten och lantmäterimyndigheten där fastigheten är belägen om detta.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025.

2 Uppdraget

2.1 Uppdraget

Utredningen, som antagit namnet Fastighetsregisterlagsutredningen, ska se över regleringen av fastighetsregistret och föreslå lämpliga förändringar. Regeringens syfte med uppdraget är att säkerhetsskyddet för registret ska stärkas och att få en modern reglering för en effektiv informationsförsörjning som bättre tillgodoser samhällets behov av fastighetsinformation. En fristående fråga är att lämna förslag som innebär att överlåtelse av fast egendom omfattas av säkerhetsskyddslagens (2018:585) bestämmelser om överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet och viss egendom.

I uppdraget ingår att lämna förslag på de författningsändringar som krävs.

Utredningens direktiv redovisas i bilaga 1. Av dessa framgår också att eventuella förändringar av finansieringsmodellen för Lantmäteriets tillhandahållande av information är en budgetfråga och inte omfattas av denna utredning. Vi har också avgränsat oss så att vi inte närmare utrett frågor rörande handläggningen av fastighetsbildningsärenden och förhållandet mellan den statliga lantmäterimyndigheten och de kommunala lantmäterimyndigheterna, även om det lyfts fram som en del av problembilden av vissa intressenter.

2.2 Utredningsarbetet

Utredningens arbete kan sägas ha varit indelat i två faser, där den första handlat om att utveckla direktivens problembeskrivning och identifiera de viktigaste vägvalen. Den andra har huvudsakligen gått ut på att färdigställa våra förslag och stämma av våra resonemang med expertgruppen och några andra intressenter.

Arbetet med problembilden har varit omfattande, och tidskrävande. Vår utgångspunkt har varit att en ordentlig utredning av hur problembilden ser ut ger den bästa grunden för att utforma förslag som når de målsättningar direktiven anger. Eftersom direktivens målsättning om ett både mer tillgängligt och säkrare fastighetsregister kan sägas innebära en kollision mellan två intressen har våra fysiska och digitala möten med olika intressenter inneburit att flera personer deltagit från respektive intressent. Dessutom har många av de intressenter vi haft kontakt med verksamhet som har olika intressen i fastighetsregistret. Man har ärenden som innebär att fastighetsregistrets innehåll förändras, man behöver tillgång till fastighetsregistrets information i sin verksamhet och man vill att viss information om de egna fastigheterna eller rättigheterna inte riskerar att användas på ett mindre lämpligt sätt. Det har inneburit att det ofta tagit tid att få till stånd möten med rätt deltagare och på en tid som fungerat för alla inblandade.

I arbetet med problembilden har vi, utöver mötena med hela expertgruppen, haft ett eller flera möten med de organisationer som är representerade i expertgruppen, däribland Försvarmakten, Polismyndigheten, Sveriges kommuner och regioner, och Säkerhetspolisen.

Därutöver har vi träffat antal myndigheter och företag. På myndighetssidan har det inneburit möten med företrädare för Affärsverket svenska kraftnät, Bolagsverket, Fortifikationsverket, Integritetsskyddsmyndigheten, Länsstyrelsen i Stockholms län, Myndigheten för digital förvaltning, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Naturvårdsverket, Post- och telestyrelsen, Riksarkivet, Skatteverket, Statens fastighetsverk, Statistiska Centralbyrån och Transportstyrelsen. Vi har också träffat Lantmäteriets Geodataråd, styrgruppen för de kommunala lantmäterimyndigheternas samarbete, kommunala statistiker, besökt två kommunala lantmäterimyndigheter samt haft kontakt med eSams juristgrupp.

När det gäller företag har vi riktat in oss på aktörer som bedriver säkerhetskänslig verksamhet inom elproduktion och -distribution och telekom samt på distributörer av Lantmäteriets fastighetsinformation. Vi har också deltagit i några av de partnerträffar Lantmäteriet ordnar med sina datadistributörer.

Vi har också träffat flera andra utredningar som vi bedömt haft uppdrag som har någon beröringspunkt med vårt uppdrag. Sålunda har vi träffat Utredningen om skärpta kontroller vid fastighetsköp

(Ju 2022:08), utredningen Ordning och reda på hyresmarknaden (Fi 2022:21), Utredningen om utvecklad styrning av interoperabilitet och datadelning (I 2022:23), Utredningen om förbättrade möjligheter att utbyta information med brottsbekämpande myndigheter (Ju 2022:03), Utredningen om kontroll vid överlåtelse av egendom av väsentlig betydelse för totalförsvaret (Fö 2022:03), Utredningen om dataskydd och kontroll hos Skatteverket, Tullverket och Kronofogden (Fi 2021:11) samt utredningen En ny förköpslag (Fi 2022:07). Vi har också tittat på hur olika EU-baserade initiativ skulle kunna påverka vårt utredningsområde. Det innebär att vi haft kontakt med personer, nationellt eller inom EU-kommissionen, som arbetat med EU:s dataförvaltningsförordning, AI-förordningen, NIS2-direktivet samt förordningen om särskilt värdefulla dataset.

Slutligen har vi haft kontakter med Lantmäteriets systerorganisationer i Danmark, Finland Norge samt Nederländerna för att ta reda på hur man där resonerar kring de frågor vi haft att utreda.

2.3 Betänkandets uppläggning

Betänkandet består av två delar. Den första delen är en bakgrundsbeskrivning och den andra delen innehåller våra förslag samt konsekvensbeskrivning.

Kapitel 3 innehåller en beskrivning av fastighetsregistrets innehåll, ajourhållning och användning. I kapitel 4 återfinns en redogörelse för det regelverk som i dag gäller för fastighetsregistret. Kapitlen 5 och 6 innehåller beskrivningar av närliggande lagstiftning rörande informationens öppenhet respektive skyddsintressen. I kapitel 7 redogör vi för den fördjupade problembilden och i kapitel 8 finns en redogörelse för dagens personuppgiftsbehandling i fastighetsregistret. Betänkandets första del avslutas i kapitel 9 med de internationella erfarenheterna.

Den andra delen av betänkandet inleds med kapitel 10 där vi beskriver varför dagens regler uppfattas som föråldrade, vissa generella drivkrafter rörande informationshantering samt vilka allmänna utgångspunkter som bör gälla för våra förslag. I kapitel 11 redovisar vi de mest avgörande vägvalen vi stått inför och hur vi valt att gå vidare. I kapitel 12 redogör vi för hur valt en modell med två separata lagar för dataskydd respektive verksamhet. Kapitel 13 innehåller

förslagen rörande den fastighetsdatalag som innehåller regler om dataskydd, och kapitel 14 innehåller förslagen om fastighetsregister- och tillhandahållandeverksamheten vid Lantmäteriet. I kapitel 15 redovisar vi våra överväganden och förslag rörande den särskilda frågan om att överlåtelse av fast egendom ska omfattas av säkerhetskyddslagens bestämmelser. Kapitel 16 redogör för övriga författningsförslag. Kapitel 17 innehåller den samlade dataskydds- och integritetsbedömningen, kapitel 18 vår konsekvensbeskrivning och i kapitel 19 återfinns förslag rörande ikraftträdande. Författningskommentarerna finns i kapitel 20.

Utredningsdirektiven återfinns i bilaga 1 och 2.

3 Fastighetsregistret

3.1 Inledning

Att på något sätt registrera uppgifter om fastigheter är inte någon ny företeelse. Det är tvärtom en sak som skett under många hundra år i det svenska samhället. Självfallet är det inte heller någon specifikt svensk företeelse.

I internationella sammanhang diskuteras ofta betydelsen av att ha en ordnad och öppen registrering av uppgifter om fastigheter. Bakgrunden är bland annat att fast egendom verkligen är fast och inte går att ha med sig för att kunna ha kontroll över egendomen så att den till exempel inte stjäls. Om man äger till exempel en guldring så är det betydligt enklare – det är egendom man kan ha med sig och i princip alltid kan ha under kontroll. Det krävs därför någon typ av redovisning av rättsliga förhållanden knutna till fast egendom för att skydda dem. En sådan redovisning måste vara relativt enkel att ta del av för den som behöver sådana uppgifter samtidigt som det måste vara en säker och tillförlitlig redovisning.

Sättet att registrera uppgifter om den svenska jordens, inklusive visst enskilt och allmänt vatten, indelning i fastigheter har naturligtvis förändrats över tid. Detsamma gäller olika slag av rättigheter, inklusive äganderätten. I modern tid har det handlat om att ha offentligt förda register som ger svar på de frågor som olika aktörer i samhället har kring fastighetsindelning, ägande, rättigheter och skyldigheter med mera. Registreringen gjordes förr manuellt i stora böcker. Böckerna ersattes senare av databaser.

Samtidigt som sättet att hålla sådana register har utvecklats har naturligtvis de materiella reglerna förändrats, exempelvis för hur rättigheter skapas, hur markens indelning i fastigheter går till och hur fastigheter kan användas som säkerhet för krediter. Tillkomsten av

främst den nya jordabalken (1970:994) och fastighetsbildningslagen (1970:988) för drygt 50 år sedan har varit viktiga milstolpar.

I detta kapitel beskriver vi hur det befintliga fastighetsregistret växt fram, vilka uppgifter det innehåller och hur uppgifterna tillhandahålls. Vidare beskriver vi några andra register och systemlösningar med fastighetsanknuten information samt vad den nationella geodataplattformen är.

3.2 Föregångaren fastighetsdatasystemet

Några år efter att nyss nämnda lagar trädde i kraft inleddes fastighetsdatareformen. Den innebar att de manuellt förda så kallade jord- och stadsregistren som redovisade fastighetsindelningen samt fastighetsböckerna som redovisade ägande med mera överfördes till ett databaserat system. Därmed fick den uråldriga registreringen av grundläggande uppgifter rörande den mest ekonomiskt värdefulla tillgången i en marknadsekonomi en tidsenlig form.

En viktig utgångspunkt för fastighetsdatareformen var den nya lagstiftningen rörande fastigheter och rättigheter knutna till dessa som tillkom runt 1970. En ny jordabalk och en ny lag om fastighetsbildning trädde i kraft och samtidigt introducerades även ny lagstiftning om ledningsrätt. Det var lagstiftning som det tagit lång tid att ta fram.

Även fastighetsdatareformen, liksom reformeringen av fastighetsbeteckningarna som föregick den, tog avsevärd tid att genomföra. Uppsala län var det första området där de manuella registren konverterades till datasystemet. Det var 1976, och då sannolikt det första fungerande systemet av detta slag i världen. Inledningsvis bedrevs verksamheten som ett försök, men 1979 inleddes den permanenta verksamheten då Gävles alla fastigheter blev en del av fastighetsdatasystemet. Reformen blev fullbordad 1995 när Gotlands alla fastigheter blev en del av fastighetsdatasystemet.

Fastighetsdatasystemet innehöll flera delar, nämligen det ovan nämnda fastighetsregistret och inskrivningsregistret, samt taxeringsuppgifter och byggnadsregistret. De tre första var de ursprungliga delarna medan byggnadsregistret tillkom betydligt senare. Fastighetsregistret var i sin tur uppdelat i

- huvudregister

- registerkarta
- koordinatregister
- planregister
- kvartersregister
- adressregister
- gemensamhetsanläggningsregister.

I anslutning till fastighetsdatasystemet hade andra register tillkommit:

- pantbrevsregistret
- samfällighetsföreningsregistret
- lägenhetsregistret.

En grundläggande tanke bakom fastighetsdatasystemet var att det skulle innehålla basuppgifter om landets alla fastigheter, sådana uppgifter som var allmänt efterfrågade. Det innebar att användarna redan från början fanns i både offentlig och privat sektor. Bankerna blev snabbt den största användargruppen, något som sannolikt berodde på att de tre storstadsområdena med de mest aktiva fastighetsmarknaderna fördes över till fastighetsdatasystemet i ett tidigt skede av reformen. På så sätt kunde så stor nytta som möjligt vinnas så tidigt som möjligt även om det var ett reformgenomförande som varade i 20 år.

Ansvaret för ajourhållningen vid fastighetsdatasystemets tillkomst och fram till 1996 låg dels på de länsvisa statliga och kommunala fastighetsregistermyndigheterna, dels på inskrivningsmyndigheterna vid landets tingsrätter. Taxeringsuppgifterna ajourfördes en gång om året då den så kallade fastighetslängden fastställdes av skattemyndigheterna. Med tiden blev kommunerna i allmänhet också en mer aktiv part när det gällde bland annat adressinformation och ajourhållning av byggnadsuppgifter.

3.3 Fastighetsregistret

Fem år efter det att fastighetsdatareformen hade fullbordats, den 1 juli 2000, ändrades benämningen från fastighetsdatasystemet till fastighetsregistret. Då trädde nämligen den i dag gällande lagen (2000:224) om fastighetsregister i kraft (se kapitel 4). Rent tekniskt eller innehållsmässigt innebar detta i sig inte några förändringar. Det var en ny rättslig kostym som skapades för samma informationsmassa. De statliga och kommunala fastighetsbildnings- och fastighetsregistermyndigheterna hade 1996 ersatts av länsvisa statliga och ett antal kommunala lantmäterimyndigheter. År 2008 fördes ansvaret för inskrivningsverksamheten över från domstolsväsendet till Lantmäteriet, och sju inskrivningsmyndigheter blev en. Samma år blev de 21 länsvisa statliga lantmäterimyndigheterna en del av Lantmäteriet.

3.3.1 Registrets olika delar

Fastighetsregistret består sedan dess av en allmän del, en inskrivningsdel, en adressdel, en byggnadsdel samt en taxeringsuppgiftsdel. Dessutom får registret innehålla tilläggsinformation, bestående av annan information som har samband med information som ingår i någon av registrets delar men som redovisas skild från dess delar. De tidigare nämnda fristående registren med uppgifter om pantbrev, samfällighetsföreningar och lägenheter finns fortfarande och är alltså fristående (se avsnitt 3.9 nedan).

Registret är, precis som vid fastighetsdatasystemets tillkomst, uppbyggt för att redovisa informationen fastighetsvis. Förutom fastigheter redovisas också gemensamhetsanläggningar, samfälligheter, tredimensionella fastigheter samt ägarlägenhetsfastigheter. Vissa fastigheter är upplåtna med tomträtt, vilket innebär att det för dessa fastigheter också finns information om tomträttsupplåtelsen och -innehavet i inskrivningsdelen.

Vad en fastighet är kan beskrivas utifrån innehållet i 1 kap. 1 § jordabalken. Fast egendom är jord. Jorden är indelad i fastigheter som kan avgränsas antingen horisontellt eller både horisontellt och vertikalt. En fastighet bildas med stöd av regler i fastighetsbildningslagen. Enligt 1 kap. 2 § fastighetsbildningslagen ska fastigheterna redovisas i fastighetsregistrets allmänna del. Det finns knappt 3,4 mil-

joner fastigheter. Det finns dessutom knappt 1,5 miljoner avregistrerade fastigheter i fastighetsregistret.

Varje fastighet har en unik beteckning som också kan sägas vara en informationsbärare. Denna registerbeteckning är också den huvudsakliga ingången till registrets uppgifter. Fastighetsbeteckningen består av tre eller fyra delar, och den första delen, registerområdet, är alltid kommunnamnet. Det innebär att om en kommungräns flyttas så är det ett antal fastigheter som samtidigt byter fastighetsbeteckning. Den andra delen av fastighetsbeteckningen är traktnamnet, som kan sägas ge information om i vilken del av kommunen fastigheten är belägen. I stället för ett traktnamn kan beteckningen innehålla ett kvartersnamn. I fastighetsregisterförordningen (2000:308) finns särskilda regler om registerbeteckningarna.

3.3.2 Allmänna delen

I den allmänna delen återfinns grundläggande information om fastigheterna. Utgångspunkten för vilka uppgifter som ska registreras i den allmänna delen finns därför i 19 kap. 2 § fastighetsbildningslagen. Det är fråga om uppgifter om

- fastighetsbildning,
- fastighetsbestämning, och
- särskild gränsutmärkning.

Motsvarande bestämmelse finns också i anläggningslagens och ledningsrättslagens 34 § respektive 32 §. Alla sådana åtgärder måste genomföras av en lantmäterimyndighet.

Olika kategorier av fastigheter redovisas på lite olika sätt. Förutom ordinära fastigheter finns kategorierna andelsfastighet, fiskefastighet, fastighet med 3D-utrymme och ägarlägenhetsfastighet, jämför 10 § lagen (1970:995) om införande av nya jordabalken.

Den allmänna delen syftar till att ge upplysningar om fastigheter, samfälligheter, gemensamhetsanläggningar och rättigheter.

Registret innehåller i denna del ett urval av uppgifter som är hämtade från ärendeakterna. Det är värt att notera att det fortfarande är förrättningsakterna som innehåller själva besluten och att det är dessa som är rättsligt gällande.

Till den allmänna delen hör också registerkartan, som kan sägas vara en grafisk sammanställning av alla fastighetsgränser samt utbredningen på marken av rättigheter som tillskapats genom en lantmäteriförrättning. Registerkartans fastighetsgränser är resultatet av en snabbt genomförd digitalisering inom ramen för vad som kallades forcerad databasuppbyggnad runt sekelskiftet. Den gjordes från olika underlag i form av papperskartor tillkomna vid olika tidpunkter och av väldigt skiftande kvalitet. Detta innebar att kvaliteten, främst i form av gränsernas noggrannhet, varierar. Genom ett systematiskt kvalitetsarbete höjs dock noggrannheten fortlöpande men mycket sådant arbete kvarstår alltjämt. För förrättningar gjorda efter den digitala registerkartans tillkomst utgår kartans redovisning från de gränsmarkeringspunkter som anges i förrättningsakten som sedan bundits samman.

Varje fastighet som redovisas har en fastighetsbeteckning och uppgift om län.

En central del är redovisningen av de fastighetsrättsliga åtgärderna som berört fastigheten genom åren, och dess ursprung. Vidare redovisas vilka rättigheter som gäller för fastigheten. Det gäller både officialservitut, som skapats genom ett beslut av myndighet (oftast en lantmäterimyndighet) eller domstol, och avtalservitut, som bildats på privaträttslig väg och skrivits in i registrets inskrivningsdel av inskrivningsmyndigheten. Andra uppgifter som redovisas är fastighetens areal, på land och i vatten, och om en fastighet består av mer än ett område. För varje sådant område anges en centralpunktskoordinat. Tidigare fastighetsbeteckningar som gällt för fastigheten framgår också.

Vidare redovisas vilka kommunala planbeslut enligt plan- och bygglagen och andra särskilt angivna markreglerande bestämmelser som gäller för fastigheten. Exempel på markreglerande bestämmelser är vissa beslut enligt miljöbalken (1998:808), väglagen (1971:948), och kulturmiljölagen (1988:950), samt bearbetningskoncession enligt minerallagen (1991:45). Om fastigheten har andel i någon gemensamhetsanläggning eller samfällighet så framgår det i den allmänna delen. Uppgifter får också redovisas om jaktvårds- och fiskevårdsområden.

I den allmänna delen redovisas även fastigheter som inte finns längre, till exempel efter det att två fastigheter lagts samman till en. Registerinnehållet är då förstås begränsat men det innebär att man kan spåra hur fastighetsindelningen ändrats de senaste århundrandena.

Slutligen framgår av registret vilket datum fastigheten senast berördes av någon ändring i den allmänna delen.

3.3.3 Inskrivningsdelen

Inskrivningsdelen innehåller uppgifter om varje fastighet rörande

- lagfart
- tomträttsupplåtelse
- tomträttsinnehav
- in-teckningar
- andra inskrivningar samt anteckningar.

Förenklat uttryckt är det i den här delen av registret som det finns uppgifter om fastigheternas ägare, de in-teckningar den belastas av och deras belopp. Dessa uppgifter behövs bland annat vid fastighetsöverlåtelser och för att kunna använda fastigheten som säkerhet för lån vid exempelvis fastighetsköp.

Av 19 kap. 1 § jordabalken framgår att inskrivning enligt jordabalken ska göras i fastighetsregistrets inskrivningsdel. Jordabalken är alltså en utgångspunkt för fastighetsregistrets uppgifter i inskrivningsdelen. Vad som är inskrivningsärenden, och alltså ska handläggas av inskrivningsmyndigheten, regleras i 20–24 kap. jordabalken.

Den som köper en fastighet är skyldig att ansöka om lagfart hos inskrivningsmyndigheten, det vill säga Lantmäteriet. Begreppet lagfart står alltså för en registrering av ett äganderättsförvärv. Detta framgår av 20 kap. 1 § jordabalken. För varje lagfaren ägare redovisas hur och när fastigheten, eller en ideell andel av den, förvärvats. Om person-, samordnings- eller organisationsnummer funnits med i ansökan om lagfart så redovisas det i anslutning till varje lagfart. I anslutning till uppgift om en lagfaren ägare kan det finnas anmärkningar, exempelvis om att ägaren försatts i konkurs.

Inskrivningsdelen innehåller också uppgift om tidigare lagfarna ägare och deras respektive fång.

Att en fastighet belastas av en inteckning innebär att ett pantbrev med motsvarande belopp och prioritet (inteckningar har prioritet enligt den ordning de redovisas i inskrivningsdelen, som regel i den ordning de beviljats) har utfärdats. Pantbrevet lämnas över till en kreditgivare när fastigheten pantförskrivs som säkerhet för ett lån. Det ska noteras att den bakomliggande lånehandlingen inte är något som registreras eller lämnas in till inskrivningsmyndigheten (eller någon annan myndighet). I anslutning till en inteckning kan det finnas anmärkningar, till exempel om utmätning.

Andra rättigheter som kan skrivas in i inskrivningsdelen är upplåtelse och innehav av tomträtt, nyttjanderätt, servitut och tillhör till fastighet. Vissa beslut av andra myndigheter ska föras in som en anteckning i inskrivningsdelen. Det handlar exempelvis om att talan om bättre rätt till fastigheten väckts eller om att fastigheten belagts med kvarstad (se 19 kap. 29 § jordabalken).

Av registret framgår också vilket aktualitetsdatum som gäller för inskrivningsdelen, det vill säga för vilket datum alla ansökningar rörande fastigheten är handlagda och införda i registret.

3.3.4 Adressdelen

Adressdelen består av alla landets belägenhetsdresser kommun för kommun. Varje adress är unik i respektive kommun. För belägenhetsadresser finns en fastställd nationell standard. Adressen har också koordinatangivelse. I glesbygd och i fjällområden kan adressuppgift saknas.

I den allmänna delen finns en koppling för varje adress till en fastighet.

Antalet belägenhetsadresser i fastighetsregistret är cirka 3,7 miljoner.

3.3.5 Byggnadsdelen

I byggnadsdelen återfinns uppgifter om byggnader. Det är till exempel bostadsbyggnader, byggnader som används för industri, handel eller annan enskild verksamhet av någon betydelse, byggnader som används för sociala eller kulturella ändamål och byggnader för all-

männa ändamål. Där finns också ekonomibyggnader för lantbruk och komplementbyggnader som förråd, uthus och garage. Antalet registerbyggnader uppgår till cirka 7 miljoner.

Varje byggnad har en identitet, som bygger på registerbeteckningen för den fastighet på vilken byggnaden är belägen. En koordinatpunkt finns för varje byggnad. Registret anger också om det är en planerad eller befintlig byggnad. Därutöver redovisas uppgifter om bostadsyta, användning, byggnadsår med mera. Det är uppgifter från fastighetstaxeringen.

3.3.6 Taxeringsdelen

Taxeringsdelen redovisar uppgifter som fastställts av Skatteverket vid fastighetstaxeringen. Vid denna fastställs uppgifter rörande taxerings- och värderingsenheter, men i taxeringsdelen redovisas uppgifterna fastighetsvis. Det innebär att en fastighet kan bestå av mer än en taxeringsenhet och att flera fastigheter kan ingå i samma taxeringsenhet (samtaxering).

Uppgifterna fastställs av Skatteverket en gång om året och kommer in i fastighetsregistret den 1 oktober. I de flesta sammanhang, som vid beräkning av stämpelskatt vid fastighetsköp, används det taxeringsvärde som fastställts för föregående år. Under året förs ändringar som gjorts till följd av överklagande eller rättelse löpande in i taxeringsdelen.

Bland de uppgifter som redovisas finns taxeringsvärde och värde för byggnad respektive mark, typkod (som anger hur fastigheten används) och taxerad ägare.

3.3.7 Tilläggsinformation

Till de olika delarna i fastighetsregistret kan så kallad tilläggsinformation fogas.

Till den allmänna delen kan det finnas tilläggsinformation rörande planer och andra markreglerande bestämmelser.

Tilläggsinformation i inskrivningsdelen är bland annat uppgift om den lagfarne ägarens postadress liksom uppgifter om civilstånd. Vidare redovisas uppgift om den lagfarne ägaren är ett kommunalt bostadsföretag, och om ett pantbrev är ett skriftligt pantbrev.

Till uppgifterna i adressdelen kan tilläggsinformationen bestå av postnummer, postort, populärnamn och adressplatsanmärkning.

I byggnadsdelen kan det bland annat finnas tilläggsinformation från kommunen som underlättar identifieringen av bygganden, från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap om att det finns skyddsrum i en viss byggnad och från Riksantikvarieämbetet om kulturhistoriska inventeringar relaterade till en viss byggnad.

3.4 Ajourföringen

Ansvaret för ajourföringen av uppgifterna i registret har förändrats genom olika myndighetsreformer som genomförts sedan slutet av 1970-talet. Fastighetsregistermyndigheterna som ansvarade för jord- och stadsregistren har som framgått ersatts av en statlig och ett antal (för närvarande 40) kommunala lantmäterimyndigheter enligt lagen (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet.

Dessa registrerar nya uppgifter i den allmänna delen när ett förrättningsbeslut rörande bland annat ny- eller ombildning av en fastighet vunnit laga kraft. Är det fråga om en ny fastighet tilldelas den en unik beteckning vid registreringen.

Registreringen av planer och andra markreglerande bestämmelser sker för den statliga lantmäterimyndighetens del vid en särskild enhet, lokaliserad i Vänersborg. De kommunala lantmäterimyndigheterna registrerar den egna kommunens planbeslut liksom de markreglerande beslut som gäller fastigheter belägna i kommunen.

Inskrivningsmyndigheterna som tidigare fanns vid i stort sett varje tingsrätt slogs först samman till endast sju inskrivningsmyndigheter vid sju tingsrätter. Som framgått är den statliga lantmäterimyndigheten, det vill säga Lantmäteriet, inskrivningsmyndighet sedan 2008.

De länsvisa skattemyndigheterna är borta och har ersatts av Skatteverket som alltså beslutar om de uppgifter som redovisas i taxeringsdelen.

Det är bara kommunerna som finns kvar i så gott som oförändrat skick. De sköter ajourhållningen av adress- och byggnadsdelarna.

3.5 Användning av informationen

3.5.1 Olika tjänster och många användare

Mycket har förändrats jämfört med hur det såg ut under fastighetsdatasystemstiden och tiden för det utredningsarbete som ligger till grund för den nu gällande fastighetsregisterlagen. Användningen av informationen i fastighetsregistret har ökat kraftigt. Beroendet av grundläggande uppgifter (grunddata) om framför allt fastigheter, befolkning och företag i olika verksamheter har blivit allt större.

Vid tiden för lagens ikraftträdande ansvarade Lantmäteriet för allt tillhandahållande av information medan det i dag i huvudsak sker genom företag som sysslar med olika former av informationshantering (kallade dataförmedlare i våra direktiv). Den tekniska utvecklingen har naturligtvis också medfört stora förändringar. När fastighetsregisterlagen arbetades fram var internet ett marginellt fenomen som bara syntes i några få rader i betänkandet *Fastighetsdataregister* (SOU 1997:3) och uppkoppling mot fastighetsregistret skedde genom fasta teleförbindelser. Det var inte särskilt många som såg framför sig att det skulle finnas datorer i varje hem och att hemmen skulle ha fiberuppkoppling med stor bandbredd, och än mindre att de flesta alltid har en dator i form av en smartphone med sig var de än är.

Olika användare nyttjar naturligtvis informationen från fastighetsregistret på olika sätt. Vissa har användning för uppgifter om enstaka fastigheter för att till exempel kontrollera en uppgift. Andra behöver uppgifter om fastigheter som en del i en löpande verksamhet, och vill plocka in uppgifterna i ett handläggningssystem av något slag. Det kan röra sig om verksamheter från fastighetsmäklari till avfallshandtering, från kreditgivning till byggande av infrastruktur.

Sammantaget innebär det att det i dag finns olika sätt att komma åt informationen i fastighetsregistret. Det finns tre former, eller produktvarianter, för tillhandahållandet av information från fastighetsregistret, nämligen fastighetsinformation direkt (direktåtkomst via API), fastighetsuttag (uttag av information) och fastighetsavisering (uttag av information med ett abonnemang på uppdateringar). Tillhandahållandet sker från ett särskilt tillhandahållandelager hos Lantmäteriet, det vill säga från en ständigt uppdaterad kopia av registret.

Utifrån dessa former för Lantmäteriets tillhandahållande kan dataförmedlarna utveckla sina produkter till sina kunder. De kan exempelvis sälja fastighetsaviseringar till en kommun som behöver till-

gång till aktuella uppgifter om alla fastigheter belägna i kommunen. Eller ett fastighetsuttag till ett företag som vill marknadsföra något genom ett utskick till alla villaägare i ett visst geografiskt område. Ett annat upplägg är att göra ett fastighetsuttag som man sedan lägger i en tjänst som säljs till flera slutkunder. Det kan då till exempel röra sig om ett uttag av taxeringsinformation avseende kommersiella fastigheter som läggs in i en tjänst riktad till investerare som vill kunna göra analyser och värderingar av olika fastighetsbestånd inför en eventuell fastighetsinvestering. En annan vanligt förekommande modell är att utveckla en tjänst baserad på direktåtkomsttjänsterna och sedan tillhandahålla denna till slutkunder. Ett exempel på detta är mäklarsystem där det bland annat går att hantera kunder, använda avtalsmallar och hämta in uppgifter från fastighetsregistret.

Lantmäteriet har i dag mer än 100 dataförmedlare, varav runt 75 arbetar med fastighetsinformation, med tusentals slutanvändare.

I tillägg till det tillhandahållande som sker genom de olika tjänsterna sker även ett tillhandahållande genom begäran om så kallade offentlighetsuttag. Ungefär 100 sådana uttag, av olika omfattning, görs varje vecka.

Inom EU-administrationen används sammansatt information från samtliga medlemsländers motsvarigheter till Lantmäteriet inom kart- och fastighetsregisterområdet. Dessa behov tillgodoses genom myndigheternas gemensamma europeiska intresseorganisation Euro-Geographics, som har avtal med bland annat den europeiska miljöbyrån för användning i den tjänst för landmiljöövervakning som benämns Copernicus, liksom med kommissionens statistikkontor Eurostat.

3.5.2 Direktåtkomst

Direktåtkomsttjänsterna bygger på en direktkoppling till Lantmäteriets databas för tillhandahållande där ett API fungerar som en bro mellan olika system. Det finns tolv olika direktåtkomsttjänster som innehåller allt från all information om en fastighet till olika delmängder. För att kunna använda informationen måste den integreras in i ett verksamhetssystem hos kunden. Det innebär att informationen presenteras på olika sätt hos olika kunder, beroende bland annat på vilken dataförmedlare eller systemleverantör som anlitas. Det innebär att informationen i princip aldrig presenteras uppdelad i de fem delarna

i registret eller i den ordning uppgifterna anges i fastighetsregisterförordningen. I stället har informationen ställts samman på ett för användaren mer lättillgängligt sätt, och vad som kan förmodas vara utifrån användarens behov.

De största användarna av direktåtkomst återfinns i Lantmäteriets egen verksamhet (fastighetsbildning och fastighetsinskrivning), bland banker och fastighetsmäklare samt i olika kommunala verksamheter och i myndighetsvärlden.

Metria är Lantmäteriets största dataförmedlare, och när det gäller direktåtkomst återfinns deras kunder inom bland annat bank och försäkring, energisektorn, skogsindustri, fastighetsförvaltning samt myndigheter. När det gäller fastighetsmäklare finns några företag som utvecklar mäklarsystem för de största organisationerna och företagen. Detsamma gäller fastighetsvärderingsområdet där det främst är företag specialiserade på värdering som utvecklar tjänster. Dun & Bradstreet är en betydande aktör som bland annat tillhandahåller information från fastighetsregistret tillsammans med annan information i sin portal Infotorg. Här återfinns användare inom offentlig sektor, finanssektorn, revisions- och advokatbyråer samt näringslivet i allmänhet.

Under 2022 gjordes drygt 640 miljoner anrop avseende tjänsten Fastighetsinformation direkt.

3.6 Fastighetsuttag

Detta är en tjänst som bygger på det som förr kallades urval och bearbetningar och utlämnande på ADB-medium. Informationen i fastighetsregistret är uppdelad i ett antal delmängder (tabeller) och uttag kan då göras genom att kombinera önskade tabeller. På så sätt kan kunden beställa ett uttag med precis den information som efterfrågas, från alla uppgifter om fastigheterna till endast några få uppgifter. Beställningar fastighetsuttag kan göras utifrån ett fördefinierat geografiskt område eller en egen lista med fastigheter. Det är också möjligt att beställa speciella urval som görs manuellt.

De vanligaste uttagen innehåller uppgifter från inskrivningsdelen (ägare), taxeringsdelen samt belägenhetsadresser. Uppgifterna som tas ut används bland annat i fastighetsförvaltning, av bredbandsföretag, av myndigheter och för marknadsföring. Även här är Metria

och Dun & Bradstreet stora aktörer, tillsammans med bland annat Infotrader och Fastighetsregistret i Gävle AB.

Den information som beställts levereras digitalt på olika sätt, främst genom att informationen laddas ned till kunden. Under 2022 gjordes ungefär två miljoner fastighetsuttag.

3.7 Fastighetsavisering

Fastighetsavisering är en tjänst som består av ett engångsuttag av en delmängd av informationen avseende aktuella fastigheter som sedan uppdateras med förändringar genom aviseringar från fastighetsregistret. Dessa löpande uppdateringar sker dagligen eller veckovis. Urvalet av de fastigheter som ska ingå kan göras genom ett geografiskt urval eller en egen lista med fastigheter.

Denna tjänst används framför allt av kommuner, kommunförbund och kommunala bolag. De kommunala kunderna har avtal direkt med Lantmäteriet som en del av den så kallade geodatasamverkan som är etablerad inom offentlig sektor, och informationen hanteras i lokala system som utvecklats för kommunerna av företag som Sokigo.

Andra användare är bland kreditupplysningsföretag, skogsbolag och myndigheter samt så kallade adresskunder (hitta.se, Apple och regionernas kollektivtrafikverksamhet). Lokaltidningar runt om i landet abonnerar på uppgifter om ägarförändringar, köpeskillingar och taxeringsvärden som sedan publiceras i tryckta och digitala tidningar samt ofta också på tidningarnas hemsidor.

Under 2022 gjordes cirka 550 beställningar avseende fastighetsavisering och antalet leveranser uppgick till drygt 54 000.

3.8 Avtal och prövning

För att kunna fungera som dataförmedlare avseende fastighetsregistrets information krävs avtal med Lantmäteriet. Det är i själva verket tre avtal som kan bli aktuella, och avtalen är generella i den meningen att det är samma avtalsstruktur oberoende av om det är fråga om geografisk information, fastighetsinformation eller bådadera. Ett vidareförädlaravtal ger rätt att sälja information vidare till slutkund. Partneravtal, som är mest vanligt förekommande när det gäller geografisk information, ger rätt att sälja information till annan kom-

mersiell aktör för spridning. Ett följdproduktavtal reglerar användningen i en tjänst.

Vidareförädlaravtalet ger datadistributören ett antal rättigheter. Bland dessa märks att beställa geodata, upplåta rättigheter avseende geodata till slutkund, distribuera obearbetade geodata, bearbeta geodata, mellanlagra och distribuera geodata till slutkund genom anslutning till fastighetsregistret via en direktåtkomstprodukt. Vidare får datadistributören nyttja mindre delar geodata för test och utveckling internt samt för demonstration och marknadsföring samt att nyttja geodata i egna följdprodukter i enlighet med vad som anges i ett följdproduktsavtal.

Partneravtalet innebär att datadistributören i sin tur kan sälja informationen vidare till en kommersiell aktör. Lantmäteriet måste då godkänna det avtalet innan det kan tillämpas.

Följdproduktavtalet reglerar användningen av en tjänst. Det innebär bland annat att det krävs ett godkännande från Lantmäteriet med hänsyn till bestämmelserna i fastighetsregisterlagen och att det inte ska vara möjligt att exportera informationen ut ur tjänsten.

Vidareförädlaravtalet är grunden för relationen mellan Lantmäteriet och datadistributören. Det innehåller därför bland annat ett antal punkter rörande till exempel personuppgiftsbehandling, obehörigt nyttjande av data innehållande personuppgifter och/eller annan information som kan betraktas som känslig, lagring och bearbetning utanför EU eller genom anlåtande av en extern aktör. I de två sistnämnda fallen krävs ett särskilt beslut från Lantmäteriet för att det ska få göras.

Förutom dessa avtal gäller att Lantmäteriet ska göra en ändamålsprövning innan någon leverans ska kunna ske. Det handlar då om att en slutkund ska prövas utifrån de ändamålsbestämmelser som gäller för direktåtkomst (se avsnitt 4.3.8). När det gäller följdprodukter är det tjänsten som ändamålsprövas. I vissa situationer blir det också aktuellt att pröva uttag ur fastighetsregistret med hänsyn till skyddet av rikets säkerhet. Det kan då handla om exempelvis en begära om ett uttag avseende en viss myndighets samlade fastighetsinnehav som, beroende på vilken myndighet det är fråga om, skulle kunna innebära skada vad avser rikets säkerhet.

Detta innebär sammantaget att det är rätt många steg som ska passeras innan en ny dataförmedlare kan göra sin första leverans till slutkund. Detsamma gäller för en etablerad datadistributör som har en kund som vill göra ett i någon mening besvärligt fastighetsuttag.

Dataförmedlaren gör först en bedömning av kundens möjligheter att få ett godkännande från Lantmäteriet innan ärendet lämnas vidare till Lantmäteriet. Det har i några fall tagit flera månader innan Lantmäteriet kunnat fatta beslut om uttaget får göras eller inte. Ett sådant exempel vi fått beskrivet för oss handlar om en markägarkarta i ett stort geografiskt område. I området fanns flera fastigheter som av något skäl kunde förmodas vara känsliga, vilket innebar att sekretessbedömningen tog tid. Det behövdes individuella kontakter med ett antal markägare innan ett beslut kunde fattas. Den typen av stora uttag med tillhörande sekretessbedömning är uppenbarligen ett generellt problem för i vart fall skogsnäringen.

Flertalet ärenden är dock okomplicerade (uppskattningsvis mer än 90 procent) och ett positivt besked kan då ges mer eller mindre på dagen. Men eftersom antalet ärenden där någon form av granskning utifrån säkerhetsaspekter ökar så förändras bilden, i vart fall tills de interna processerna för detta har satt sig. Frågetecken kring var och hur informationen ska lagras, främst rörande publika molntjänster, bidrar också till att det kan ta tid att få ett beslut.

3.9 Andra databaser med fastighetsinformation

3.9.1 Inledning

Förutom det ovan beskrivna nationella fastighetsregistret som finns det andra databaser och system med fastighetsinformation i samhället. De finns i såväl offentlig som privat verksamhet. Systemen inom privat verksamhet är dock ofta förhållandevis små till sin omfattning. Det handlar då om exempelvis ett fastighetsbolags eller fastighetskoncerns egna fastigheter. Det finns också privata databaser med fastighetsuppgifter med ett mer omfattande innehåll. Så är till exempel fallet inom fastighetsvärderingsområdet.

3.9.2 Kommunala fastighetssystem

I princip varje kommun har ett eget lokalt register, i vilket alla fastigheter belägna i kommunen finns. Dessa benämns som regel fastighetsinformationsregister (FIR), och är en del av kommunernas basinformation tillsammans med ett kommuninvånarregister (KIR).

Ett FIR är uppbyggt på ett uttag av ett urval av uppgifter ur det nationella fastighetsregistret. Det lokala registret uppdateras via fastighetsregistret, så att det alltid är aktuellt. I kommunernas register finns också fler uppgifter, vilka som regel är kopplade till användningen. Det kan exempelvis handla om olika abonnemang.

3.9.3 Statliga register

Liknande exempel finns även hos statliga myndigheter. Myndigheter som Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet har verksamhets-specifika fastighetssystem som bygger på en grund från fastighetsregistret.

Skatteverket behöver aktuella uppgifter om alla fastigheter och deras ägande för fastighetstaxeringen och den löpande beskattningen. Dessa system uppdateras därför fortlöpande från fastighetsregistret. Detsamma gäller folkbokföringsdatabasen.

Lantmäteriets pantbrevsregister innehåller uppgifter om alla pantbrev som är datapantbrev. Ett elektroniskt pantbrev ersätter ett fysiskt sådant. Pantbrevsregistret kan ses som en förlängning av bankernas egna säkerhetssystem. Ett pantbrev är ett resultat av att en in-teckning beviljats, och det innehåller uppgift om vilken eller vilka fastigheter det gäller i samt belopp, datum och aktnummer. In-teckningar, och därmed pantbrev, är kopplade till fastigheten och de gäller oavsett vem som äger fastigheten.

I pantbrevsregistret registreras vem som innehar varje pantbrev. Kreditgivare kan hantera ett pantbrev mellan sig elektroniskt när fastighetsägaren flyttat sina lån med fast egendom som säkerhet. Registreringen görs av organisationer för vilka tillstånd meddelats av Lantmäteriet. Systemet utvecklades ursprungligen utifrån kreditinstitutens behov. I vissa fall har tillstånd även beviljats för pensions- och kapitalförvaltare, fastighetsbolag samt några myndigheter. Registreringen görs utan direkt inblandning av Lantmäteriet.

Lantmäteriets samfällighetsföreningsregister innehåller uppgifter om landets samtliga samfällighetsföreningar. Registret innehåller uppgifter om föreningens namn, organisationsnummer, postadress, ändamål och den gemensamhetsanläggning som föreningen förvaltar. Vidare finns föreningens stadgar samt uppgift om styrelse och firmatecknare i registret.

I Lantmäteriets lägenhetsregister finns uppgifter om landets samtliga bostadslägenheter, oavsett upplåtelseform. Bland annat finns uppgifter om adress, lägenhetsnummer och läge i byggnaden, bostadsarea, antal rum samt kökstyp.

3.10 Den nationella geodataplattformen

Lantmäteriet har, enligt 4 § förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet, ett nationellt samordningsansvar för bland annat tillhandahållande inom området för geografisk information och fastighetsinformation (geodataområdet). I samma paragrafs andra stycke ges Lantmäteriet i uppdrag att åt andra myndigheter och kommuner lagra och tillgängliggöra sådan information inom geodataområdet som de berörda parterna kommer överens om.

Bakom regleringen i andra stycket ligger ett flerårigt arbete rörande en smartare samhällsbyggnadsprocess utifrån ett antal regeringsuppdrag, och särskilt ett beslut daterat den 30 januari 2020 (Fi2019/01291 och Fi2020/00358). I det ger regeringen Lantmäteriet i uppdrag att etablera en digital infrastruktur för tillgängliggörande av bland annat digitala detaljplaner. Av regeringsbesluten framgår att en digital samhällsbyggnadsprocess bygger på att olika aktörer kan utbyta information digitalt och maskinläsbart, samt att det så långt möjligt sker med beaktande av säkerhets- och effektivitetshänsyn. Informationen som utbyts bör vara standardiserad, avgiftsfri och sökbar, och det digitala flödet ska vara säkert och obrutet. Vidare framgår det att för att möjliggöra en digital samhällsbyggnadsprocess behövs en infrastruktur för att tillgängliggöra geodata som tillhandahålls av kommuner och myndigheter, och som har betydelse för processen.

Lantmäteriet kallar denna infrastruktur för den nationella geodataplattformen. Enligt regeringen ska infrastrukturen vara skalbar för att kunna tillgängliggöra de dataset som behövs inom samhällsbyggnadsprocessen. Etablerandet av en sådan infrastruktur innebär att det finns en gemensam ingång till information som lagras hos olika aktörer, utan att något nytt register behöver inrättas. Syftet med en sådan sektorsgemensam ingång är att säkerställa förmågan att tillgängliggöra information från flera producenter till många konsumenter.

Lantmäteriets roll är att vara samordnare, vilket enligt regeringens uppdrag innebär att man ska bygga upp sådana nödvändiga delar som teknik, avtal, supportorganisation, anslutningsprocesser och finansieringsmodell. Lantmäteriet har också, i enlighet med regeringsuppdraget, byggt upp ett datavärdskap, som är en nationell servicefunktion för informationsansvariga aktörer inom samhällsbyggnadsprocessen. De informationsansvariga aktörerna är de informationsproducerande organisationerna. Lantmäteriet ska inom ramen för uppdraget säkerställa att eventuella risker och negativa konsekvenser som rör säkerhetsskydd och informationssäkerhet, offentlighet och sekretess samt skydd för den personliga integriteten omhändertas.

Infrastrukturen är etablerad, och fokus vad gäller information ligger på kommunernas detaljplaner. I dag finns mer än 155 kommuners detaljplaner tillgängliggjorda på plattformen, vilket innebär att mer än 6 300 detaljplaner och tillhörande beskrivningar kan nås av de i dag drygt 600 användarna. Närmast kommande dataset från kommunerna som ska tillgängliggöras via infrastrukturen är byggnadsinformation kopplad till bygglovsprocessen och översiktsplaner samt kulturhistoriska lämningar från Riksantikvarieämbetet samt geotekniska markundersökningar från Sveriges geologiska undersökning.

4 Fastighetsregistrets rättsliga reglering

4.1 Inledning

Fastighetsregistret regleras i lagen (2000:224) om fastighetsregister och förordningen (2000:308) om fastighetsregister. Ytterligare regler finns i Lantmäteriets föreskrifter. Författningarna är en del av den svenska registerlagstiftningen, som är ett komplext rättsområde. För en djupare beskrivning av registerlagstiftningen i stort hänvisar vi till betänkandet *Myndighetsdatalag* (SOU 2015:39) och betänkandet *Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering* (SOU 2018:25).

I det här kapitlet går vi igenom bestämmelserna i ovan nämnda författningar. Vad är det som regleras och varför? Författningarna innehåller regler med olika syften. Det är lättare att få en överblick och förstå problemen med regleringen om syftet med reglerna klargörs (se avsnitt 4.2). De regler som berörs särskilt av problembilden enligt vårt uppdrag redovisar vi under särskilda avsnitt (beskrivning av problembilden finns i kapitel 7).

4.2 Fastighetsregisterlagstiftningens syfte

Syftet med fastighetsregisterlagstiftningen kan delas upp i två motstående, eller i vart fall konkurrerande, samhällsintressen:

- samhällets behov av fastighetsinformation (offentlighetsintresse)
- skyddet för personuppgifter och andra intressen ur säkerhetssynpunkt (skyddsintresse).

Offentlighetsintresset är anledningen till att huvuddelen av informationen och registret finns. Det framgår av portalparagrafen i fastighetsregisterlagen. Historiskt sett har detta intresse uttryckts genom ett antal riktlinjer som beslutats av riksdagen (se SOU 1966:63 s. 102, SU 1968:2, 3LU 1968:5, rskr. 1968:80). Riktlinjerna var bland annat följande:

- Allmänhetens intresse, särskilt att rättsförluster inte ska behöva uppkomma på grund av en otillfredsställande publicering av rättsförhållanden som berör den enskilde.
- Näringslivets intresse av dataredovisning för ökad tillväxt med mera.
- Statens och kommunernas behov av information för samhällsbyggnadsprocessen.

I befintliga förarbeten till fastighetsregisterlagen beskrivs offentlighetsintresset som den centrala tanken att fastighetsregistret ska utgöra en informationsdatabas till nytta för samhället i stort. Utifrån detta breda offentlighetsintresse kallas fastighetsregistret därför ibland även för en av samhällets grunddatabaser eller grunddata (se SOU 1997:3 s. 94 f., prop. 1995/96:125 s. 45 och prop. 1997/98:136 s. 61 f.).

Exempel på regler i fastighetsregisterlagen som har detta syfte är 1 § som ställer krav på att det ska finnas ett fastighetsregister, 3 § om registerinnehåll och 4 § om behörighet att föra in uppgifter i registret.

I princip hela fastighetsregisterförordningen med tillhörande myndighetsföreskrifter utgör en särskild och mer detaljerad reglering av nämnda bestämmelser.

Förutom offentlighetsintresset finns som sagt även regler med ett skyddsintresse i den befintliga regleringen.

Av 1 § fastighetsregisterlagen framgår att de i registret ingående personuppgifterna endast får behandlas för de ändamål som anges i 2 §. Syftet med regleringen i dessa delar är att ge mer preciserade eller avvikande bestämmelser i förhållande till den svenska dataskyddslagen (2018:218). Dataskyddslagen utgör i sin tur en kompletterade reglering till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (i vårt betänkande benämnd EU:s dataskyddsförordning).

Andra exempel på bestämmelser förutom nämnda 2 § om registerändamål är 5 § om personuppgiftsansvar och 7–10 §§ om begränsningar vid urval, bearbetningar samt elektroniskt tillhandahållande av personuppgifter.

Ytterligare ett skyddssyfte framgår mer indirekt av 6 § fastighetsregisterlagen, som reglerar ansvar med hänsyn till risker ur säkerhetssynpunkt. Denna bestämmelse är inte avgränsad till personuppgifter utan syftar till att förhindra behandlingar som är riskfyllda ur säkerhetssynpunkt. Med säkerhetssynpunkt menas exempelvis såväl svenska försvarsintressen som fastighetsregistrets ekonomiska värde (prop. 1999/2000:39 s. 140).

4.3 Fastighetsregisterlagen

Fastighetsregisterlagens huvudsakliga reglering rör hanteringen av personuppgifter som finns i registret. Det finns dock också bestämmelser som syftar till att reglera själva verksamheten kring registret, bland annat i fråga om hur registret ska föras och vad det ska innehålla.

4.3.1 Fastighetsregisterlagens tillämpningsområde

Fastighetsregisterlagens tillämpningsområde regleras inte uttryckligen men framgår indirekt av lagens bestämmelser. Lagen är tillämplig på Lantmäteriets verksamhet som syftar till att säkerställa att registret finns och är tillgänglig för användarna. Lagen är också tillämplig på Lantmäteriets behandling av personuppgifter i registret.

Lagen kan i viss mån även tillämpas av kommunala lantmäterimyndigheter och andra myndigheter som är behöriga att registrera uppgifter i registret. Detta framgår indirekt av överklagandebestämmelsen (12 §) och gäller beslut som nämnda myndigheter har rätt att fatta med stöd av lagen. Det framgår dock inte av de övriga bestämmelserna i lagen vilka beslut som avses.

4.3.2 Registerinnehåll

Fastighetsregistret är i dag uppdelat i fem delar. Enligt 3 § ska det finnas en allmän del, en inskrivningsdel, en adressdel, en byggnadsdel och en taxeringsuppgiftsdel. Registret får även innehålla tilläggsinformation som ska redovisas skild från nämnda delar. En närmare beskrivning av dessa delar görs i avsnitt 4.4 som behandlar fastighetsregisterförordningen.

Anledningen till att fastighetsregistret är indelat i olika delar är (som framgått av avsnitt 3.3) att det tidigare fanns flera separata register eller databaser med fastighetsanknuten information. Den nuvarande lagen om fastighetsregister medförde att registren inordnades under ett enda register. Motivet till detta var att en stor del av informationen i de olika delarna var gemensam och att en separat reglering exempelvis i fråga om ändamålsbegränsning skulle vara svår att upprätthålla (prop. 1999/2000:39 s. 76).

Begreppet register enligt den nuvarande lagen definieras i förarbetena som en strukturerad samling uppgifter som är ägnad för sökning (prop. 1999/2000:39 s. 75). Det är alltså inte ett tekniskt begrepp utan ett begrepp som utifrån nämnda definition har anknytning till terminologin i EU:s dataskyddsreglering.

Vissa uppgifter i fastighetsregistret är obligatoriska, andra frivilliga. Att vissa uppgifter är obligatoriska följer främst av den fastighetsrättsliga regleringen där informationen skapas, det vill säga särskilt 19 kap. fastighetsbildningslagen (1970:988) och 19 kap. jordabalken.

Den befintliga ramen för vilken information som registret bör omfattas av är följande:

- Det ska vara fastighetsanknuten information som många användare utnyttjar och där samma ändamål kan skönjas, om inte starka skäl talar emot detta.
- Uppgifterna bör vara offentliga.
- Det ska vara fråga om uppgifter som är relevanta i förhållande till ändamålet med registret (prop. 1999/2000:39 s. 86).

4.3.3 Behörighet att föra in och ta bort uppgifter

I 4 § fastighetsregisterlagen regleras vem som får föra in och ta bort uppgifter i fastighetsregistret. Denna bestämmelse säkerställer indirekt att det finns ett inflöde till registret, det vill säga att det finns utpekade aktörer som ska eller får utföra registreringsåtgärder.

Den statliga lantmäterimyndigheten och de kommunala lantmäterimyndigheterna har behörighet att föra in och ta bort uppgifter i den allmänna delen.

Grunden för vilka som är behöriga i den allmänna delen regleras i 19 kap. 6 § fastighetsbildningslagen. I paragrafen används begreppet lantmäterimyndighet för att beskriva vem som är behörig. I lagtexten används ordet lantmäterimyndighet när både en kommunal och den statliga lantmäterimyndigheten avses (prop. 2007/08:134 s. 34). Det bör noteras att begreppet den statliga lantmäterimyndigheten i olika lagar används både för hela myndigheten Lantmäteriet och för den del av Lantmäteriet som avses i till exempel fastighetsbildningslagen. Detta kräver viss uppmärksamhet hos läsaren.

Regeringen kan med stöd av nämnda paragraf bemyndiga även andra myndigheter (prop. 2005/06:5 s. 55). Möjligheten att bemyndiga fler har dock inte utnyttjats.

I fastighetsregistrets inskrivningsdel är inskrivningsmyndigheten behörig att utföra registreringsåtgärder. Inskrivningsmyndigheten och den statliga lantmäterimyndigheten är samma myndighet (se 19 kap. 1 § och 3 § jordabalken).

Vad som gäller för fastighetsregistrets övriga delar framgår inte av lagen. Regeringen har i dessa delar getts föreskriftsrätt, vilket innebär att dessa regler återfinns i fastighetsregisterförordningen.

4.3.4 Tillhandahållande av fastighetsinformation

Vilken myndighet som faktiskt får tillhandahålla uppgifter från fastighetsregistret (som ju är registrets huvudsyfte) är inte uttryckligen reglerat utan framgår indirekt av olika bestämmelser i lagen samt andra författningar.

Av 12 § om överklaganden framgår till exempel att det är den statliga lantmäterimyndigheten som fattar beslut enligt fastighetsregisterlagen. Bestämmelsen tar dock sikte på just överklaganden och inte tillhandahållandeärenden i sig.

Den statliga lantmäterimyndigheten, det vill säga Lantmäteriet, nämns i andra bestämmelser. Av 5–6 §§ framgår att myndigheten är personuppgiftsansvarig och ansvarig för att det inte uppkommer risker från säkerhetssynpunkt. Myndigheten får besluta om undantag från restriktioner för direktåtkomst enligt 7 §. Myndigheten får inte utföra vissa behandlingar av personuppgifter enligt 8–9 §§ men får besluta om undantag i vissa fall. Enligt 10 § som reglerar tillhandahållande i elektronisk form får myndigheten också besluta om undantag men här framgår det inte som i de tidigare begränsningarna att begränsningarna gäller myndighetens behandlingar.

Lantmäteriets verksamhet att tillhandahålla information ur fastighetsregistret regleras i andra författningar. Dessa författningar redovisar vi i kapitel 5.

4.3.5 Rättslig grund för behandling av personuppgifter

Frågan om den rättsliga grunden för fastighetsregistret behandlades i samband med dataskyddsreformen 2018, när registerförfattningar inom fastighetsrättens område anpassades till EU:s nya dataskyddsförordning.

Regeringens bedömning i denna del framgår av prop. 2017/18:111 s. 40 och innebär att personuppgiftsbehandlingen i registret är förenlig med dataskyddsförordningen. De myndighetsuppgifter som myndigheter har enligt de fastighetsrättsliga författningarna eller beslut som har meddelats med stöd av sådana författningar anses regelmässigt vara uppgifter av allmänt intresse. I vart fall utgör de rättsliga förpliktelser som kräver behandling av personuppgifter.

4.3.6 Ändamål

För personuppgifter som ingår i registret anges ändamålen i 2 §. Av bestämmelsen framgår att registrets ändamål är att tillhandahålla personuppgifter för sju typer av verksamheter som bedömts utgöra ett allmänt intresse (prop. 1999/2000:39 s. 84 f.).

Den första verksamheten som räknas upp avser verksamhet som är författningsreglerad för staten eller en kommun. En sådan verksamhet måste dock uppfylla något av de villkor som räknas upp i 2 § första punkten. Verksamheten ska

- avse sådan egendom som registreras i fastighetsregistret
- förutsätta tillgång till fastighetsanknuten information eller
- avse fullgörande av underrättelseskyldighet.

I begreppet underrättelseskyldighet ingår registrets grundläggande funktion att ge publicitet åt vissa rättsförhållanden. Det ska vara möjligt att kontrollera att en person som uppger sig vara fastighetsägare också är en lagfaren ägare.

Efterföljande verksamheter som räknas upp i 2 § avser bland annat omsättning av fastigheter, kreditgivning och försäkringsgivning, förvaltning av fastigheter och byggande eller någon liknande åtgärd, uppdatering av medlems- eller liknande register, direkt marknadsföring och fullgörande av informationsansvar enligt lagen (2010:1767) om geografisk miljöinformation.

Statistik och forskning är också tillåtna ändamål, vilket framgår av förarbetena till bestämmelsen (prop. 1999/2000:39 s. 85).

I samband med dataskyddsreformen 2018 tydliggjorde regeringen hur ändamålsbestämmelser inom det fastighetsrättsliga området förhåller sig till den så kallade finalitetsprincipen. Principen innebär att personuppgifter ska samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål. Principen regleras numera i artikel 5.1 b EU:s dataskyddsförordning (ändamålsbegränsning).

Vid den ovan nämnda anpassningen av registerförfattningar inom fastighetsrätten till dataskyddsförordningen ansåg regeringen att hänvisningar till EU:s dataskyddsförordning i de flesta fall inte är nödvändiga eftersom förordningen har direkt tillämplighet (prop. 2017/18:111 s. 40 och Ds 2017:19 s. 161 f.). Därigenom bekräftade regeringen den tidigare bedömningen att hänvisningar till finalitetsprincipen, om sådana finns, inte utgör materiella regler utan enbart ett förtydligande (prop. 2022/03:135 s. 56 och 160).

4.3.7 Personuppgiftsansvar

Den statliga lantmäterimyndigheten, alltså Lantmäteriet, är personuppgiftsansvarig för behandlingar av personuppgifter som sker i fastighetsregistret. Det framgår av 5 §.

Lantmäteriet är ensamt personuppgiftsansvarig, även för de behandlingar som Lantmäteriet faktiskt inte utför. Som redovisats ovan utgörs registreringsåtgärder i registret även av andra aktörer, exempelvis kommunala lantmäterimyndigheter. För- och nackdelarna med denna ordning vägdes mot varandra i samband med att fastighetsregisterlagen infördes. Då var det i och för sig fler andra myndigheter som utförde registreringar eftersom det fanns knappt 100 inskrivningsmyndigheter fram till början av 2000-talet. Regeringen bedömde att sådan ansvarsreglering skulle bidra till väl fungerande och ändamålsenliga ajourföringsrutiner. Det skulle också vara mer fördelaktigt för den enskilde som alltid kunde vända sig till en myndighet i stället för flera olika (se prop. 1999/2000:39 s. 81).

I samband med EU:s dataskyddsreform 2018 bekräftade regeringen att denna ordning ska fortsätta att gälla. De behöriga myndigheterna ansågs alltså vara personuppgiftsbiträden till Lantmäteriet. För att minska den administrativa bördan kring personuppgiftsbiträdesavtal gavs Lantmäteriet en föreskriftsrätt i 83 § fastighetsregisterförordningen för personuppgiftsbiträdenas hantering av personuppgifter (se även Ds 2017:19 s. 128).

I fråga om rättelse tydliggjorde dock regeringen i nyss nämnda sammanhang att personuppgiftsbiträdena får pröva en rättelsefråga om regeringen har föreskrivit det. Regleringen i 14 § fastighetsregisterlagen justerades sedan därefter (se prop. 2017/18:111 s. 46).

4.3.8 Begränsningar för tillhandahållande av personuppgifter i elektronisk form

Fastighetsregistrets huvudsyfte att ge offentlighet innebär att uppgifterna i registret, inklusive personuppgifterna, får en bred spridning i samhället. Det finns flera bestämmelser i fastighetsregisterlagen som syftar till att begränsa och kontrollera denna spridning. Begränsningarna syftar till att minska risken för effekter som inte är önskvärda med hänsyn till enskildas personliga integritet och även ur säkerhetssynpunkt.

I 6 § fastighetsregisterlagen stadgas därför att den statliga lantmäterimyndigheten har ett ansvar att se till att det inte uppkommer otillbörligt intrång i registrerades personliga integritet eller risker från säkerhetssynpunkt. Ansvar innebär bland annat att myndigheten i enskilda fall får besluta om villkor för behandlingar som innebär

urval och bearbetningar av uppgifter samt vid elektroniskt tillhållande. Detta gäller utöver de begränsningar och villkor som regleras i 7–10 §§, som vi redogör för nedan.

Först vill vi dock uppmärksamma några av de överväganden som gjordes när 6 § infördes i fastighetsregisterlagen.

Ansvaret enligt 6 § gäller alltså inte bara personuppgifter utan även andra uppgifter där det behövs en kontrollerad spridning med hänsyn till risker ur säkerhetssynpunkt. Begreppet säkerhetssynpunkt täcker aspekter som till exempel svenska försvarsintressen och fastighetsregistrets ekonomiska värde (prop. 1999/2000:39 s. 140). Begränsningarna i 7–10 §§ gäller alltså även för andra uppgifter än personuppgifter om det krävs för att undanröja risker ur säkerhetssynpunkt.

Ansvaret i 6 § utgör i sig inte ett hinder för att lämna ut information ur registret. Fastighetsdatautredningen som föreslog bestämmelsen poängterade att utlämnanden som begärs med stöd av offentlighetsprincipen inte omfattas av denna paragraf. Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska givetvis också beaktas vid tillhållande av uppgifter ur registret (se SOU 1997:3 s. 192 f.).

De begränsningar som finns i fastighetsregisterlagen, och som vi nu ska redovisa närmare, grundar sig på Lantmäteriets praxis som gällde under tiden som fastighetsregisterlagen arbetades fram (se prop. 1999/2000:30 s. 91 f.). Bestämmelserna som infördes kan därför ses som en kodifiering av Lantmäteriets riskbedömningar från 1990-talet. Lagen reglerar tre typer av begränsningar, nämligen för direktåtkomst, urval och bearbetningar samt utlämnande på upptagning för automatiserad behandling.

Direktåtkomst

Direktåtkomst regleras i 7 §. Med direktåtkomst avses att någon har direkt tillgång till någon annans register eller databas och på egen hand kan söka efter informationen, dock utan att kunna påverka innehållet i registret eller databasen (se bland annat prop. 2009/10:85 s. 168). I begreppet ligger också att den som är personuppgiftsansvarig för registret eller databasen inte har någon kontroll över vilka uppgifter som mottagaren vid ett visst tillfälle tar del av (prop. 2011/12:45 s. 133). Den myndighet som lämnar ut uppgifter genom direktåtkomst fattar således inte något beslut om utlämnande av de uppgifter som

den som har direktåtkomst tar del av i varje enskilt fall. Beslut i dessa fall fattas då direktåtkomst medges. Det sistnämnda är en viktig skillnad mot allt annat utlämnande i elektronisk form, där det alltså fattas ett beslut för varje sökning som görs.

Lantmäteriets praxis under 1990-talet var att tillåta direktåtkomst för vissa verksamheter som hade särskilt behov av det, bland annat kreditväsendet samt mäklar- och värderingsverksamhet. Det var inte möjligt för externa aktörer att använda personnummer, del av personnummer eller namn som sökbegrepp. Huvudregeln var att enbart fastighetsvis sökning var tillåten. (SOU 1997:3 s. 153–154)

Det är dessa begränsningar som nu återfinns i 7 §. Regeringens motivering till regleringen var att direktåtkomst som åtkomstform är känsligare än annan åtkomstform, eftersom myndigheten inte har samma kontroll över nyttjandet, till skillnad från annan behandling. Det saknades dock skäl att införa strängare begränsningar än de som myndigheten redan tillämpade vid tidpunkten för lagstiftningsärendet (se prop. 1999/2000:39 s. 94 f.).

Mot bakgrund av remissinstansernas synpunkter infördes undantag i vissa fall från dessa begränsningar, dels i fråga om fastighetsvis sökning, dels i fråga om verksamhet att föra in uppgifter i registret och verksamhet som avser förrättning enligt fastighetsbildningslagen eller motsvarande lag. Det finns dock inga undantag för sökning på personnummer, del av personnummer eller namn. År 2006 infördes en ny paragraf, 7 a §, som tillät att den lagfarna ägaren skulle kunna ges direktåtkomst till sina egna uppgifter.

Urval och bearbetningar

I 8–9 § finns begränsningar för vilka urval och bearbetningar Lantmäteriet får göra för annans räkning i registret. Urval kan till exempel innebära att personer eller fastigheter söks fram utifrån vissa parametrar. Det går även att söka fram fastigheter genom att ringa in ett område via en karta.

Enligt 8 § fastighetsregisterlagen får Lantmäteriet inte använda uppgift om inteckning vid urval och bearbetningar för någon annans räkning. Dessa uppgifter har ansetts vara en särskilt känslig uppgiftstyp, eftersom de i många fall ger en bild av en persons låneförhållanden. En sådan bild över fastighetsinteckningar kan leda till miss-

förstånd eftersom det sammanlagda in-teckningsbeloppet inte behöver motsvara fastighetsägarens faktiska skuldbelastning.

Enligt samma paragraf får Lantmäteriet använda uppgift om personnummer vid urval och bearbetningar endast för ändamål som innebär aktualisering, komplettering eller kontroll av fastighetsanknuten information i kund- eller medlemsregister eller liknande register.

Det finns dock två undantag från nämnda begränsningar i 8 §. Det ena gäller om något annat följer av lag eller annan författning, exempelvis underrättelseskyldighet. Det andra gäller om Lantmäteriet bedömer att det finns särskilda skäl för det. Vid bedömningen av särskilda skäl ska Lantmäteriet göra en avvägning av användar- och integritetsintressena och om undantaget utifrån denna framstår som försvarligt (se prop. 1999/2000:39 s. 97).

I 9 § finns det vidare särskilda begränsningar för Lantmäteriets möjlighet att göra urval och bearbetningar för annans räkning för direkt marknadsföring. I dessa fall får Lantmäteriet inte använda uppgifter om personnummer, födelsetid, civilstånd, utmätning, konkurs eller standardpoäng. Även här finns dock undantag om Lantmäteriet bedömer att det finns särskilda skäl för det.

Utlämnande på medium för automatiserad behandling

Den sista begränsningsregeln finns i 10 § och rör utlämnande på medium för automatiserad behandling. I dag sker sådant utlämnande via så kallade nedladdningstjänster. Det innebär att beställaren av informationen kan ladda ned en exakt kopia av viss informationsmängd, till exempel beträffande ett geografiskt avgränsat område. Mottagaren inrättar alltså ett eget register eller databas i dessa fall.

Till skillnad från direktåtkomst får uppgift om in-teckningar som huvudregel inte lämnas ut på medium för automatiserad behandling. Uppgift om personnummer får endast lämnas ut för ändamål som innebär aktualisering, komplettering eller kontroll av fastighetsanknuten information i kund- eller medlemsregister eller liknande register. Dessa begränsningar har synkroniserats med de i 8 §. I annat fall skulle begränsningarna kunna kringgås. Samma undantag som för 8 § gäller även för 10 §.

Det har inte införts några särskilda ändamålsbegränsningar i 10 §. I dessa fall har 9 § ansetts vara tillräcklig.

Några begränsningar för mängden av uppgifter som får lämnas ut finns inte. Regeringen ansåg att det var svårt att se att kompletta kopior av delar eller hela registret skulle vara intressant mer allmänt bland olika användare. Med tanke på att tillhandahållandet är avgiftsbelagt, skulle det bli ganska dyrt. Från integritets- och säkerhetssynpunkt omfattas ju även mottagarens behandlingar i sådana fall av det dataskyddsrättsliga regelverket. I dessa fall kan det snarare vara aktuellt att ställa upp villkor enligt 6 §, menade regeringen (se prop. 1999/2000:39 s. 99).

4.3.9 Registrerades rättigheter

Den registrerade har vissa rättigheter enligt EU:s dataskyddsförordning. Fastighetsregisterlagen innehåller en särskild reglering för två av dessa rättigheter, nämligen rättelse och rätten till begränsning.

Den registrerade har enligt artikel 16 i EU:s dataskyddsförordning rätt att utan onödigt dröjsmål få felaktiga personuppgifter rättade av den personuppgiftsansvarige. I fastighetsregistret gäller särskilda rättelseregler för uppgifter i den allmänna delen och inskrivningsdelen, se 19 kap. 4 § fastighetsbildningslagen och 19 kap. 22 § jordabalken. De särskilda bestämmelserna om rättelse finns primärt i syfte att skydda ekonomiska intressen och har bedömts förenliga med EU:s dataskyddsförordning (se prop. 2017/18:111 s. 45). I övriga fall gäller EU:s dataskyddsförordning.

I samband med EU:s dataskyddsreform 2018 infördes en ny bestämmelse i fastighetsregisterlagen avseende rätten till begränsning av behandling av personuppgifter. Sådan rätt regleras i artikel 18 i EU:s dataskyddsförordning och innebär att den registrerade har rätt att kräva att behandlingen av personuppgifterna begränsas. De intressen som nämnts ovan och som motiverar att rätten till rättelse begränsas gör sig gällande även i fråga om begränsning av behandling. Den nya 15 § i fastighetsregisterlagen innebär därför att sådan rätt saknas i fråga om registrets allmänna del och inskrivningsdel.

Fastighetsregisterlagen innehåller inga särregler om rätten till information enligt artikel 13 och 14 EU:s dataskyddsförordning. I 2017 års proposition gjorde regeringen bedömningen att behov av sådana särregler inte finns (se prop. 2017/18:111 s. 47).

4.3.10 Övriga bestämmelser

Övriga regler i fastighetsregisterlagen rör avgifter, överklagande och skadestånd.

Lantmäteriet har enligt 11 § rätt att ta ut avgifter för användningen av uppgifter från registret (försäljning av uppgifter). Denna rätt framgår även av myndighetens instruktion, se 30 § förordningen (2009:246) med instruktion för Lantmäteriet.

Överklagande av beslut enligt fastighetsregisterlagen sker till allmän förvaltningsdomstol enligt 12 §. Det finns dock särskilda överklaganderegler i avgiftsförordningen (1992:191) för avgifter som avser registerutdrag.

Skadestånd regleras i 13 §. Huvudregeln är att artikel 82 i EU:s dataskyddsförordning gäller för ersättning vid felaktig personuppgiftsbehandling. För den allmänna delen och inskrivningsdelen finns dock ytterligare skadeståndsbestämmelser i 19 kap. fastighetsbildningslagen samt i 18–19 kap. jordabalken.

4.4 Fastighetsregisterförordningen

Förordningens huvudsakliga reglering rör frågor om ansvar, registerinnehåll, definitioner och registreringsåtgärder (behörighet, undantag och liknande). I förordningens sista kapitel finns det övergripande bestämmelser bland annat om underrättelser, rättelse, avgifter och föreskrifter. Systematiken i förordningen utgår från de olika delarna i registret. Redovisningen nedan utgår därför också från förordningens systematik. Frågor om föreskriftsrätt och Lantmäteriets befintliga föreskrifter redovisas i ett särskilt avsnitt sist i kapitlet.

4.4.1 Ansvar

Enligt 2 § fastighetsregisterförordningen ansvarar Lantmäteriet för drift och förvaltning av fastighetsregistret.

I vårt uppdrag ingår att se över ansvarsregleringen kring fastighetsregistret, vilket gör denna bestämmelse särskilt intressant. Nämda bestämmelse härstammar från en verksamhetsreglering som tillkom på 1970-talet kring fastighetsregistrets föregångare fastighetsdatasystemet. Fastighetsdatasystemet reglerades då i fastighetsdatakungör-

elsen (1974:1058) som ersattes med den nuvarande fastighetsregisterförordningen år 2000.

Av den tidigare regleringen framgår att dåvarande Lantmäteriverket (och före det Centralnämnden för fastighetsdata) ansvarade för driften av fastighetsdatasystemet (se avsnitt 3.2). Syftet med systemet var att samla in, lagra och bearbeta innehållet i fastighetsregister (nuvarande allmänna delen) och inskrivningsregister (nuvarande inskrivningsdelen) samt fastighetstaxeringsuppgifter (nuvarande taxeringsuppgiftsdelen), och för att lämna uppgifter om innehållet i respektive register. Andra myndigheter som pekades ut var bland annat kommunala myndigheter, länsstyrelserna, vägförvaltningarna Riksantikvarieämbetet och statens historiska museer. Redovisningen från dessa myndigheter skulle hållas åtskild från fastighetsregister och inskrivningsregister. Redovisningen kunde avse till exempel förslag till plan eller bestämmelse, det vill säga annan information med anknytning till fastigheters användning.

Bakgrunden till att all information senare reglerades som ett enda register var främst integritetsskyddsmässiga motiv (se prop. 1999/2000:39 s. 76).

4.4.2 Allmänna delen

Bestämmelserna om den allmänna delen finns i 3–40 §§ och är den mest omfattande delen i fastighetsregisterförordningen.

Det övergripande innehållet i den allmänna delen beskrivs i 3 § och består av uppgifter om fastigheter och samfälligheter, koordinater, planer och bestämmelser, gemensamhetsanläggningar och registerkarta. Därefter detaljregleras varje del särskilt. I bestämmelserna varvas definitioner, olika verksamhetsregler samt beslut som rör registreringsfrågor.

Nedanstående beskrivning är förenklad med utgångspunkt i innehållet i registret.

Fastigheter (5–23 §§)

Vad en fastighet är och varför fastigheter tilldelas registerbeteckningar har vi beskrivit i avsnitt 3.3.1. Vad en registerbeteckning ska bestå av för information och vem som bestämmer informationens olika beståndsdelar regleras särskilt i 5–20 §§.

Varje kommun bildar ett registerområde med samma namn som kommunen (5 §). Underindelningarna under ett registerområde är trakt, kvarter, block och registerenhet. Dessa indelningar utgör alltså registerbeteckningarnas beståndsdelar (11 §). Ändras till exempel kommunindelningen eller ett ortnamn, då måste även fastighetsindelningen anpassas och beteckningar omregistreras. Enligt 5 § 7 p. förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet ska Lantmäteriet verka för ett ändamålsenligt ortnamnsskick. Närmare bestämmelser om ändamålsenligt ortnamnsskick finns i kulturmiljölagen (1988:950).

Den unika registerbeteckningen utgör sedan en utgångspunkt, eller med andra ord en nyckel, för all redovisning i fastighetsregistret.

Vilka uppgifter som ska redovisas om fastigheter och samfälligheter framgår av 21 § fastighetsregisterförordningen. Redovisningen är obligatorisk men det finns en rad undantag från redovisningsskyldigheten. Denna del av registret reglerades tidigare i 23–24 §§ fastighetsregisterkungörelsen (1974:1059), och många undantag härstammar från den gamla regleringen.

Uppgifter som ska redovisas är bland annat registerbeteckning, uppgift om ägarlägenhetsfastighet eller annat tredimensionellt utrymme, administrativ tillhörighet, tidigare registerbeteckning, ursprung, belägenhetsadress, omfång och läge, andel i samfällighet, andel i gemensamhetsanläggning, rättigheter samt planer och bestämmelser.

Av 3 § fastighetsregisterförordningen framgår att det inte bara är fastigheter utan även samfälligheter och gemensamhetsanläggningar som ska redovisas i fastighetsregistret. Även dessa har särskilda beteckningar.

En samfällighet är enligt 1 kap. 3 § fastighetsbildningslagen mark som hör till flera fastigheter gemensamt.

Gemensamhetsanläggningar regleras bland annat i anläggningsslagen (1973:1149), lagen (1939:608) om enskilda vägar och lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Del-

ägare i gemensamhetsanläggningar är fastigheter, det vill säga inte personer eller företag.

Det bör dock uppmärksammas att gemensamhetsanläggningar, liksom rättigheter, inte ingår i fastighetsindelningen. De kan närmast beskrivas som rättsliga tillbehör till fastigheterna.

Enligt 22 § fastighetsregisterförordningen ska rättigheter redovisas beträffande fastigheter och samfälligheter. De rättigheter som avses är officialservitut enligt bland annat fastighetsbildningslagen, avtalsservitut enligt jordabalken, officialnyttjanderätt enligt bland annat plan- och bygglagen (2010:900) och ledningsrätt enligt ledningsrättslagen (1973:1144). Redovisningen av rättigheterna är inte fullständig då inga fullständiga arkivutredningar gjordes vid digitaliseringen av informationen under åren 1976–1995.

Koordinater (24–25 §§)

I fastighetsregistrets allmänna del ska koordinatuppgifter redovisas på fastighet och samfällighet. Redovisning kan också göras på ett område, om en fastighet eller samfällighet består av flera områden. Koordinaten redovisas genom att en fastighets eller samfällighets centralpunkt anges. Om fastigheten eller samfälligheten består av flera områden, ska redovisningen avse varje sådant område.

Planer och bestämmelser (26–29 §§)

De planer och bestämmelser som redovisas är bland annat regionplan, översiktsplan, detaljplan och områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen och flera andra författningar som räknas upp i 27 §. Varje plan, bestämmelse, beslut eller utredning som anges i 27 § är en redovisningsenhet, vilket framgår av 26 §. Av redovisningen ska bland annat framgå beteckningen på arkivakten, län och registerområde, vad det är för sorts plan, bestämmelse, beslut eller utredning och vilka fastigheter som berörs (28 §).

Gemensamhetsanläggningar (33–36 §§)

Redovisningen av gemensamhetsanläggningar ska bland annat innehålla uppgifter om beteckning, administrativ tillhörighet, ändamål och vilka fastigheter som berörs. Även denna del innehåller uppgifter om underliggande beslut och hänvisningar till ärendeakter.

Registerkarta (37–39 §§)

Registerkartan i fastighetsregistret ger en visuell beskrivning av de registrerade uppgifterna med utgångspunkt i informationens geografiska anknytning. I dag är kartan helt digital och kallas därför också för den digitala registerkartan (förkortat DRK).

De uppgifter som ska kunna ses på kartan är bland annat fastigheternas och samfälligheternas gränser och beteckningar, områden för vissa servitut, nyttjanderätter gemensamhetsanläggningar, ledningsrätter med mera, samt indelning i län och kommuner. De gränser som redovisas på kartan är inte de rättsligt gällande gränserna. De rättsligt gällande gränserna finns i förrättningsakterna. Gränserna i registerkartan är ett resultat av en digitalisering av underlag från olika tidsperioder och med olika kvalitet. Lantmäteriet bedriver sedan ett antal år ett arbete för att förbättra kvaliteten på gränserna i registerkartan. Trots detta bör registerkartan inte ses som mer än en illustration av gränserna.

Det finns möjlighet att redovisa fler uppgifter än de som räknas upp och det är också tillåtet att förenkla eller underlåta redovisning om det är påkallat av en särskild omständighet (37 § andra stycket och 38 §).

En särskild rutin gäller för uppgifter som både redovisas i den allmänna delen och på registerkartan. Enligt 39 § ska uppgifter som redovisas i den allmänna delen och även finnas i registerkartan, föras in på kartan i omedelbar anslutning till den andra införingen.

4.4.3 Inskrivningsdelen

Inskrivningsdelen regleras i 41–54 §§. Av 42 § framgår vilka grundläggande uppgifter som ska finnas om en fastighet. Dessa är lagfart, tomträttsupplåtelse, tomträttsinnehav, inteckningar, anteckningar och äldre förhållanden.

Uppgifter om lagfart regleras närmare i 44 §. De avser fastighetsköparens person- eller organisationsnummer om sådant finns, och namn. Övriga uppgifter avser främst själva fastighetsköpet, exempelvis köpeskilling, men även uppgifter om den som har lagfart. På samma sätt detaljregleras uppgifter om tomträttsupplåtelse och tomträttsinnehav (46 §), uppgifter om inteckningar (48 §), uppgifter om anteckningar (49 §) och uppgifter om äldre förhållanden (50 §). Till exempel uppgifter om inteckningar avser bland annat inteckningens belopp, nyttjanderätt och servitut. Till en inteckning kan det höra en så kallad innehavsanteckning som anger vem som har det pantbrev som motsvarar inteckningen. Sedan pantbrevsregistret tillkomst på 1990-talet har användningen av innehavsanteckningar nästan försvunnit.

De övriga reglerna i denna del fastställer vissa rutiner som samordnar registrering främst mot den allmänna delen.

En regel som sticker ut i sammanhanget är 54 §. Den reglerar förutsättningarna för att kunna ta bort uppgift om innehavsanteckning som registrerats enligt lagen (1994:448) om pantbrevsregister. För detta krävs att den som är registrerad pantbrevshavare ansöker om detta till Lantmäteriet.

4.4.4 Adressdelen

Adressdelen regleras i 55–59 §§. I 55 § anges förutsättningarna för att adressdelen ska få föras. Lantmäteriet får besluta om att adresser i en kommun ska föras enbart om kommunen har begärt det. Kommunen ska då ha åtagit sig att redovisa adresserna i adressdelen. Kommunerna har alltså behörighet att föra in och ta bort uppgifter i adressdelen, enligt 59 §. Postnummer och postort beslutas och förs in i samarbete med Postnord.

Genom en särskild övergångsbestämmelse har klarlagts att något beslut enligt 55 § inte behövs för kommuner där adressdelen fanns upplagd före den 30 juni år 2000. Bestämmelsen berör därför endast

de kommuner som inte hade lagt upp något adressregister före den 1 juli 2000. Sedan i mars 2017 redovisar samtliga kommuner sina adresser i adressdelen.

Vilka uppgifter som ska redovisas framgår av 56–57 §§. Terminologin anknyter till Svensk Standard för belägenhetsadresser (SS 63 70 03). Enligt standarden utgör belägenhetsadressen geografisk information. Det finns alltså ingen anknytning i belägenhetsadressen till någon viss person, som i folkbokföringsadressen, utan det är i det här fallet fastighetens adress det är fråga om. Beslut om belägenhetsadresser fattas av kommuner enligt 10 § lagen (2006:378) om lägenhetsregister.

Varje adress är en redovisningsenhet i adressdelen. Enhetens beteckning ska bestå av kommunens namn, adressområdets namn samt adressplatsens beteckning. Även namn på kommundel får ingå i beteckningen. För varje enhet ska redovisas redovisningsenhetens beteckning, fastighet eller samfällighet som är belägen på adressen och i förekommande fall att adressen inte utnyttjas. Dessutom får postnummer och postort redovisas (56–57 §§).

Paragraf 58 anger att uppläggning av adressregister för ny kommun eller nytt område av en kommun ska göras av Lantmäteriet på grundval av uppgifter som kommunen lämnat.

4.4.5 Byggnadsdelen

Byggnadsdelen regleras i 60–63 §§.

På samma sätt som i adressdelen, är det frivilligt för en kommun att redovisa uppgifter om byggnader i registret. Förutsättningarna för att uppgifter om byggnader ska föras in är att kommunen har begärt det och åtagit sig att redovisa uppgifterna (60 §).

Respektive kommun och Lantmäteriet är behörig att föra in och ta bort uppgifter i byggnadsdelen (63 §).

Redovisningsenhet i byggnadsdelen är byggnad som ska ha en beteckning. Beteckningen ska bestå av registerbeteckning för den fastighet eller samfällighet där byggnaden är belägen med tillägg av ett löpnummer för varje byggnad. För varje enhet ska redovisas redovisningsenhetens beteckning, adress om sådan finns i adressdelen och uppgift om belägenhet. Dessutom får redovisas uppgifter som har fastställts vid fastighetstaxering (61–62 §§).

4.4.6 Taxeringsuppgiftsdelen

Taxeringuppgiftsdelen regleras i 64–65 §§. Uppgifterna är obligatoriska och enbart Lantmäteriet är behörig att föra in och ta bort dessa uppgifter.

Uppgifterna hämtas från beskattningsdatabasen enligt lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet. De uppgifter som avses är taxeringsvärden och övriga uppgifter som enligt fastighetstaxeringslagen (1979:1152) ska redovisas i beslut om fastighetstaxering. Dessutom redovisas också uppgift om fastighetsägare eller tomträttshavare och ägare till hus på ofri grund med uppgift om person- eller organisationsnummer, namn och postadress. Beslut om fastighetstaxering fattas av Skatteverket en gång om året. Under året sker löpande uppdatering av uppgifter som ändras efter till exempel omprövning.

4.4.7 Tilläggsinformation

Tilläggsinformation regleras i 66–70 §§ och avser alla delar utom taxeringsuppgiftsdelen.

Det som är av vikt att uppmärksamma är att fler aktörer får föra in sådana uppgifter i vissa fall. I den allmänna delen får kommuner, länsstyrelsen och Riksantikvarieämbetet redovisa olika typer av uppgifter, bland annat om planer och fornlämningar.

Som tilläggsinformation till inskrivningsdelen får ytterligare personuppgifter redovisas utifrån inskrivningsärendet. Viss tilläggsinformation är obligatorisk. Det gäller bland annat underrättelser från länsstyrelsen och koppling till uppgifter i pantbrevsregistret.

Kommuner får redovisa tilläggsinformation i adressdelen om verksamhet eller annan användning som är knuten till adressen samt alternativa lägesbestämningar och benämningar som är hänförliga till adressen.

Tilläggsinformation i byggnadsdelen får redovisas av tre andra aktörer. Kommuner får redovisa uppgifter som underlättar identifiering av en byggnad med mera. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får redovisa uppgifter om skyddsrum. Riksantikvarieämbetet får redovisa uppgifter som underlättar identifiering av en byggnad och uppgifter som avser kulturhistoriska inventeringar.

4.4.8 Gemensamma bestämmelser

De sista bestämmelserna i fastighetsregisterförordningen är delvis av övergripande karaktär och handlar bland annat om registreringar, utfärdande av bevis, underrättelser och rättelser. Det bör dock noteras att särskilda bestämmelser om rutiner för registrering kan finnas under respektive del, till exempel 40 § som reglerar samordning av registerföring i vissa fall i allmänna delen.

Användningen av ordet registrering i detta sammanhang kan vara något förvirrande. Av 71 § framgår att det finns en särskild rutin för registrering för lantmäterimyndigheterna, där det för vissa uppgifter ska göras en preliminär registrering och att det är Lantmäteriet som ansvarar för att verkställa registreringen efter att den har anmälts. Denna preliminära registrering regleras i fastighetsbildningskungörelsen (1971:762). I 32–35 §§ nämnda kungörelse finns det regler om en dagbok över ärenden som registreras i fastighetsregistrets allmänna del, preliminär registrering och om verkställd registrering. För inskrivningsmyndigheten finns liknande bestämmelser i inskrivningsförordningen (2000:309). Efter registrering i inskrivningsmyndighetens register ska, sedan alla ärenden på inskrivningsdagen registrerats, besluten ska föras över till fastighetsregistret av Lantmäteriet. Det innebär enkelt uttryckt att de handläggande myndigheterna registrerar uppgifterna i sina respektive handläggningssystem och att Lantmäteriet sedan för in dessa registreringar i registret genom särskilda uppdateringsrutiner.

När registreringen är genomförd i fastighetsregistret ska även andra myndigheter underrättas om ändringarna. Detta styrs av 75–78 §§. Skatteverket får automatiskt tillgång till förändringar i registret. Länsstyrelsen underrättas om beslut med anledning av ansökan om lagfart eller inskrivning av tomträtt då det rör sig om fastighet som är taxerad som lantbruksenhet.

Lantmäteriet ska även underrätta sin interna verksamhetsgren fastighetsinskrivning, som tidigare utgjorde självständiga myndigheter. Dessa underrättelser sker via interna handläggningsstöd.

Fastighetsregisterförordningen innehåller också en bestämmelse som riktar sig till Skatteverket. Enligt 74 § ska Skatteverket underrätta Lantmäteriet om uppgifter enligt lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet som behövs för taxeringsuppgiftsdelen.

Det finns en särskild bestämmelse som handlar om fel i registret som äventyrar registrets tillförlitlighet. Enligt 79 § ska en anmärkning införas om felet i avvaktan på att rättelse har gjorts.

Rättelser av personuppgifter i adressdelen, byggnadsdelen och taxeringsuppgiftsdelen görs enligt 81 § av Lantmäteriet eller den myndighet som har fört in den aktuella uppgiften.

Enligt 83 § andra stycket får Lantmäteriet i enskilda fall ge dispens från bestämmelser i förordningen, dock inte från bestämmelser som gäller inskrivningsdelen. Det har att göra med den rättsverkan som uppgifterna har i den delen.

4.4.9 Lantmäteriets föreskriftsrätt

En bestämmelse som reglerar föreskriftsrätt är ett normgivningsbemyndigande, eller med andra ord behörighet att besluta om föreskrifter (rättsregler).

De grundläggande bestämmelserna om normgivningsmakten finns i 8 kap. regeringsformen. Enligt dessa är rätten att besluta om föreskrifter fördelad mellan riksdagen och regeringen. Regeringsformen medger att riksdagen och regeringen i viss utsträckning delegerar normgivningskompetens till en myndighet.

Regeringen har direkt stöd i 8 kap. 11 § regeringsformen att ge föreskriftsrätt till statliga förvaltningsmyndigheter i fråga om verkställighetsföreskrifter och föreskrifter inom den så kallade restkompetensen för regeringen.

Verkställighetsföreskrifter är tillämpningsföreskrifter av administrativt slag, eller föreskrifter som kompletterar en lag eller förordning utan att tillföra den något väsentligt nytt. Till restkompetensen hör bland annat föreskrifter om de statliga myndigheternas organisation, arbetsuppgifter och inre verksamhetsformer.

Lantmäteriets föreskriftsrätt regleras i 82–83 §§ fastighetsregisterförordningen men det finns särskilda regler i ytterligare tre paragrafer som är kopplade till föreskrifter, nämligen 25 §, 77 § och 80 §.

I 82 § finns föreskriftsrätt för avgifter. I 83 § finns föreskriftsrätt om verkställigheten av 7 a § fastighetsregisterlagen och om verkställigheten av förordningen i övrigt. Dessutom ger bestämmelsen föreskriftsrätt om personuppgiftsbiträdens hantering av personuppgifter i fastighetsregistret.

De övriga bestämmelserna avser föreskrifter om ytterligare uppgifter om koordinater i den allmänna delen (25 §), närmare precisering av uppgifter som ingår i underrättelseskyldigheten till Skatteverket (77 §) och närmare precisering av uppgifter som kan tas bort för avregistrerade redovisningsenheter eller registerenheter (80 §). Utifrån bestämmelserna utformning och placering i förordningen torde de enligt vår uppfattning inte kunna betraktas som självständiga normgivningsbemyndiganden.

Lantmäteriet har meddelat flera föreskrifter med stöd av 82–83 §§.

Med stöd av 82 § har Lantmäteriet meddelat föreskrifter (LMFS 2022:3) om avgifter. Föreskriften har också stöd i 30 § förordningen med instruktion för Lantmäteriet.

Med stöd av 83 § har Lantmäteriet meddelat följande föreskrifter:

- föreskrifter (LMVFS 2000:2) om hur den allmänna delen ska föras (ändrad genom LMVFS 2004:1, LMVFS 2007:4, LMVFS 2008:7, LMVFS 2009:4, LMFS 2012:5, LMFS 2017:5, LMFS 2018:6, LMFS 2019:5, LMFS 2020:3, LMFS 2022:1)
- föreskrifter (LMVFS 2006:1) om hur fastighetsregistrets inskrivningsdel ska föras
- föreskrifter (LMFS 2012:4) om informationssäkerhet vid förande av automatiskt behandlad registerkarta
- föreskrifter (LMFS 2018:3) om kommuners och kommunala lantmäterimyndigheters personuppgiftsbehandling vid registreringsåtgärder i fastighetsregistret.

5 Närliggande lagstiftning om informationens öppenhet

5.1 Inledning

Samhällets behov av fastighetsinformation (offentlighetsintresset) regleras på olika sätt även genom andra regler, förutom fastighetsregisterlagstiftningen.

För att beskriva dessa regler kan offentlighetsintresset i sin tur delas in i olika samhällsintressen. Följande samhällsintressen är relevanta utifrån vårt uppdrag:

- insyn och öppenhet i offentlig förvaltning (avsnitt 5.2)
- samhällets kännedom om rättsförhållanden rörande fast egendom (avsnitt 5.3)
- samhällets digitala informationsförsörjning (avsnitt 5.4)
- EU:s inre marknad och dataekonomi (avsnitt 5.5).

Fastighetsregisterlagens förhållande till annan lagstiftning rörande skyddsintressen behandlas i kapitel 6.

Fastighetsregisterlagstiftningen innehåller specialregler som faller under flera av de ovan uppräknade områdena. Varje område regleras dock även på ett övergripande plan för alla myndigheter. De övergripande reglerna gäller också för fastighetsregistret och styr såväl verksamheten kring registret som hanteringen av informationen.

5.2 Insyn och öppenhet i offentlig förvaltning

5.2.1 Handlingsoffentligheten

Offentlighetsprincipen kommer till uttryck bland annat genom handlingsoffentligheten som regleras i 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen (TF). Handlingsoffentligheten ger allmänheten rätt att ta del av allmänna handlingar hos en myndighet. Med handling avses enligt TF en framställning i skrift eller bild samt en upptagning som kan läsas eller avlyssnas endast med tekniska hjälpmedel eller uppfattas på annat sätt (2 kap. 3 § TF). Handlingen är allmän om den förvaras hos en myndighet och är inkommen till eller upprättad hos myndigheten (2 kap. 4 § TF).

Syftet med rätten att ta del av allmänna handlingar är rent generellt att främja ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. På det sättet markeras att det är fråga om en del av den medborgerliga yttrande- och informationsfriheten, som också utgör en av förutsättningarna för den fria demokratiska åsiktsbildningen. Rätten att ta del av allmänna handlingar fungerar också som ett viktigt medel för kontroll av offentliga organs verksamhet, till exempel handläggningsrutiner och effektivitet. Under årens lopp har offentlighetsprincipen fått ökad betydelse för uttag av allmänna handlingar för kommersiella ändamål såsom publicering i någon form på nätet med stöd av ett utgivningsbevis.

Myndigheter ska ta hänsyn till handlingsoffentligheten när de organiserar sina allmänna handlingar, se 4 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:4000) (OSL). Regler om hur allmänna handlingar ska bevaras samt om gallring finns i arkivlagen (1990:782). Se även 2 kap. 23 § tryckfrihetsförordningen (TF) och 4 kap. 4 § OSL. Bestämmelsernas syfte är att garantera allmänhetens rätt att få tillgång till allmänna handlingar.

5.2.2 Särskilt om förhållandet till tryckfrihetsförordningen

Fastighetsregisterlagens förhållande till tryckfrihetsförordningen behöver utifrån vårt uppdrag belysas främst ur tre aspekter. Det två första aspekterna avser två typer av särskilda regler i registerförfattningar som kan påverka bedömningen av rätten att ta del av allmänna handlingar. De särskilda reglerna rör direktåtkomst och sök begräns-

ningar. Den tredje aspekten handlar om fastighetsregistrets syfte i fråga om publicering och informationsförsörjning. Frågan är om detta syfte innebär att tillgängliggörandet sker i större omfattning än vad som följer av offentlighetsprincipen.

5.2.3 Särskilt om direktåtkomst

Regler om direktåtkomst påverkar bedömningen av vad som anses vara allmän handling hos mottagaren av uppgifterna.

Av regleringen i 2 kap. 9 § TF följer att en upptagning anses inkommen till en myndighet när någon annan har tillgängliggjort den för myndigheten så att den kan läsas, avlyssnas eller uppfattas på annat sätt med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar.

I registerförfattningar förekommer begreppet direktåtkomst som är en typ av digitalt utlämnande av personuppgifter (se avsnitt 4.3.8). All information som är tillgänglig för en annan myndighet genom direktåtkomst anses enligt tryckfrihetsförordningen inkommen hos den myndigheten. Informationen blir alltså allmän handling hos den mottagande myndigheten, oavsett om myndigheten nyttjar direktåtkomsten eller inte. Som en konsekvens av direktåtkomsten får myndigheten mer information än vad den kanske behöver. Det uppstår då så kallad överskottsinformation. Mer om problemen med överskottsinformation kan läsas i Informationshanteringsutredningens delbetänkande *Överskottsinformation vid direktåtkomst*, SOU 2012:90 s. 12.

Vid direktåtkomst mellan myndigheter finns det i 11 kap. 4 § OSL en bestämmelse om överförd sekretess.

Direktåtkomst regleras i 7 § fastighetsregisterlagen och gäller såväl offentliga som privata aktörer. Bestämmelsen är dock avgränsad till vissa verksamheter som räknas upp i 2 § fastighetsregisterlagen.

5.2.4 Särskilt om sökbegränsningar

Regler som begränsar möjligheten att söka fram personuppgifter kan i vissa fall leda till att en handling inte är allmän.

En upptagning anses förvarad hos en myndighet, om den är tillgänglig för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar (2 kap. 6 § första stycket TF). Det finns särskilda

regler för när sammanställningar av uppgifter ur upptagningar anses förvarade.

En sammanställning av uppgifter anses förvarad endast om myndigheten kan göra sammanställningen tillgänglig med rutinbetonade åtgärder (2 kap. 6 § andra stycket TF). I fastighetsregistret kan Lantmäteriet göra många olika sammanställningar med rutinbetonade åtgärder. Samma register kan alltså ge upphov till många handlingar, i princip lika många som det finns sammanställningsmöjligheter (potentiella handlingar).

Sammanställningar av personuppgifter anses inte vara förvarade om myndigheten enligt lag eller förordning saknar befogenhet att göra sammanställningen tillgänglig. Sådana regler finns i registerförfattningar i form av sökbegränsningar. För att undantaget ska gälla måste dock en sökbegränsning vara absolut, det vill säga utan undantag. Bestämmelser om för vilka ändamål myndigheten får använda uppgifterna anses inte inskränka myndighetens skyldighet enligt offentlighetsprincipen (se prop. 2014/15:148 s. 53).

I fastighetsregisterlagen regleras sökbegränsningar i 7 §. Det finns dock undantag från dessa begränsningar. Lantmäteriet får besluta om undantag om det finns särskilda skäl för att söka på fler än en fastighet, tomträtt, samfällighet eller byggnad i taget. Sökbegränsningar avseende namn, personnummer eller del av personnummer gäller inte Lantmäteriets egen verksamhet enligt paragrafens sista stycke. Vår bedömning är därför att sökbegränsningen i fastighetsregisterlagen inte har något genomslag som begränsning enligt tryckfrihetsförordningen, även om det kan ha varit meningen med bestämmelsen när den föreslogs (jfr prop. 1999/2000:39 s. 100–101 och SOU 1997:3 s. 155).

5.2.5 Särskilt om informationsförsörjning

En myndighet är enligt 2 kap. 16 § TF inte skyldig att i större utsträckning än vad som följer av lag lämna ut en allmän handling i annan form än utskrift. Bestämmelsen innebär inte något förbud att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form, men sådana förbud kan finnas i registerförfattningar (se prop. 2001/02:70 s. 28 och 39). I fastighetsregisterlagen finns till exempel som huvudregel förbud

att lämna ut personuppgifter om inteckningar på medium för automatiserad behandling (10 §).

Enskilda kan inte hävda en rätt att få ut allmänna handlingar i elektronisk form enligt TF. En myndighet kan dock vara skyldig att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form enligt annan lag.

Enligt 2 kap. 2 § lagen (2022:818) om den offentliga sektorns tillgängliggörande av data, ska data tillgängliggöras i det befintliga formatet. Lagen baseras på Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1024 av den 20 juni 2019 om öppna data och vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn (Öppna data-direktivet). I fortsättningen förkortar vi namnet på den svenska lagen som öppna data-lagen, mot bakgrund av EU-direktivets förkortade namn.

Bestämmelser i andra författningar som begränsar rätten att få tillgång till information i digitalt format har dock företrädre framför 2022 års lag (se prop. 2021/22:225 s. 39 och Högsta domstolens beslut den 2 juni 2023 i mål Ö 327-23).

Vissa myndigheter har fått i uppgift att förse samhället med grundläggande information, vilket beskrivits i avsnitt 5.4. Lantmäteriet och fastighetsregistret är ett exempel på ett sådant fall. I Lantmäteriets myndighetsansvar ingår att utveckla rutiner för elektroniskt tillgängliggörande av information, exempelvis i form av olika digitala informationstjänster.

E-offentlighetskommittén konstaterade att myndigheterna i dessa fall tillhandahåller information i större omfattning än vad som följer av skyldigheten enligt offentlighetsprincipen (se SOU 2010:4 s. 181).

Själva regleringen av myndighetsuppgiften och ansvaret att förse samhället med information innebär dock inte en skyldighet att lämna ut informationen i det enskilda fallet (jfr prop. 2021/22:225 s. 78).

5.2.6 Särskilt om förhållandet till arkivlagen

Enligt 3 § arkivlagen bildas arkiv hos en myndighet av de allmänna handlingarna från myndighetens verksamhet och sådana handlingar som avses i 2 kap. 12 § TF och som myndigheten beslutar ska tas om hand för arkivering. I 3 § arkivlagen anges vidare att myndigheternas arkiv är en del av det nationella kulturarvet. Myndigheternas arkiv ska bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser rätten att

ta del av allmänna handlingar, behovet av information för rättskipningen och förvaltningen och forskningens behov.

I register och förteckningar som förs fortlöpande ska varje införd anteckning anses arkiverad i och med den har gjorts, se 3 § arkivförordningen (1991:446).

Om en upptagning för automatiserad behandling är tillgänglig för flera myndigheter så att den utgör en allmän handling hos alla dessa myndigheter, ska upptagningen bilda arkiv endast hos en av myndigheterna. I första hand bildas arkivet hos den myndighet som svarar för huvuddelen av upptagningen (se 3 § arkivlagen). Svarar statliga myndigheter för ungefär lika stora delar av upptagningen, får Riksarkivet meddela föreskrifter om hos vilken myndighet upptagningen ska bilda arkiv (se 4 § arkivförordningen).

Ett annat undantag från huvudregeln om bevarande är att allmänna handlingar enligt 10 § arkivlagen får gallras. Därvid ska alltid beaktas att arkiven utgör en del av kulturarvet och att det arkivmaterial som återstår ska kunna tillgodose rätten att ta del av allmänna handlingar, behovet av information för rättskipningen och förvaltningen samt forskningens behov.

En statlig myndighet får inte på egen hand med tillämpning av 10 § arkivlagen avgöra vilka allmänna handlingar som ska gallras ur dess arkiv. Allmänna handlingar hos myndigheten får endast gallras i enlighet med föreskrifter eller beslut av Riksarkivet, om inte särskilda gallringsföreskrifter finns i lag eller förordning (14 § arkivförordningen). Sådana särskilda gallringsföreskrifter finns ofta i registerförfattningar och gäller i stället för arkivlagens bestämmelser oavsett om de förekommer i lag eller förordning. Detta följer av 10 § tredje stycket arkivlagen enligt vilken arkivlagen är subsidiär till avvikande bestämmelser om gallring av vissa allmänna handlingar i lag eller förordning.

I fastighetsregisterlagen och förordningen finns bestämmelser om vem som får ta bort uppgifter i fastighetsregistret, se 4 § fastighetsregisterlagen samt 4, 43, 56, 59, 63, 65 och 80 §§ fastighetsregisterförordningen. Dessa bestämmelser utgör dock enligt vår uppfattning inte sådana gallringsföreskrifter som nämns ovan (jfr SOU 1997:3 s. 87 f.). För Riksarkivets myndighetsspecifika föreskrifter om gallring hos Lantmäteriet, se RA-MS 2020:21 senast ändrad genom RA-MS 2023:8.

5.3 Samhällets kännedom om rättsförhållanden rörande fast egendom

Fastighetsregistrets betydelse ur ett fastighetsrättsligt perspektiv är särskilt kopplat till jordabalken och fastighetsbildningslagen (1970:988).

I jordabalken regleras huvudsakligen civilrättsliga frågor, till exempel köp av fastighet (allmän fastighetsrätt). Fastighetsbildningslagen tar upp frågor av huvudsakligen offentligrättslig natur, till exempel frågor om fastighetsbildning (speciell fastighetsrätt). Frågor om fastighetsbildning prövas vid en förrättning, som alltså är ett administrativt förfarande. Enskilda kan med andra ord inte med rättslig verkan dela upp en fastighet själva utan medverkan av myndighet.

Genom registrering i fastighetsregistret ges publicitet åt uppgifterna. Allmänheten får kännedom om de fastighetsrättsliga förhållandena. Publiciteten skapar bland annat reda i fastighetsförhållanden, klarhet i ägarförhållandena och skyddar de sakrättsliga belastningarna i fastigheten. Sakrättsliga regler handlar om förhållandet till tredje man, det vill säga personer som står utanför avtalet. Tredje man kan till exempel vara borgenärer eller tidigare köpare av samma egendom. Fastighetsregistret fyller därför en viktig funktion i denna reglering.

5.3.1 Särskilt om förhållandet till jordabalken

Beslut i inskrivningsärenden meddelas genom att de blir registrerade i fastighetsregistrets inskrivningsdel. Beslutet anses ha det innehåll som framgår av registret (19 kap. 19 § jordabalken). Denna reglering ger uttryck för principen att beslut i inskrivningsärenden införts i registret äger självständigt vitsord beträffande beslutets innehåll. Införingen utgör alltså den enda formen i vilken det fattade beslutet framträder utåt (se NJA II 1972 s. 461 ff.).

Inskrivning saknar dock som utgångspunkt materiell rättsverkan. Frågor om materiell rättsverkan kan förklaras som olika bevismedels lagstadgade förhållande till varandra. Vid exempelvis fastighetsförvärv är förvärvet giltigt redan genom det skriftliga avtalet. Av 19 kap. 40 § jordabalken framgår att det går att pröva om ett förvärv är giltigt eller inte även om förvärvet har blivit inskrivet. Inskrivningen hindrar inte heller prövning av om inskrivningen av andra skäl kränker någons rätt.

I vissa fall har dock inskrivningen tillagts rättsverkan genom särskilda bestämmelser. Exempelvis är överlåtarens lagfart en av förutsättningarna vid godtrosvärv enligt 18 kap. 1 § jordabalken. I 6 kap. jordabalken finns regler om panträtt som förutsätter inteckning enligt inskrivningsreglerna i 22 kap. jordabalken. I dessa sammanhang brukar man prata om lagfartens legitimerande verkan. Den för vilken lagfart senast har sökts är legitimerad att överlåta fastigheten, liksom att ta ut inteckningar och upplåta panträtt i egendomen.

Handlingar i inskrivningsärenden förvaras i ett ärenderegister hos inskrivningsmyndigheten. Ärenderegistret regleras i 19–20 h §§ inskrivningsförordningen (2000:309).

5.3.2 Särskilt om förhållandet till fastighetsbildningslagen

Enligt 1 kap. 2 § andra stycket fastighetsbildningslagen är fastighetsbildning och fastighetsbestämning fullbordade när uppgift om åtgärden införts i fastighetsregistrets allmänna del. På samma sätt anses anläggnings- och ledningsrättsförrättningar fullbordade genom registreringen. Vad innebär då det?

Av förarbetena till paragrafen framgår att en fastighets tillkomst eller ändrade omfattning blir slutlig i faktiskt och rättsligt hänseende i och med registreringen (se prop. 1969:128 del B s. 79). Vidare framgår det att de sakrättsliga verkningarna inträder genom registreringen, det vill säga att beslutet då blir gällande mot tredje man. I förarbetena nämns att i vissa fall kan fastighetsbildningsbeslut ha fått verkan gentemot sakägarna redan före registreringen, till exempel genom beslut om tillträde vid fastighetsreglering.

Vi vill uppmärksamma att det här finns en skillnad mot inskrivningsdelen i fastighetsregistret där registreringen är själva beslutet.

Registreringen i fastighetsregistret har med andra ord i sig ingen fastighetsbildande verkan. Ändringar i fastighetsregistret måste alltid ske i det till grund för registreringen liggande materialet. En registerbeteckning kan inte ändras eller återanvändas utan måste alltid handläggas på nytt och omregistreras (se Lantmäteriets föreskrift 4 § LMVFS 2000:2).

Registreringen är en fullföljdsåtgärd som ska verkställas snarast möjligt efter att förrättningen vunnit laga kraft (19 kap. 3 § första stycket fastighetsbildningslagen). Fastighetsbildningsbeslut kan överklagas, men själva registreringen kan alltså inte överklagas.

De statliga och kommunala förrättningsarkiven med beslutshandlingarna får lagras i en särskild databas hos Lantmäteriet. Databasen regleras i förordning (2011:58) om behandling av personuppgifter i Lantmäteriets databas för arkiverade handlingar.

5.4 Samhällets digitala informationsförsörjning

Det finns inga nationella generella lagar eller andra bindande regler som styr myndigheters informationsförsörjning till samhället utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv. Det har dock funnits olika förslag till sådan reglering under de senaste 30 åren. I dag är informationsförsörjning författningsreglerad som riktad myndighetsuppgift till ett antal myndigheter. Den konkreta regleringen skiljer sig åt mellan dessa myndigheter vilket gör det svårt att beskriva den i generella termer. De bakomliggande övergripande motiven till sådan reglering kan spåras i olika förvaltningspolitiska och it-politiska propositioner. Synen på vad som bör regleras och hur, har dock också ändrats under dessa år.

5.4.1 Utvecklingen av regler som rör informationsförsörjning

Lantmäteriet är en av de myndigheter som har ett särskilt författningsreglerat ansvar att försörja samhället med grundläggande information (se vidare avsnitt 5.4.3). De generella motiven bakom dagens särskilda regler grundas främst på två principiella utgångspunkter:

- Det är av samhällsekonomiska motiv nödvändigt att staten åtar sig att tillgängliggöra viss information nationellt (det offentliga åtagandet).
- Åtagandet avgränsas till grundläggande information, det vill säga till information som efterfrågas i samhället i sådan utsträckning att den allmänt ska tillhandahållas på särskilda villkor.

Utgångspunkterna slogs fast redan på 1990-talet. En sammanfattning av relevanta författningsärenden från den tiden finns i prop. 1999/2000:86 bilaga 1.

I den förvaltningspolitiska propositionen år 1998 slogs fast att en enkel, säker och kostnadseffektiv tillgång till samhällets grundläggande information är ett offentligt åtagande av väsentlig betydelse för den offentliga förvaltningen, för medborgarna och för företagen (prop. 1997/98:136, bet. 1997/98:KU31, rskr. 1997/98:294). Propositionen handlade om att utveckla den statliga förvaltningen i stort. De regler som regeringen ansåg behövde utvecklas handlade bland annat om definition av grunddata, precisering av myndigheternas ansvar och samspelet med uppgiftslämnarna (prop. 1997/98:136 s. 60 f.). De centrala registren över personer, företag och fastigheter var exempel på grunddatabaser som ansågs ingå i begreppet grunddata men också andra data skulle kunna räknas in.

De utredningar som behandlade begreppet grunddata kopplat till nämnda proposition var främst Grunddatabasutredningen (SOU 1997:146) och en arbetsgrupp inom Justitiedepartementet (Ds 2000:34). Utredningarnas förslag var att skapa en generell lagstiftning med regler för informationsförsörjning av grunddata, men en sådan reglering kom aldrig till stånd. Remissinstanserna i dessa författningsärenden förespråkade ökad samordning men det var i övrigt oklart i vilken utsträckning de ville ha tvingande styrning.

Kommande författningsreglering utformades i stället som riktad styrning mot sektorsmyndigheter och stabsmyndigheter (se sammanfattning av relevanta författningsärenden för åren 2000–2007 i SOU 2007:47 s. 261 ff.). År 2006 inrättade regeringen en ny stabsmyndighet för samordning av frågorna, Verva (Verket för förvaltningsutveckling). Verva lades dock ner 2008. Under åren 2009–2015 verkade e-delegationen som hade i uppdrag att genomföra regeringens handlingsplan för e-förvaltning. I dag är det Myndigheten för digital förvaltning (Digg) som ansvarar för att samordna och stödja den förvaltningssammansatta digitaliseringen och den förvaltningssammansatta digitala infrastrukturen.

Lantmäteriets informationsförsörjningsansvar kompletterades 2005 med ett uttalat sektorsansvar att samordna informationsförsörjning inom geodataområdet (se prop. 2004/05:175 s. 134). År 2006 bildades Geodatarådet för att stödja Lantmäteriet i samordningsrollen. Dessa regler finns fortfarande i Lantmäteriets instruktion. Den senaste

ändringen i dessa regler innebär att Lantmäteriet också kan agera som datavärd åt andra statliga och kommunala myndigheter. Ändringen gjordes mot bakgrund av regeringens satsning – Digitalt först – som beslutades 2016 för att öka digitaliseringen inom ett antal prioriterade utvecklingsområden, däribland samhällsbyggnadsprocessen (prop. 2016/17:1, utgiftsområde 22, avsnitt 4.4.2).

En svårighet i den övergripande utvecklingen av reglerna kring informationsförsörjning har varit att ringa in vad grunddata eller grundläggande information är. Begreppen används ofta som synonymer.

Fokus har med åren flyttats från att försöka definiera grunddata i syfte att fastställa och avgränsa ett offentligt åtagande till att diskutera ansvaret för informationsinfrastruktur och grundtjänster. (Se till exempel SOU 2017:23 och SOU 2017:114). I dag används begreppet nationella grunddata för att peka ut vilka datamängder som ska vara standardiserade utifrån ett nationellt ramverk (se Digg, Ramverk för nationella grunddata inom den offentliga förvaltningen, 2021-01-29).

Begreppen öppna data och värdefulla datamängder definierar också vad som är grundläggande information eller grunddata. Begreppen behandlas nedan i avsnitt 5.5 eftersom de används som styrmedel kopplat till ett annat samhällsintresse.

Regeringen beslutade i juli 2022 om en utredning för att utveckla regleringen och styrningen av interoperabilitet vid datadelning inom den offentliga förvaltningen och från den offentliga förvaltningen (I 2022:03, dir. 2022:118). Syftet är bland annat att öka den offentliga förvaltningens förmåga att samverka digitalt genom att dela data på ett effektivt och säkert sätt. Utredningsarbetet ska utgå från det arbete som Digg utför när det gäller den digitala infrastrukturen Ena (Sveriges digitala infrastruktur). Utredningen har redovisat sina förslag i betänkandet *En reform för datadelning* (SOU 2023:96).

5.4.2 Närmare om Lantmäteriutredningen 2003

Lantmäteriutredningen hade bland annat i uppdrag att pröva, definiera och tydliggöra det offentliga åtagandet inom lantmäteriområdet, inte minst mot bakgrund av tidigare utredningar kring grunddata och departementspromemorian om motiv för det offentliga åtagandet Ds 1994:53 (se kommittédirektivet dir. 2002:86). Utred-

ningens överväganden i betänkandet *Lantmäteriet – nya vägar för ökad samhällsnytta* (SOU 2003:111) har därefter utgjort ett viktigt underlag för de regler som styr Lantmäteriets informationsförsörjningsansvar.

Utredningen konstaterade att Lantmäteriets uppgift att producera, förvalta och tillhandahålla grundläggande fastighetsinformation (och geografisk information) har stor betydelse för andra verksamheter inom olika samhällssektorer. Utan en fungerande infrastruktur för fastighetsinformation försvinner möjligheterna till en tillförlitlig och kostnadseffektiv hantering av verksamheter som rör omsättning, värdering, kreditgivning och beskattning av landets fastigheter (se SOU 2003:111 s. 305).

Utredningen konstaterade vidare att det av flera skäl inte är troligt att fastighetsinformation (och geografisk information) skulle vara tillgängliga i tillräcklig omfattning utan ett starkt offentligt åtagande. Utredningen menade att nyttan av informationen är fördelad på många olika användare inom olika samhällssektorer, där var och en inte har tillräckligt stor nytta för att vara motiverad att göra de stora ekonomiska åtaganden som krävs för uppbyggnad, drift och ajourhållning av informationen (se SOU 2003:111 s. 306).

För att beskriva vad som är grundläggande fastighetsinformation gjorde utredningen en koppling mellan det beskrivna offentliga åtagandet och de registerförfattningar som gällde för Lantmäteriet. Utredningen menade att den grundläggande informationen definieras bland annat av fastighetsregisterlagen och tillhörande förordning. Utredningen menade att innehållet i fastighetsregistret därför inte kan uppfattas som statiskt utan måste kunna omprövas löpande utifrån samhällets behov (SOU 2003:111 s. 316).

5.4.3 Lantmäteriets informationsförsörjningsansvar

Fastighetsregistret är en delmängd av grundläggande fastighetsinformation som Lantmäteriet har i uppdrag att sprida till samhället genom nationella digitala informationstjänster.

I förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet utgör ansvaret för att försörja samhället med grundläggande geografisk information och fastighetsinformation ett självständigt verksamhetsområde och en central förvaltningsuppgift.

Enligt 3 § nämnda förordning ska Lantmäteriet verka för en väl fungerande försörjning med grundläggande fastighetsinformation (och geografisk information) av sådan omfattning, kvalitet och aktualitet att samhällets behov tillgodoses. Ansvaret innefattar uppbyggnad, drift, uppdatering och tillhandahållande av informationen, se 5 §. I ansvaret ingår också att samordna produktion, samverkan, tillhandahållande och utveckling inom området för geografisk information och fastighetsinformation, se 4 §. Lantmäteriet får enligt nyss nämnda paragraf också agera som datavärd åt andra myndigheter och kommuner för att lagra och tillgängliggöra information inom geodataområdet.

Lantmäteriets övriga register är

- *lägenhetsregistret*, lagen (2006:378) om lägenhetsregister och förordning (2007:108) om lägenhetsregister
- *samfällighetsföreningsregistret*, förordning (1993:1270) om förande av samfällighetsföreningsregister
- *pantbrevsregistret*, lag (1994:448) om pantbrevsregister och förordning (1994:598) om pantbrevsregister.

Det finns även ett fastighetsprisregister, men det har ingen egen registerlagstiftning utan kan ses som en teknisk lösning för att fullgöra vissa uppgifter, grundad på fastighetsregisterlagen.

Bostadsrättsutredningen har nyligen föreslagit att Lantmäteriet även ska ansvara för ett bostadsrättsregister (SOU 2022:39).

5.4.4 Särskilt om förhållandet till reglerna om informationsförsörjning

Fastighetsregistret kan i detta sammanhang beskrivas som ett medel för att uppfylla ett informationsförsörjningsansvar. Med andra ord är registret en länk i ett informationsflöde från offentliga aktörer som producerar viss fastighetsinformation till användarna av den. Informationsflödet kan också beskrivas som en värdekedja bestående av olika steg där informationen bearbetas i värdehöjande syfte för att lättare kunna användas av slutanvändarna.

Lagstiftningen kring fastighetsregistret har därför betydelse för styrningen av informationsförsörjningsverksamheten hos Lantmäteriet.

Fastighetsregisterlagen och förordningen innehåller regler som styr ansvarsfördelningen mellan de aktörer som behöver samarbeta kring fastighetsregistret, se till exempel 4 § fastighetsregisterlagen och 74 § fastighetsregisterförordningen.

Innebörden av dessa regler för ansvarsfördelningen är att ansvaret för de centrala delarna i informationsflödesprocessen samlas hos en utpekad aktör, Lantmäteriet. Ansvaret centraliseras därmed inte bara för det nationella tillgänglighörandet, utan även för insamlingen och lagringen av informationen.

Informationsförsörjning behöver dock inte ske genom ett centralt register. Ett exempel på det är lagen (2010:1767) om geografisk miljöinformation och förordningen (2010:1770) om geografisk miljöinformation. Nämda lag grundar sig på Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/2/EG av den 14 mars 2007 om upprättande av en infrastruktur för rumslig information i EU (Inspire-direktivet).

Lagen om geografisk miljöinformation reglerar en skyldighet att göra informationen tillgänglig i en digital infrastruktur, vilket kallas informationsansvar.

Informationsansvar gäller för den som har pekats ut som ansvarig för den nationella referensversionen av informationen, se 5 § nämnda lag. I ansvaret ingår att skapa och tillgängliggöra digitala tjänster med informationen. Det är sedan tjänsterna som ansluts till infrastrukturen som gör att informationen blir nationellt tillgänglig. En aktör utpekas som ansvarig för infrastrukturen. Ansvaret för infrastrukturen kallas övergripande samordning och har tilldelats Lantmäteriet enligt 2 kap. 1 § förordningen om geografisk miljöinformation.

Denna modell för ansvarsfördelning innebär att ansvaret för insamling och lagring inte är centraliserad till en myndighet. Det finns nämligen ingen insamling och lagring av information i denna form av informationsförsörjning. Det som finns i stället är informationstjänster som tillgängliggörs av dataproducenterna.

Lagen om geografisk miljöinformation gäller parallellt med fastighetsregisterlagen.

Särskilt om reglering av produktion av fastighetsinformation

Fastighetsinformationen skapas genom att den blir beslutad av olika myndigheter. Det kan till exempel vara beslut i ett fastighetsbildningsärende eller ett inskrivningsärende hos Lantmäteriet. Informationen beslutas i ärendet exempelvis enligt fastighetsbildningslagen eller jordabalken och uppgifterna förs in i fastighetsregistret.

Det finns dock fler myndigheter som beslutar om fastighetsinformation i sina ärenden. Förutom de som redan nämnts i kapitel 4 (alltså kommuner, kommunala lantmäterimyndigheter och Skatteverket) bland annat även länsstyrelserna, Bergsstaten och Riksantikvarieämbetet. De författningar som berörs i dessa fall är alltså de som reglerar dessa myndigheters beslut. Några exempel är plan- och bygglagen (2010:900), miljöbalken (1998:808), kulturmiljölagen (1988:950) och minerallagen (1991:45).

Dessa och liknande författningar som reglerar till exempel en viss ärendetyp har sällan till syfte att producera information i syfte att sprida den vidare till samhället. Det primära syftet är snarare att tillgodose det särskilda intresse som föranlett lagstiftningen.

Myndigheter får tillgängliggöra sådana data på eget initiativ (jfr prop. 2021/22:225 s. 29 ff.), men när avsikten är att reglera det offentliga åtagandet kring informationsförsörjning krävs det i dag ytterligare reglering som leder till att informationen förbereds för vidare spridning till samhället.

För fastighetsregistret regleras detta genom bestämmelser om registrering, underrättelseskyldighet eller möjlighet till frivillig begäran om registrering. Dessa bestämmelser hittas oftast närmast den lagstiftning som utgör det rättsliga stödet för beslutet enligt vilket informationen skapats.

Den mest omfattande regleringen av sådana bestämmelser rör uppgifter om planer och markreglerande bestämmelser som finns i den allmänna delen i fastighetsregistret. Bestämmelserna finns till exempel i 4 § kulturmiljöförordningen (1988:1188) avseende uppgifter om fornlämningar och i 3 kap. 25 § vägförordningen (2012:707) avseende beslut om vägplan. Liknande regler finns i över 20 författningar. Författningarna framgår av bilagan till Lantmäteriets rapport *Kvaliteten i fastighetsregistret* (se redovisning av regleringsbrevsuppdrag för 2013 – Kvaliteten i fastighetsregistret, S2013/07533).

I lagen om geografisk miljöinformation finns ett annat sätt att inkludera producerad information enligt de olika författningarna i det offentliga åtagandet för informationsförsörjning. I lagens 5 § finns en skyldighet för utpekade myndigheter, kommuner och enskilda organ att medverka i infrastrukturen. Skyldigheten definieras i lagen som ett informationsansvar.

Särskilt om reglering av nationellt elektroniskt tillhandahållande av fastighetsinformation

I praktiken förverkligas informationsförsörjningsansvaret genom att informationen paketeras i olika digitala informationstjänster. Lantmäteritredningen kallade dessa tjänster för grundtjänster (SOU 2003:111 s. 309).

Det finns inget juridiskt vedertaget namn på sådana tjänster. Det finns inte heller några uttryckliga bestämmelser om vilka tjänster som ska eller bör finnas nationellt för grundläggande fastighetsinformation. I fastighetsregisterlagens portalparagraf anges enbart att informationen i fastighetsregistret ska ges offentlighet. Hur denna offentlighet kan ges framgår enbart indirekt av lagen genom 6–10 §§ som främst handlar om begränsningar för elektroniskt tillgängliggörande av personuppgifter.

I 3 § fastighetsregisterlagen anges vad registret ska innehålla, vilket är samordnat med reglerna i 4 § om behörighet att föra in uppgifter i registret. Som vi nämnt i avsnitt 3.5 baseras tillhandahållandet inte alltid på denna uppdelning. Tillhandahållandet anpassas efter vad användarna efterfrågar vilket är i enlighet med 3 § 2 punkten förordningen med instruktion för Lantmäteriet.

I lagen om geografisk miljöinformation regleras tillhandahållandet mer uttryckligt. Enligt 5 § innebär skyldigheten att medverka i infrastrukturen enligt lagen, att informationshanteringstjänster ska tas fram. I förordningen om geografisk miljöinformation regleras vidare vilka typer av tjänster som ska finnas och hur de ska vara utformade för att följa vissa standarder (se 4 kap. 4–10 §§ nämnda förordning).

Därutöver finns viss uttrycklig reglering om tillhandahållande ur fastighetsregistret i kungörelsen (1974:1063) om fastighetsbevis. Enligt 2 § i kungörelsen ska Lantmäteriet lämna uppgift om innehållet

i fastighetsregistret i form av ett fastighetsbevis. Fastighetsbevis gäller numera även som gravationsbevis.

Vilka uppgifter som ett bevis ska innehålla framgår av 4 §. I 73 § fastighetsregisterförordningen finns en hänvisning till dessa bevis. I ärenden som regleras av fastighetsbildningslagen och jordabalken kan myndigheten begära att ett bevis ska utfärdas eller att uppgift ska tillställas en viss myndighet.

Kungörelsen innehåller dock inga särskilda regler om elektroniskt tillhandahållande. Sådana generella regler finns däremot i förordningen (2003:234) om tiden för tillhandahållande av domar och beslut m.m., se 10 §.

5.5 EU:s inre marknad och dataekonomi

5.5.1 Övergripande reglering

De mål som EU eftersträvar regleras i artikel 3 fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget), se den konsoliderade version 2012/C 326/01, och omfattar bland annat att upprätta en inre marknad och en ekonomisk union.

I artikel 5.2 EU-fördraget finns en princip som begränsar EU-rättens anspråk på att kunna anta lagstiftningsakter med anspråk på direkt effekt och företräde i medlemsstaternas rättsordningar. Principer innebär att unionen endast får handla inom ramen för de befogenheter som medlemsstaterna har tilldelat den i fördragen för att nå de mål som fastställs där. Varje befogenhet som inte har tilldelats unionen i fördragen ska tillhöra medlemsstaterna, se artikel 4 EU-fördraget.

En befogenhetskatalog och specifik reglering för rättslig grund för EU:s möjlighet att vidta åtgärder för att uppnå målen finns i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, (Funktionsfördraget), se den konsoliderade version 2012/C 326/01. Den rättsliga grunden för åtgärder som rör den inre marknaden finns i artikel 114 och är mycket vidsträckt.

EU saknar en självständig kompetens att reglera medlemsstaternas interna förvaltning, men författningsrättsliga åtgärder såsom handläggningsregler och organisatoriska krav på nationella myndigheter har ansetts kunna antas med stöd av artikel 114 som hänvisar till artikel 26. I artikel 26.2 anges att den inre marknaden ska omfatta

ett område utan inre gränser, där fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital säkerställs i enlighet med bestämmelserna i fördragen.

Sedan 2010-talets början har EU-kommissionen lanserat olika program och strategier för den digitala inre marknaden och Europas digitala tidsålder för att underlätta och säkra det digitala informationsflödet bland annat ur ett ekonomiskt perspektiv. Dessa har i sin tur lett till antagande av sekundär EU-lagstiftning, se bland annat öppna data-direktivet (EU) 2019/1024. Flera nya rättsakter är också under arbete hos EU-kommissionen.

Strategi för inre digital marknad för Europa, 2015

Den digitala inre marknaden och strategin för denna presenterades år 2015 som en av kommissionens prioriteringar. Tanken var att komma till rätta med den fragmentering och de hinder som finns på den digitala marknaden och därigenom skapa de bästa förutsättningarna för att göra Europa till världsledande inom den digitala ekonomin. Strategin innehåller tre huvudområden.

Det första området är att förbättra tillgången till varor och digitala tjänster för konsumenter och företag. Det andra området är att skapa goda förutsättningar för att digitala nät och tjänster ska blomstra. Det tredje området är att maximera tillväxtpotentialen för vår europeiska digitala ekonomi (Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén, *En strategi för en inre digital marknad i Europa*, COM/2015/0192).

Strategi för europeisk dataekonomi, 2017

Som ett led i genomförande av 2015 års strategi informerade kommissionen år 2017 om satsningen att skapa en europeisk dataekonomi. Kommissionen konstaterade att data är blivit en viktig resurs för ekonomisk tillväxt, sysselsättning och samhällsutveckling. Vidare menade kommissionen att data bär på enorm potential för ny innovation och optimering av processer och beslutsfattande inom en rad olika områden, till exempel smarta städer. Kommissionen framhöll också att dataekonomin kommer att kräva ramar som möjliggör att

digital information kan användas genom hela värdekedjan i vetenskaps-, samhälls- och närings syfte (Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén, *Skapandet av en europeisk data-ekonomi*, COM/2017/09).

EU:s datastrategi, 2020

År 2020 presenterade kommissionen en datastrategi. Kommissionen konstaterade i strategin att data är livsnerven i ekonomisk utveckling. Kommissionen konstaterade vidare att data är grunden för många nya produkter och tjänster samt skapar både produktivitetsvinster och resurseffektivitet inom alla sektorer av ekonomin. Enligt kommissionen möjliggör detta individualiserade produkter och tjänster, bättre beslutsfattande och uppgradering av offentliga tjänster, (Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén, *En EU-strategi för data*, COM/2020/66).

Strategin syftar till att förverkliga visionen om en inre marknad för data och bygger på fyra pelare.

Den första pelaren avser en sektorsövergripande styrningsram för tillgång till och användning av data. De andra pelaren avser investeringar i data och stärkande av EU:s kapacitet och infrastruktur för att hysa, behandla och använda data samt interoperabilitet. Den tredje pelaren avser möjlighet att ge enskilda personer mer inflytande, investera i kompetens och i små och medelstora företag. Slutligen avser den fjärde pelare gemensamma europeiska dataområden inom strategiska sektorer och domäner av allmänt intresse.

5.5.2 Relevanta EU-rättsakter

Flera rättsakter har antagits före EU:s datastrategi. Av EU:s datastrategi, som vi beskrivit i förra avsnittet, framgår dock hur tidigare rättsakter sorterar in under strategin och hur de behöver utvecklas samt vilka nya rättsakter som behövs.

I avsnitt 5.4.4 har vi beskrivit lagen (2010:1767) om geografisk miljöinformation som baseras på det så kallade Inspire-direktivet (direktiv 2007/2/EG). Av bilagan till EU:s datastrategi framgår att

Inspire-direktivet inordnas under den fjärde pelaren och ska ingå i ett gemensamt europeiskt dataområde för den gröna given, vilket innebär att regelverket kommer att behöva anpassas och moderniseras.

I avsnitt 5.4.4 har vi också beskrivit lagen (2022:818) om den offentliga sektorns tillgängliggörande av data som baseras på öppna data-direktivet (EU) 2019/1024. Öppna data-direktivet inordnas i EU:s datastrategi under den första pelaren.

Även EU:s dataskyddsförordning som vi återkommer till i avsnitt 6.4.3 inordnas på olika sätt under samtliga pelare, inte minst mot bakgrund av att syftet med förordningen är bland annat att säkerställa det fria flödet av personuppgifter inom unionen.

I dagsläget finns det fler rättsakter vilka har tillkommit mot bakgrund av strategin. Främst två rättsakter som är relevanta i utifrån vårt uppdrag är av intresse.

Den ena är kommissionens genomförandeförordning (EU) 2023/138 av den 21 december 2022 om fastställande av en förteckning över särskilt värdefulla dataset och arrangemang för offentliggörande och vidareutnyttjande av dessa.

Den andra är Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/868 av den 30 maj 2022 om europeisk dataförvaltning och om ändring av förordning (EU) 2018/1724 (dataförvaltningsförordningen).

Av genomförandeförordningen om värdefulla dataset framgår att ett antal datamängder som regleras i Inspire-direktivet utgör särskilt värdefulla dataset enligt Öppna data-direktivet. Dessa är

- administrativa enheter
- geografiska namn
- adresser
- byggnader
- fastighetsområden.

Dataförvaltningsförordningen kompletterar öppna data-direktivet. Förordningens syfte är att främja tillgången till uppgifter och skapa en tillförlitlig miljö för att underlätta användningen av uppgifter för forskningsändamål och för skapandet av nya innovativa tjänster och produkter.

Kompletteringen avser data som faller utanför Öppna data-direktivets tillämpningsområde, men som också kan behöva delas med flera aktörer under kontrollerade former. Exempel på sådana data är personuppgifter och data som skyddas av andra aktörers immateriella rättigheter. Medlemsstaterna är skyldiga att utse ett eller flera behöriga organ för att stödja de offentliga myndigheter som beviljar tillgång till vidareutnyttjande av data enligt förordningen (se artikel 7). De behöriga organen får också anförtros uppgiften att bevilja tillgång till vidareutnyttjande av data.

Dataförvaltningsförordningen reglerar härutöver tillhandahållande av så kallade datadelningstjänster och en rättslig ram för tillhandahållande av data för altruistiska ändamål (artikel 1). Dataaltruism innebär att de registrerade har gett sitt samtycke till att deras data behandlas för ändamål av allmänintresse såsom vetenskaplig forskning eller förbättring av offentliga tjänster, utan krav på ersättning, se artikel 2.10.

Leverantörer av dataförmedlingstjänster kallas dataförmedlare i förordningen. Dataförmedlingstjänster är bland annat tjänster för utbyte av data, plattformar eller databaser som möjliggör utbyte eller delning av data samt infrastruktur för sammankoppling av datainnehavare och dataanvändare (artikel 9). Dessa tjänster omfattas av en anmälningsplikt till en behörig myndighet. De utsedda behöriga myndigheterna ska uppfylla vissa krav (artikel 12). Kraven för behörighet är bland annat att myndigheterna ska vara juridiskt åtskilda från, och funktionellt oberoende av, alla leverantörer av datadelningstjänster (artikel 23).

Tjänsteleverantörerna kommer dock inte att ha rätt att använda delade data i andra syften. De kommer till exempel inte att kunna sälja data vidare (artikel 11). Däremot får de ta betalt för de transaktioner som de utför. Kraven på tjänsteleverantörerna syftar bland annat till att skydda mot olaglig internationell överföring av eller statlig åtkomst till icke-personuppgifter. För personuppgifter finns inom EU redan liknande skyddsåtgärder i EU:s dataskyddsförordning (se avsnitt 6.4).

5.5.3 Särskilt om förhållandet till EU-rätt som rör inre marknad för data

Fastighetsregisterlagstiftningen har betydelse för styrningen av informationsförsörjningsverksamheten hos Lantmäteriet (se avsnitt 5.4.4).

Den EU-rätt som vi har beskrivit ovan påverkar i sin tur informationshanteringen i sådan verksamhet. Skillnaden mot vad vi har beskrivit om samhällets digitala informationsförsörjning är att EU-reglerna har ett eller flera särskilt reglerade mål inom EU-rätten. Tillämpningsområdet för reglerna kan därför vara bredare eller snävare jämfört med de mål som beskrivs i avsnitt 5.4 för samhällets informationsförsörjning.

Det finns dock inga regler i fastighetsregisterlagen som anger hur den lagen förhåller sig till EU:s regler. Exempelvis i fråga om personuppgifter har fastighetsregisterlagen företrädare framför öppna data-lagen, se 1 kap. 2 § öppna data-lagen. Men när öppna data-lagen är tillämplig gäller bestämmelserna i den lagen även för fastighetsregistret.

I 5 kap. öppna data-lagen finns det exempelvis krav på handläggning av en begäran. En myndighet ska inom fyra veckor avgöra ett ärende till följd av en begäran om tillgängliggörande enligt lagen, se 5 kap. 1 §. Tidsfristen får förlängas i vissa fall. Enligt 5 kap. 2 § ska en myndighet lämna ett skriftligt och motiverat beslut om sökanden begär det.

Fastighetsregisterlagen innehåller inga särskilda regler om handläggning av begäran om åtkomst till uppgifter i fastighetsregistret. Det är i stället de allmänna reglerna enligt förvaltningslagen som gäller för dessa fall.

Förvaltningslagen innehåller en tidsfrist på fyra veckor, men den startar först sex månader efter att ett ärende har inletts, se 12 § första stycket. Enligt 4 § förvaltningslagen är lagen underordnad annan lag eller förordning som innehåller någon bestämmelse som avviker från förvaltningslagen.

Öppna data-lagens tidsfrist som börjar löpa parallellt från det att begäran kommit in är alltså styrande för myndighetens handläggning enligt fastighetsregisterlagen, men enbart när öppna data-lagen är tillämplig. Öppna data-lagen är till exempel inte tillämplig på data-delning mellan myndigheter.

Fastighetsregisterlagen innehåller en hänvisning till de regler som rör Inspire-direktivet, det vill säga lagen om geografisk miljöinformation, se 2 § 7 p. fastighetsregisterlagen. Bestämmelsen infördes som en anpassning i samband med införandet av Inspire-direktivet i svensk rätt. Reglerna i fastighetsregistret utgör därmed inte ett hinder för fullgörande av informationsansvaret enligt Inspire-direktivet (se prop. 2009/10:224 s. 86–87).

När det gäller dataförvaltningsförordningen så finns det för närvarande förslag till hur bland annat öppna data-lagen bör anpassas och vilka ytterligare kompletterande bestämmelser som behövs i svensk rätt, se *Genomförande av EU:s dataförvaltningsförordning* (Ds 2023:24).

Av våra direktiv framgår att regelutvecklingen för fastighetsregistret bör harmoniera med utvecklingen av den inre marknaden för data, framför allt vad gäller kontrollerad datadelning inom ramen för de gemensamma europeiska dataområden som är av betydelse för samhällsbyggnadsområdet.

I skälpunkt 2 dataförvaltningsförordningen förklaras att visionen om ett gemensamt europeiskt dataområde handlar om en inre marknad för data som säkerställer att data kan användas i enlighet med gällande lagstiftning oavsett var i unionen de lagras. Tanken är också att skapa förutsättningar för ett fritt och säkert dataflöde med tredjeländer. Sektorsvisa dataområden inrättas för att förverkliga visionen. Dataområden utgör de konkreta system inom vilka så kallad data-pooling och datadelning kan ske.

Det finns för närvarande inget särskilt utpekad dataområde för vidareutnyttjande av data inom samhällsbyggnad, enligt EU:s datastrategi. De i strategin uppräknade områdena är dock inte uttömmande utan kan komma att utökas.

6 Närliggande lagstiftning rörande skyddsintressen

6.1 Inledning

Informationens öppenhet kan begränsas med hänsyn till olika typer av skyddsintressen som regleras i lagstiftningen. I fastighetsregisterlagen finns till exempel flera bestämmelser som syftar till att skydda personuppgifterna i fastighetsregistret bland annat genom att begränsa tillgängliggörandet av dessa i elektronisk form. Relevanta regler om informationens öppenhet har vi beskrivit i föregående kapitel.

De skyddsintressen som är förknippade med Lantmäteriets hantering av informationen i fastighetsregistret kan delas in följande särskilda skyddsintressen:

- sekretess till skydd för rikets säkerhet (avsnitt 6.2)
- säkerhetsskydd för verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet (avsnitt 6.3)
- integritetsskydd och skydd för personuppgifter (avsnitt 6.4)
- informationssäkerhet för minskad sårbarhet (avsnitt 6.5)
- förfaranden till skydd för data vid vidareutnyttjande inom EU:s inre marknad för data (avsnitt 6.6).

6.2 Sekretess till skydd för rikets säkerhet

6.2.1 Generellt om sekretesslagstiftningen

Rätten att ta del av allmänna handlingar får begränsas med hänsyn till de intressen som räknas upp i 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen (TF). Begränsningarna framgår av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL) eller annan lag som den lagen hänvisar till.

Med sekretess menas förbud att röja en uppgift, vare sig det sker muntligen, genom utlämnande av allmän handling eller på något annat sätt. Sekretess kan alltså avse både tystnadsplikt och handlingssekretess, vilket innebär att inte bara en myndighets utlämnande av allmänna handlingar begränsas, utan även en myndighets tillgängliggörande av information utan en föregående begäran.

Otillåtet röjande av en sekretessbelagd uppgift är enligt 20 kap. 3 § brottsbalken straffsanktionerat som brott mot tystnadsplikt.

I 8 kap. OSL anges vilka sekretessen gäller mot. En uppgift för vilken sekretess gäller får inte röjas för enskilda eller för andra myndigheter, om inte annat anges i OSL eller i lag eller förordning som den lagen hänvisar till (8 kap. 1 §). Sekretess gäller också mellan olika verksamhetsgrenar inom en myndighet när de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra (8 kap. 2 §). Sekretess gäller också mot en utländsk myndighet eller mellanfolklig organisation, om inte utlämnande sker i enlighet med vissa föreskrifter (8 kap. 3 §).

I 10 kap. OSL finns olika övergripande sekretessbrytande bestämmelser och bestämmelser om undantag från sekretess. Av 10 kap. 2 § framgår att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en enskild eller till en annan myndighet om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet. Bestämmelsen tar sikte på myndighetens behov, inte mottagaren av den sekretessbelagda uppgiftens behov (se prop. 1979/80:2 del A s. 122). Andra sekretessbrytande bestämmelser i 10 kap. handlar bland annat om partsinsyn, miljöinformation och geografisk miljöinformation. I 10 kap. 27 § OSL finns den så kallade generalklausulen. En sekretessbelagd uppgift får lämnas till en myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

En sekretessbrytande bestämmelse kan också formuleras som en uppgiftsskyldighet med stöd av 10 kap. 28 §. Sådana skyldigheter finns i olika författningar.

6.2.2 Särskilt om försvarssekretessen

Rätten att ta del av allmänna handlingar får enligt 2 kap. 1 § TF begränsas om det krävs med hänsyn till rikets säkerhet eller dess förhållande till en annan stat eller mellanfolklig organisation. Sådana begränsningar finns i 15 kap. OSL. I kapitlets andra paragraf regleras den så kallade försvarssekretessen. Bestämmelsen om försvarssekretess är tillämplig på uppgifter som rör

- verksamhet för att försvara landet
- planläggning eller annan förberedelse av sådan verksamhet eller
- som i övrigt rör totalförsvaret.

Sekretess gäller om det kan antas att det skadar landets försvar eller på annat sätt vållar fara för rikets säkerhet om uppgiften röjs.

Uppgifterna måste alltså på något sätt röra totalförsvaret.

Totalförsvaret är enligt 1 § lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap, verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Totalförsvaret består av militär verksamhet och civil verksamhet. I förarbetena anges att det civila försvaret omfattar alla de beredskapsförberedelser som bland annat de statliga civila myndigheterna vidtar i fredstid och all den civila verksamhet som bedrivs under krigsförhållanden för att stödja Försvarmakten, skydda och rädda liv och egendom, trygga en livsnödvändig försörjning och upprätthålla viktiga samhällsfunktioner (se prop. 1994/95:7 s. 50). Uppgifter som enbart avser fredstida krissituationer, planering och förberedelser inför sådana situationer regleras i 18 kap. 13 § offentlighets- och sekretesslagen.

Försvarssekretessen är utformad med ett rakt skaderekvisit vilket innebär att presumtion gäller för offentlighet. Sekretess gäller alltså endast om det kan antas att viss skada uppstår om uppgiften lämnas ut. I förarbetena till bestämmelsen anges att en presumtion för sekretess skulle leda till onödigt hemlighållande. Samhällets åtgärder för landets försvar får inte undandras offentlighet annat än då det verkligen är påkallat (prop. 1979/80:2 del A s. 133). Avgörande för bedömningen är om uppgiften är av den arten att ett utlämnande typiskt sätt kan vara ägnat att medföra skada för det intresse som ska skyddas genom bestämmelsen (prop. 1979/80:2 del A s. 80 f.).

Bestämmelsen om försvarssekretess är en så kallad primär sekretessbestämmelse som gäller i alla myndigheters verksamheter. Om en myndighet lämnar en uppgift som omfattas av försvarssekretess till en annan myndighet kan den mottagande myndigheten tillämpa bestämmelsen om försvarssekretess på uppgiften på samma sätt som den utlämnande myndigheten. Uppgiften är alltså tillförsäkrad samma skydd oavsett hos vilken myndighet den finns.

Det intresse som avses i bestämmelsen om försvarssekretess är landets försvar eller rikets säkerhet. Landets försvar tar sikte på alla de olika verksamheter som har betydelse för landets samlade försvarsåtgärder. Exempel på skada som ett röjande av en uppgift kan leda till är om Sverige får en minskad försvarsförmåga, försvarsvilja eller en minskad effekt av försvarssystem (se prop. 1979/80:2 del A s. 132–133).

Det finns inte någon definition av begreppet rikets säkerhet. Begreppet används dock genomgående i grundlagarna, straffrättsliga bestämmelser och i lagstiftning kring säkerhetsskydd. Se bland annat 2 kap. 13 § regeringsformen, 19 kap. brottsbalken och säkerhetsskyddslagen (2018:585).

I brottsbalken och säkerhetsskyddslagen har begreppet ersatts med Sveriges säkerhet vilket endast är en språklig ändring (se SOU 2015:25 s. 267 och prop. 2017/18:89 s. 40 f.). Utifrån förarbetena till 19 kap. brottsbalken kan begreppet sammanfattas som skyddet för Sveriges oberoende – i betydelsen självständighet och suveränitet – och bestånd. Det innefattar en rätt till okränkta landsgränser, ett bevarande av det svenska självstyret och det demokratiska statskicket samt av nationens grundläggande funktionalitet (se prop. 2013/14:51 s. 20).

Försvarssekretessen gäller i högst 40 år, men det finns särskilda föreskrifter för vissa typer av uppgifter. För uppgifter som rör landskapsinformation om militärgeografiska förhållanden, rikets fasta försvarsanläggningar för krigsbruk, underhållsanläggningar som kan röja försvarets grupperingar, planerade försvarsanläggningar i form av mineringar och andra hinder samt militärtekniska forskningsresultat gäller sekretess i 150 år (se 4 § första stycket offentlighets- och sekretessförordningen). Sekretessen gäller i 95 år om uppgifterna rör underrättelseverksamhet inom underrättelse- och säkerhetstjänsten.

6.2.3 Särskilt om sekretessmarkering

I våra direktiv beskrivs reglerna om sekretessmarkering som en särskild fråga som utredningen ska lämna förslag om.

Grundläggande regler om sekretessmarkering av allmänna handlingar finns i 2 kap. 20 § TF. Enligt denna bestämmelse får anteckning om hinder att lämna ut allmän handling bara göras på en handling, eller det datasystem vari handlingen hanteras, som omfattas av bestämmelse om sekretess.

Det sätt att markera att en handling kan innehålla uppgifter som omfattas av sekretess kallas sekretessmarkering och regleras i 5 kap. 5 § OSL. Om det kan antas att en uppgift i allmän handling inte får lämnas ut på grund av en bestämmelse om sekretess, får myndigheten markera detta genom en särskild anteckning (enkel sekretessmarkering). Myndigheten är alltså inte skyldig att förse en handling med en sekretessmarkering, dock med undantag för uppgifter som är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet och som ska prövas endast av en viss myndighet (kvalificerad sekretessmarkering). I dessa fall ska anteckning göras och det ska framgå vilken myndighet som ska pröva frågan om utlämnande (se 2 kap. 17 § TF, 5 kap. 5 § andra stycket OSL och 1 § OSF).

En sekretessmarkering innebär inte något bindande avgörande i sekretessfrågan (JO 1993/94 s. 509). En sekretessmarkering tjänar enbart som en påminnelse om behovet av en noggrann sekretessprövning om uppgifterna begärs ut.

6.2.4 Förhållandet till offentlighets- och sekretesslagen

Fastighetsregistret syftar till att ge offentlighet åt den ingående informationen. Hur förhåller sig detta till reglerna om sekretesskydd?

Fastighetsregisterlagens portalparagraf som anger att syftet med fastighetsregistret är att ge offentlighet, utgör inte någon sekretessbrytande bestämmelse. Om det finns uppgifter i fastighetsregistret som omfattas av sekretess, då gäller reglerna i OSL för dessa uppgifter.

Det finns ingen särskild sekretessreglering för verksamhet som avser förande av fastighetsregistret (jfr sekretess för förande av pantbrevsregistret enligt 31 kap. 6 §). Motsatsvis innebär det att uppgifter i sådan verksamhet anses vara offentliga.

Uppgifterna i fastighetsregistret kan dock omfattas av olika andra primära sekretessbestämmelser (som alltså gäller i alla verksamheter) eller på grund av att sekretess följer med uppgifterna från en annan myndighet enligt särskilda bestämmelser.

Exempel på primära bestämmelser är sekretess för personuppgifter enligt 21 kap. 7 § OSL och försvarssekretess enligt 15 kap. 2 § OSL. Enligt 6 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) (OSF) gäller folkbokföringssekretess enligt 22 kap. 1 § OSL också i fastighetsregistret och i kommunala fastighetsregister.

6.3 Säkerhetsskydd

Uppgifter som rör säkerhetskänslig verksamhet och som därför omfattas av till exempel försvarssekretess skyddas särskilt enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585).

Säkerhetsskydd är skydd av säkerhetskänslig verksamhet mot spioneri, sabotage, terroristbrott och andra brott som kan hota verksamheten samt skydd i andra fall av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Detta framgår av 1 kap. 2 § säkerhetsskyddslagen. Med säkerhetskänslig verksamhet avses alla verksamheter som till någon del är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som omfattas av ett internationellt avtal om säkerhetsskydd som Sverige åtagit sig att följa (se 1 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen).

Med säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter avses uppgifter som rör säkerhetskänslig verksamhet och som därför omfattas av sekretess enligt OSL eller som skulle ha omfattats av sekretess om OSL hade varit tillämplig (se 1 kap. 2 § andra stycket säkerhetsskyddslagen). Det innebär att även enskilda verksamhetsutövare som inte omfattas av OSL kan omfattas av säkerhetsskyddslagen.

I förarbetena till säkerhetsskyddslagen anges att särskilt relevant för vägledning i fråga om vilka uppgifter som till sin natur medför krav på säkerhetsskydd är försvarssekretessen. Även andra sekretessbestämmelser som delvis överlappar försvarssekretessen bör kunna tjäna som vägledning till vilka förhållanden som är av betydelse för Sveriges säkerhet (prop. 2017/18:89 s. 52).

Den som till någon del bedriver säkerhetskänslig verksamhet ska utreda behovet av säkerhetsskydd. Säkerhetsskyddsanalysen ska dokumenteras. Med utgångspunkt i analysen ska verksamhetsutövaren

planera och vidta de säkerhetsskyddsåtgärder som behövs med hänsyn till verksamhetens art och omfattning, förekomst av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter och övriga omständigheter (2 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen).

Säkerhetsskyddsåtgärderna som ska vidtas delas in i tre kategorier:

- informationssäkerhet
- fysisk säkerhet
- personalsäkerhet.

Informationssäkerhet ska förebygga att säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter obehörighet röjs, ändras, görs otillgängliga eller förstörs. Informationssäkerhet ska också förebygga skadlig inverkan i övrigt på uppgifter och informationssystem som gäller säkerhetskänslig verksamhet (2 kap. 2 § säkerhetsskyddslagen).

Fysisk säkerhet ska förebygga obehörigt tillträde till och skadlig inverkan på områden, byggnader och andra anläggningar eller objekt där säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter finns eller där säkerhetskänslig verksamhet i övrigt bedrivs (2 kap. 3 § säkerhetsskyddslagen).

Personalsäkerhet ska förebygga att personer som inte är pålitliga från säkerhetssynpunkt deltar i en verksamhet där de kan få tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller i en verksamhet som av någon annan anledning är säkerhetskänslig. Åtgärden personalsäkerhet ska också säkerställa att de som deltar i säkerhetskänslig verksamhet har tillräcklig kunskap om säkerhetsskydd (2 kap. 4 § säkerhetsskyddslagen).

Säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter ska delas in i fyra säkerhetsskyddsklasser utifrån den skada som ett röjande av uppgiften kan medföra för Sveriges säkerhet (2 kap. 5 § säkerhetsskyddslagen):

1. kvalificerad hemlig vid synnerligen allvarlig skada
2. hemlig vid allvarlig skada
3. konfidentiell vid en inte obetydlig skada
4. begränsat hemlig vid endast ringa skada.

Av 3 kap. 7 § säkerhetsskyddsförordningen (2021:955) framgår att det finns en skyldighet att förse säkerhetsskyddsklassificerade handlingar med en anteckning om vilken säkerhetsskyddsklass uppgifterna i handlingen har.

I säkerhetsskyddslagen finns också bestämmelser om skyldigheter när en annan aktör kan få del av säkerhetskänslig verksamhet, skydd för uppgifter som lämnas till utländska aktörer och skyldigheter vid överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet och viss egendom. De sistnämnda skyldigheterna behandlas särskilt i ett separat avsnitt nedan.

I 8 kap. säkerhetsförordningen finns bestämmelser om vilka myndigheter som utövar tillsyn över säkerhetsskyddet hos myndigheter och andra som lagen gäller för.

Som vi konstaterade i avsnitt 5.2.4 kan samma register ge upphov till många sammanställningar, i princip lika många som det finns sammanställningsmöjligheter. Uppgifter som i sig är offentliga kan, genom att de sammanställs, leda till att offentlighets- och sekretesslagen och säkerhetsskyddslagen blir tillämpliga.

6.4 Integritetsskydd och skyddet för personuppgifter

6.4.1 Generellt om integritetsskyddslagstiftningen

I svensk rätt regleras det grundläggande skyddet för den personliga integriteten som en grundläggande fri- och rättighet i regeringsformen (RF). Av 2 kap. 6 § RF framgår att var och en är gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden.

Skyddet för den personliga integriteten får enligt 2 kap. 20–21 §§ RF begränsas genom lag endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Integritetsskyddet regleras också som en grundläggande fri- och rättighet inom europarätten.

Europakonventionen, gäller som lag i Sverige, se lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Enligt 2 kap. 19 RF får lag eller annan föreskrift inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av konventionen.

Enligt artikel 8 i konventionen har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. En offentlig myndighet får inte inskränka åtnjutande av denna rättighet annat än med stöd av lag om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande eller till förbyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter.

Den europeiska unionsrätten (EU-rätten) är en del av europarätten och består av primär och sekundär EU-lagstiftning.

Dataskyddet i EU:s primärlagstiftning regleras i artikel 6.1 EU-fördraget som hänvisar till Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna av den 7 december 2000 (se fördraget om Europeiska unionen EUT C 326, 26.10.2012).

I artikel 7 och 8 i stadgan slås bland annat fast att var och en har rätt till integritet, respekt för sitt privat- och familjeliv samt skydd av sina personuppgifter. Enligt artikel 52.1 i stadgan får begränsningar av enskildas rätt till skydd för sina personuppgifter endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter. Ett krav är också att proportionalitetsprincipen beaktas.

Dataskyddet i EU:s primärlagstiftning regleras också i artikel 16 i Funktionsfördraget som slår fast rätten till skydd för personuppgifter och befogenheten för Europaparlamentet och rådet att lagstifta om dataskyddsfrågor i sekundär EU-lagstiftning (se fördraget om Europeiska unionens funktionssätt EUT C 326, 26.10.2012).

Sedan 25 maj 2018 gäller en ny generell EU-förordning för behandling av personuppgifter inom EU, mot bakgrund av artikel 16 Funktionsfördraget, se Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), också känd som GDPR.

I vårt betänkande använder vi benämningen EU:s dataskyddsförordning eller dataskyddsförordningen, när vi hänvisar till dessa regler.

EU:s rättsakter som utgör EU-förordningar är bindande och direkt tillämpliga i varje medlemsstat, se artikel 288 Funktionsfördraget.

För ytterligare beskrivning av den internationella rättsliga ramen för integritetsskyddet se betänkandet *Ny dataskyddslag* (SOU 2017:39), s. 64–67.

6.4.2 Dataskyddsreformen

Införandet av EU:s dataskyddsförordning 2018 innebar en genomgripande dataskyddsreform inom EU. I svensk rätt ledde reformen till att personuppgiftslagen (1998:204) upphävdes och ersattes med lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen).

Den svenska dataskyddslagen är subsidiär i förhållande till annan lag eller förordning vilket innebär att avvikande bestämmelser i registerförfattningar har företräde (se 1 kap. 6 §). Den nuvarande fastighetsregisterlagen är en sådan registerförfattning som har företräde framför dataskyddslagen.

Anpassningar av fastighetsregisterlagen till de nya reglerna infördes genom prop. 2017/18:111, se även Ds 2017:19.

6.4.3 Närmare om dataskyddsförordningens krav på behandling av personuppgifter

Dataskyddsförordningen syftar till att skydda fysiska personers grundläggande rättigheter och friheter, särskilt deras rätt till skydd av personuppgifter. Ett övergripande syfte med dataskyddsförordningen är att ytterligare harmonisera och effektivisera skyddet för personuppgifter för att förbättra den inre marknadens funktion och öka enskildas kontroll över sina personuppgifter (artikel 1).

Dataskyddsförordningen tillämpas på behandling av personuppgifter som helt eller delvis sker på automatisk väg samt på annan behandling (manuell behandling) av personuppgifter som ingår i eller kommer att ingå i ett register (artikel 2.1). Det finns en rad undantag från tillämpningsområdet för förordningen. Den ska inte tillämpas på behandlingar som utförs av en fysisk person och som är av rent

privat natur. Detsamma gäller behandlingar som sker inom verksamhet som inte omfattas av EU-rätten (till exempel försvar och nationell säkerhet), behandling som sker inom EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik och behandling som sker inom brottsbekämpande verksamhet (artikel 2.2).

Dataskyddsförordningen är tillämplig på verksamhet som bedrivs av personuppgiftsansvariga som är etablerade i EU/EES, oavsett om själva behandlingen utförs i EU eller inte (artikel 3.1). Den är även tillämplig på behandling som utförs av personuppgiftsansvariga som inte är etablerade i EU/EES. Då krävs det att behandlingen avser registrerade som befinner sig i unionen. Dessutom ska behandlingen ha anknytning till varor eller tjänster som erbjuds till registrerade i unionen, eller anknytning till övervakning av de registrerades beteende så länge beteendet sker inom EU (artikel 3.2).

Dataskyddsförordningen förutsätter att det finns en rättslig grund för behandling av personuppgifter (artikel 6). En sådan grund är till exempel om behandling är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som den personuppgiftsansvarige har (artikel 6.1 c). En annan grund är att behandlingen behövs för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning (artikel 6.1 e). Dessa grunder måste vara fastställda i unionsrätten eller nationell rätt för att kunna åberopas.

Kravet på att den rättsliga grunden ska fastställas avser den verksamhet som bedrivs och inte behandlingen av personuppgifter som sådan (se prop. 2017/18:105 s. 49).

Det finns även krav på att syftet med behandlingen ska vara fastställt. Unionsrätten eller den nationella rätten måste också uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas.

Utöver kravet på rättslig grund innehåller dataskyddsförordningen vissa grundläggande principer för personuppgiftsbehandling som ska vara uppfyllda. Principerna regleras i artikel 5 och innebär bland annat ändamålsbegränsning, uppgifts- och lagringsminimering samt konfidentialitet. Personuppgifter ska vidare behandlas på ett lagligt, korrekt och öppet sätt i förhållande till den registrerade. Det är den personuppgiftsansvarige som ansvarar för, och ska kunna visa, att de grundläggande principerna följs.

Den personuppgiftsansvarige är den som bestämmer ändamålen för vilka uppgifterna ska behandlas och hur behandlingen ska gå till. Den faktiska behandlingen kan överlåtas till någon annan, men personuppgiftsansvaret kan inte överlåtas (artikel 4.7 d). Den som utför behandlingen för den personuppgiftsansvariges räkning kallas personuppgiftsbiträde. I förordningen uppställs särskilda krav bland annat avseende instruktioner till personuppgiftsbiträden (se artikel 28).

Den personuppgiftsansvarige har ett skadeståndssanktionerat ansvar för att behandlingen sker i enlighet med dataskyddsförordningen (artikel 82).

En medlemsstat har rätt att i sin nationella rätt precisera vem som är personuppgiftsansvarig, till exempel i en registerförfattning.

Av definitionen av den personuppgiftsansvarige framgår att flera aktörer kan vara gemensamt ansvariga. Detta gäller om ändamålen och medlen för behandlingen bestäms gemensamt (artikel 4.7 d). I dessa fall behöver de inblandade inte skriva ett avtal, däremot ska de fastställa sitt respektive ansvar.

Det är som huvudregel förbjudet att behandla personuppgifter som ingår i så kallade särskilda kategorier av personuppgifter, till exempel som avslöjar politiska åsikter eller rör fällande domar i brottmål (artikel 9 och 10). I vissa situationer gäller undantag från det principiella förbudet (artikel 9.2–4).

I artiklarna 12–23 finns bestämmelser om de registrerades rättigheter. Här kan nämnas rätten till information (artikel 13 och 14), rätten för den registrerade att få sina personuppgifter rättade eller raderade (artikel 16 och 17) samt en rätt att framställa invändningar mot en pågående behandling (artikel 21).

I artikel 44 finns ett principiellt förbud att överföra personuppgifter till ett tredjeland, det vill säga utanför EU och EES, eller en internationell organisation. Undantag från detta förbud föreskrivs i artiklarna 45, 46 och 49.

6.4.4 Särskilt om begreppet personuppgift

Med personuppgift avses varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person (artikel 4.1 EU:s dataskyddsförordning). Exempel på personuppgifter är identifikationsnummer och

lokaliseringssuppgift. Avgörande är att uppgiften, enskilt eller i kombination med andra uppgifter, kan knytas till en levande person.

Utifrån vårt uppdrag är det av särskilt intresse att beskriva närmare när en fysisk person anses vara identifierbar.

Det kan till exempel vara så att det inte går att identifiera fysiska personer enbart med uppgifter i en viss informationstjänst, utan att det krävs ytterligare upplysningar och bearbetningar av uppgifterna.

Utgångspunkten för bedömningen av begreppet identifierbar finns i skäl 26 i EU:s dataskyddsförordning. För att avgöra om en fysisk person är identifierbar bör man beakta alla hjälpmedel som

- kan användas av den personuppgiftsansvarige eller någon annan
- kan komma att användas för att direkt eller indirekt identifiera den fysiska personen.

För att fastställa om hjälpmedel med rimlig sannolikhet kan komma att användas för att identifiera den fysiska personen bör man beakta

- samtliga objektiva faktorer, såsom kostnader och tidsåtgång för identifiering
- tillgänglig teknik vid tidpunkten för behandlingen och
- den tekniska utvecklingen.

Ytterligare vägledning för bedömningen för att fastställa om hjälpmedel med rimlig sannolikhet kan komma att användas, finns i ett yttrande från Artikel 29-gruppen, se Yttrande 4/2007 om begreppet personuppgifter (s. 15–18). Artikel 29-gruppen var före dataskyddsreformen en oberoende europeisk arbetsgrupp som behandlade frågor om integritetsskydd. I samband med dataskyddsreformen bildades den europeiska dataskyddsstyrelsen (EDPB) vars uppgift är bland annat att ta fram riktlinjer och vägledningar för att se till att EU:s dataskyddsförordning tillämpas på samma sätt.

Relevanta punkter från Artikel 29-gruppens yttrande som nämnts ovan är följande:

- Enbart en hypotetisk möjlighet att särskilja en individ är inte tillräckligt för att anse att personen är identifierbar. Om denna möjlighet inte existerar eller är försumbar bör personen inte anses som identifierbar.

- En relevant faktor för bedömningen är den personuppgiftsansvariges syfte med behandlingen. Om syftet med behandlingen är att identifiera personer, kan man förutsätta att den ansvariga eller någon annan delaktig har eller kommer att ha hjälpmedel som rimligen kommer att användas.
- Om identifiering inte ingår i syftet med behandlingen blir de tekniska åtgärderna för att förhindra identifiering av mycket stor betydelse. Genomförandet av sådana åtgärder blir då ett villkor för att informationen inte ska anses utgöra personuppgifter.

6.4.5 Särskilt om ändamålsbegränsning

Enligt artikel 5.1 b EU:s dataskyddsförordning ska personuppgifter samlas in för vissa angivna ändamål och eventuell vidarebehandling av uppgifterna ska prövas gentemot dessa ändamål (principen om ändamålsbegränsning).

I skäl 39 till EU:s dataskyddsförordning klargörs bland annat att de specifika ändamålen bör vara tydliga, legitima och ha bestämts vid den tidpunkt då personuppgifterna samlades in. Av skäl 50 framgår att behandling av personuppgifter för andra ändamål än de för vilka de ursprungligen samlades in endast bör vara tillåten när detta är förenligt med de ändamål för vilka uppgifterna samlades in. I dessa fall krävs det inte någon annan separat rättslig grund än den med stöd av vilken insamlingen medgavs.

Den personuppgiftsansvarige får behandla personuppgifter för andra ändamål än de för vilka uppgifterna samlades in när detta grundar sig på EU-rätt eller nationell lagstiftning (artikel 6.3 och 23 EU:s dataskyddsförordning). I annat fall måste en förenlighetsprövning göras enligt artikel 6.4.

Enligt artikel 23.2 a ska lagstiftning som begränsar tillämpningsområdet för förordningens rättigheter och skyldigheter innehålla specifika ändamålsbestämmelser, när så är relevant. Ändamålsbestämmelser kan ha olika nivå av precision beroende på hur riskfylld behandlingen anses vara.

Principen om ändamålsbegränsning har betydelse för att kunna uppfylla andra krav i förordningen. Artikel 5.1 c anger att personuppgifter ska vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas. Ändamålet har också

bland annat betydelse för vad som är en lämplig säkerhetsnivå enligt artikel 32. Vid bedömning av de olika rättigheterna enligt förordningen görs avvägningar med beaktande av ändamålet med behandlingen.

Den personuppgiftsansvarige är skyldig att föra ett register över egna behandlingar och ändamålet med behandlingarna enligt artikel 30.

6.4.6 Särskit om säkerhet för personuppgifter

Enligt artikel 5.1 f ska personuppgifter behandlas på ett sätt som säkerställer lämplig säkerhet för personuppgifterna med användning av lämpliga tekniska eller organisatoriska åtgärder (principen om data-säkerhet).

Principen kräver att det vidtas lämpliga tekniska eller organisatoriska åtgärder när personuppgifter behandlas, för att skydda uppgifterna mot oavsiktlig, obehörig eller olaglig tillgång, användning, modifiering, utlämnande, förlust, förstöring eller skada (se skäl 39).

Säkerhet i samband med behandling för personuppgifter regleras i artikel 32. Den personuppgiftsansvarige måste bedöma riskerna med behandlingen och vidta lämpliga åtgärder för att minska dem, till exempel genom kryptering eller pseudonymisering. Riskbedömningen avser risker för de fysiska personers rättigheter och friheter och kan till exempel avse risken för obehörigt röjande eller obehörig åtkomst till personuppgifter som överförs. Lämpliga åtgärder bestäms utifrån den säkerhetsnivå som den personuppgiftsansvarige har bedömt som lämplig för uppgifterna. I bedömningen av säkerhetsnivå får den personuppgiftsansvarige beakta många olika faktorer, bland annat behandlingens art, ändamål, riskens sannolikhetsgrad och allvar.

I artikel 32.4 ställs bland annat krav på behörighetssystem och tydliga instruktioner för dem som utför behandlingarna under den personuppgiftsansvariges överinseende.

6.4.7 Särskit om överföring till tredjeland

I artikel 44 finns det ett principiellt förbud mot överföring av personuppgifter till tredjeländer eller internationella organisationer, det vill säga export av personuppgifter.

Förutsättningarna för en tillåten överföring anges i artiklarna 45, 46, 48 och 49. Enligt 1 kap. 7 § den svenska dataskyddslagen ska artiklarna inte tillämpas i den utsträckning det skulle strida mot tryckfrihetsförordningen eller bland annat vid behandling som sker för journalistiska ändamål.

Med tredjeland menas en stat utanför EU och EES. Med internationell organisation avses en organisation eller dess underställda organ, som lyder under folkrätten, eller ett annat organ som inrättats genom eller på grundval av en överenskommelse mellan två eller flera länder (artikel 4.26).

När är det fråga om överföring till tredjeland?

Europeiska dataskyddsstyrelsen har identifierat tre kriterier som ska vara uppfyllda för att det ska vara fråga om en överföring till tredjeland (se riktlinje 5/2021).

1. En personuppgiftsansvarig eller ett personuppgiftsbiträde (exportören) är underkastad dataskyddsförordningen för den aktuella behandlingen av personuppgifter.
2. Exportören lämnar uppgifterna till en annan personuppgiftsansvarig eller gemensamt personuppgiftsansvariga (importören).
3. Importören finns i ett tredjeland eller är en internationell organisation, oberoende av om importören är underkastad dataskyddsförordningen för den aktuella behandlingen av personuppgifter i enlighet med artikel 3.

När är överföringen tillåten?

Överföringen är tillåten bland annat i följande fall:

- Överföringen sker inom ramen för ett beslut av Europeiska kommissionen om adekvat skyddsnivå (artikel 45). En förteckning över besluten finns på kommissionens webbplats.
- Överföring omfattas av lämpliga skyddsåtgärder eller sker med stöd av ett tillstånd från tillsynsmyndigheten (artikel 46). Europeiska dataskyddsstyrelsen har utfärdat rekommendationer för denna artikel, se rekommendation 1/2020 och 2/2020. Ett exem-

pel på skyddsåtgärder är standardiserade bestämmelser som antagits av Europeiska kommissionen. Se kommissionens genomförandebeslut (EU) 2021/914 om standardklausuler.

- I artikel 48 anges förutsättningar för överföring som rör domstolsbeslut eller beslut från myndigheter i tredjeland. I sådana fall krävs bland annat särskilda avtal.
- I artikel 49 finns övriga undantag. Överföring får till exempel ske av viktiga skäl som rör allmänintresset (punkt d). Det allmänna intresset ska vara erkänt i unionsrätten eller i den nationella rätten (artikel 49.4). Medlemsstaterna ska underrätta kommissionen om sådana nationella bestämmelser (artikel 49.5). Ett annat exempel på undantag enligt artikel 49 är när överföringen sker från ett register som är avsett att ge allmänheten information och som är tillgängligt antingen för allmänheten eller för var och en som kan styrka ett berättigat intresse (punkt g). Detta gäller dock inte om överföringen omfattar alla personuppgifter eller hela kategorier av personuppgifter i registret (artikel 49.2).

Det finns flera bestämmelser i svensk rätt som föreskriver undantag med stöd av artikel 49 punkt d och g.

I 7 § förordningen (2007:1110) med instruktion för Bolagsverket anges att personuppgifter får föras över till tredjeland i den utsträckning uppgifterna ingår i myndighetens register. I uppräknningen ingår till exempel handelsregistret.

En liknande reglering finns i förordningen (2007:1111) med instruktion för Patent- och registreringsverket.

De register som omfattas av undantaget är sådana som enligt författning uttryckligen syftar till att ge offentlighet åt den information som ingår i registren.

Dessa bestämmelser har bedömts som förenliga med EU:s dataskyddsförordning (Ds 2017:28 s. 135 ff., jfr även med prop. 2017/18:122 s. 41 och prop. 2013/14:132 s. 13–14).

6.4.8 Förhållandet till integritetsskyddslagstiftningen

Fastighetsregisterlagen utgör en komplettering till de generella reglerna om integritetsskydd och skydd för personuppgifter.

Fastighetsregisterlagstiftningen anpassades till EU:s dataskyddsförordning i samband med dataskyddsreformen 2018 (se Ds 2017:19 och prop. 2017/18:111). Det har dock inte gjorts någon översyn av avvägningarna bakom integritetsskyddsbestämmelserna sedan fastighetsregisterlagens tillkomst.

Begreppet personuppgift

Definitionen av begreppet personuppgift avgränsar tillämpningsområdet för flera bestämmelser i fastighetsregisterlagen. I förarbetena finns dock enbart övergripande överväganden kring begreppet (prop. 1999/2000:39 s. 73 f. och 83 f.). Av förarbetena framgår att utgångspunkten för fastighetsregistret inte är personer utan fastigheter. Vidare framgår det att uppgifter om personer huvudsakligen förekommer indirekt genom att personen är knuten till fastigheten. Många uppgifter har dessutom svag anknytning till enskilda personer. Slutligen framgår det att beroende på vilken behandling som utgörs kan den fastighetsanknutna informationen vara att anse som personuppgifter.

I förarbetena till lagen om geografisk miljöinformation konstaterade regeringen att adresser och fastighetsbeteckningar i fastighetsregistret är personuppgifter, se prop. 2009/10:224 s. 71. Det saknas dock närmare förklaring till hur definitionen av begreppet personuppgift tillämpats i det fallet.

Ändamålsbestämmelser

I förarbetena till fastighetsregisterlagen poängteras flera gånger att onödiga hinder inte bör uppställas för användningen av fastighetsregistret och de så kallade grunddata (se prop. 1999/2000:39 s. 73 och 83 f.). Det poängteras vidare att det primära syftet med registret är att ge offentlighet åt informationen i registret, men att det finns skäl för att ställa upp hinder i fråga om personuppgifter genom att i lagstiftningen ange vilken användning som är tillåten.

Regeringen ansåg att mängden av uppgifter i systemet och de sammanställningar som kan göras om en enskild i vissa fall kunde ge upphov till integritetsproblem. Regeringen kom därför fram till att användningen måste begränsas så att den inte kommer i konflikt med den datarättsliga regleringen och så att integritetsintressena beaktas i en utsträckning som är tillfredsställande (prop. 1999/2000:39 s. 73 f.).

För att avvägningen mellan användarintressena och integritetsintressena skulle fungera i praktiken, ansåg regeringen att en viktig utgångspunkt för utformningen av reglerna är att de ska kunna ändras successivt, se prop. 1999/2000:39 s. 74 och 83. Det har emellertid endast gjorts en ändring i ändamålsbestämmelsen på de 23 år som förflutit, mot bakgrund av Inspire-direktivet (prop. 2009/10:224 s. 70).

Begränsningar med hänsyn till informationssäkerhet

Av förarbetena framgår vidare att en viktig utgångspunkt för de befintliga reglerna är att de ska ta hänsyn till den snabba tekniska utvecklingen och vara så teknikoberoende som möjligt. Regeringen ansåg dock att det fanns skäl att göra vissa sådana begränsningar med avseende på formen för utlämnande och möjligheten till urval och bearbetningar i registret, se prop. 1999/2000:39 s. 74.

Begränsningarna utformades mot bakgrund av en riskbedömning kring användningen. Riskerna ansågs öka om många uppgifter samlas i ett enda register. Syftet med begränsningarna var att minska dessa risker. Närmare beskrivning av begränsningarna finns i avsnitt 4.3.8. Några nya riskbedömningar har inte gjorts av lagstiftaren sedan lagens tillkomst.

I EU:s dataskyddsförordning finns inte någon särskild bestämmelse som förbjuder eller påbjuder visst sätt för tillhandahållande av information. Kraven på säkerhet enligt artiklarna 5.1 f och 32 kan dock kräva särskilda överväganden och åtgärder av den personuppgiftsansvariga i samband med ett utlämnande.

Undantag från reglerna om överföring av personuppgifter till tredjeland

Vid tillkomsten av fastighetsregisterlagen fanns det inte anledning att införa några särskilda bestämmelser om utlämnande av uppgifter till utlandet för fastighetsregistret, se prop. 1999/2000:39 s. 104.

6.5 Informationssäkerhet för minskad sårbarhet

Bestämmelser om informationssäkerhet finns i flera olika regelverk.

En författning som reglerar säkerhetsåtgärder för skydd av information begränsar normalt inte en enskilds rätt till tillgång till informationen (prop. 2021/22:225 s. 36). Skyddsintresset utifrån ett informationssäkerhetsperspektiv kan dock påverka hur informationen lämnas ut exempelvis i fråga om format, se 2 kap. 1 § lagen (2022:818) om den offentliga sektorns tillgängliggörande av data (öppna data-lagen). I det följande ges därför en överblick över reglerna rörande informationssäkerhet.

Bestämmelser om informationssäkerhet avser oftast antingen skydd för information i viss typ av verksamhet eller särskilt skydd för viss typ av information samt skydd av nätverks- och informationssystem i vissa typer av verksamheter. Regleringen kan delas in i tre områden, nämligen regler rörande säkerhetskänslig verksamhet, samhällsviktig verksamhet och övriga regler.

Informationssäkerhet är en del av säkerhetsskyddet för säkerhetskänslig verksamhet. Dessa regler finns i säkerhetsskyddslagen som vi har beskrivit ovan i avsnitt 6.3.

Informationssäkerhet för samhällsviktig verksamhet regleras för statliga myndigheter i beredskapsförordningen (2022:524). Samhällsviktiga och digitala tjänster regleras i lagen (2018:1174) respektive förordningen (2018:1175) om informationssäkerhet och samhällsviktiga och digitala tjänster. Nämnda lag baseras på Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/1148 om åtgärder för en hög gemensam nivå på säkerhet i nätverks- och informationssystem i hela unionen (NIS-direktivet). Den så kallade NIS-lagstiftningen håller för närvarande på att ses över utifrån det så kallade NIS2-direktivet i Utredningen om genomförande av EU:s direktiv om åtgärder för hög gemensam cybersäkerhetsnivå i hela unionen och EU:s direktiv om kritiska entiteters motståndskraft, se dir. 2023:30.

Krav på informationssäkerhet vid personuppgiftsbehandling regleras i EU:s dataskyddsförordning, se avsnitt 6.4.6. Arkivlagen (1990:782), arkivförordningen (1991:446) samt Riksarkivets föreskrifter (RA-FS 2009:1 och 2009:2) innehåller bestämmelser som syftar bland annat till att säkerställa riktigheten hos allmänna handlingar.

6.5.1 Särskilt om kraven enligt beredskapsförordningen

I beredskapsförordningen finns bestämmelser som syftar till att statliga myndigheter genom sin verksamhet ska minska sårbarheten i samhället. Myndigheterna ska utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter under fredstida krissituationer och inför, respektive vid, höjd beredskap. Varje myndighet ansvarar för att egna informationshanteringssystem uppfyller sådana grundläggande och särskilda säkerhetskrav att myndighetens verksamhet kan utföras på ett tillfredsställande sätt (13 §).

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har meddelat föreskrifter om verkställigheten av bestämmelserna om informationssäkerhet se MSBFS 2020:6 och 2020:7. Med informationssäkerhet avses bevarande av konfidentialitet, riktighet och tillgänglighet hos information (3 §, MSBFS 2020:6).

Varje myndighet ska bland annat identifiera och hantera behovet av kryptering för att skydda information mot obehörig åtkomst och obehörig förändring vid överföring och lagring (7 § MSBFS 2020:07).

Andra exempel på säkerhetskrav är att myndigheten, för att säkerställa spårbarhet i informationssystem, ska logga säkerhetsrelaterade händelser. Det kan röra sig om till exempel obehörig åtkomst och förändringar av behörighet för användare av informationssystem (16 §). Myndigheten ska analysera innehållet i säkerhetsloggarna för att upptäcka och hantera incidenter och avvikelser (17 §).

Vissa myndigheter har ett särskilt ansvar enligt beredskapsförordningen (beredskapsmyndigheter.) Försörjning av grunddata utgör en egen beredskapssektor. Den sektorsansvariga myndigheten är Skatteverket. De myndigheter som ingår i sektorn är Bolagsverket, Lantmäteriet och Myndigheten för digital förvaltning (Digg).

Beredskapsmyndigheterna ska ha god förmåga att motstå hot och risker, förebygga sårbarheter, hantera fredstida krissituationer och genomföra sina uppgifter vid höjd beredskap. De ska även verka för

att de övriga statliga myndigheter, kommuner, regioner, samman- slutningar och näringsidkare som är berörda utvecklar sin förmåga i dessa avseenden (20 §).

6.5.2 Särskilt om krav på andra aktörer

För kommuner och regioner gäller lagen (2006:544) och förord- ningen (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Nämda författningar omfattar emellertid inte specifika bestämmelser om informations säkerhet i bemärkelsen säker informationshantering.

De regler om informations säkerhet som gäller även för andra aktörer än statliga myndigheter är främst EU:s dataskyddsförord- ning och säkerhetsskyddslagen. Tillämpningsområdet för dessa regel- verk är dock avgränsat beroende på vilken typ av verksamhet det är fråga om respektive om aktören behandlar personuppgifter.

6.5.3 Särskilt om rapporterings- och annan underrättelseskyldighet

Statliga myndigheter ska rapportera it-incidenter till MSB enligt 14 § beredskapsförordningen. Om det kan antas att en incident som rap- porterats till MSB har sin grund i en brottslig gärning ska MSB skynd- samt uppmana den rapporterade myndigheten att anmäla incidenten till Polismyndigheten. Den brottsliga gärningen kan exempelvis inne- bära dataintrång, sabotage, spionage, eller andra typer av störningar som leder till it-incidenter som kan utnyttjas vid elektroniska an- grepp mot skyddsvärda informations- och kommunikationssystem.

Incidenter som rör säkerhetskänslig verksamhet ska rapporteras till Säkerhetspolisen (och i vissa fall Försvarmakten) enligt 2 kap. 4 § säkerhetsskyddsförordningen (2021:955).

En särskild samverkan har år 2020 inrättats på uppdrag av reger- ingen inom cybersäkerhetsområdet (regeringsbeslut Fö2019/01330). Samverkan kallas ett nationellt cybersäkerhetscenter (NCSC) och består av myndigheterna Försvarets radioanstalt (FRA), Försvars- makten, MSB och Säkerhetspolisen. Samverkan ska även ske med Försvarets materielverk, Polismyndigheten och Post- och telestyrel- sen. Centrets roll är bland annat att koordinera arbetet för att före-

bygga, upptäcka och hantera cyberangrepp och andra it-incidenter. Centret ska också utgöra en nationell plattform för samverkan och informationsutbyte med privata och offentliga aktörer inom cybersäkerhetsområdet.

6.5.4 Förhållandet till reglerna om informationssäkerhet

De regler i fastighetsregisterlagen som har ett samband med informationssäkerhet är 6–10 §§ som bland annat begränsar formen för digital åtkomst till uppgifterna i fastighetsregistret, samt 4 § om behörighet att föra in och ta bort uppgifter i registret.

Det finns i dagsläget inga andra särskilda regler som rör informationssäkerhet i fastighetsregistret.

6.6 Förfaranden till skydd för datadelning inom EU:s inre marknad för data

I avsnitt 5.5 har vi beskrivit samhällsintresset som rör EU:s inre marknad för data och hur möjligheten till vidareutnyttjande av data bland annat bidrar till innovation och EU:s dataekonomi. Utifrån detta perspektiv av informationens öppenhet, aktualiseras behovet av ytterligare förutsättningar eller villkor när informationen görs tillgänglig för vidareutnyttjande. Nedan beskriver vi detta skyddsbehov genom en kortfattad förklaring av begreppet kontrollerad datadelning.

6.6.1 Kontrollerad datadelning

Av våra direktiv framgår att utvecklingen av fastighetsregistret bör harmonisera med utvecklingen av den inre marknaden för data inom EU, särskilt vad gäller kontrollerad datadelning.

Det finns ingen författningsreglerad definition av kontrollerad datadelning men begreppet används i olika strategiska styrdokument inom EU och i Sverige.

Ramarna för vad som avses med kontrollerad datadelning finns i EU:s datastrategi, se den Europeiska kommissionens meddelande *En EU-strategi för data*, COM(2020) 66 final av den 19 februari 2020. Enligt strategin ska en inre marknad för data vara på plats till 2030.

Verktyget för att bygga denna marknad är så kallade datautrymmen som ska bestå av tekniska och juridiska ramverk för att etablera kontroll över vidareutnyttjandet av data inom vissa utpekade områden.

En beskrivning av genomförd och kommande EU-lagstiftning inom detta område finns i Ds 2023:24 s. 40–43. Det rör sig delvis om lagstiftning om vi redan beskrivit ovan eller i tidigare kapitel, exempelvis dataförvaltningsförordningen och öppna data-direktivet (se avsnitt 5.5).

Förenklat uttryckt rör det sig om bestämmelser om syftar till att reglera viss nivå av kontroll över vidareutnyttjandet eller sekundär-användningen av informationen. Ett exempel är artikel 5.3 dataförvaltningsförordningen enligt vilken offentliga myndigheter ska, i enlighet med unionsrätt och nationell rätt, säkerställa att uppgifternas skyddade karaktär bevaras. I detta syfte får myndigheterna bland annat införa skyldigheter avseende tillgång till och vidareutnyttjande av data inom en säker behandlingsmiljö som tillhandahålls eller kontrolleras av den offentliga sektorn, se artikel 5.3 b och 5.4. Kontrollen över vidareutnyttjandet kan även avse behovet av att skydda tredje parters rättigheter och intressen, se avsnitt 6.6.2.

I en rekommendation framtagen av Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD), se *Enhanced access and sharing of data* C(2021)96 s. 8, finns det en definition av begreppet villkorad åtkomst och datadelning.

Villkorad åtkomst och datadelning avser förfaranden (till exempel rättsliga regler eller avtal) som anger förutsättningarna för åtkomst och delning mot bakgrund av

- villkor för auktorisation av användare
- villkor för användning av data inklusive ändamålsbegränsning
- förutsättningar för mekanismer (tekniska och organisatoriska) för kontrollerad datadelning.

I den svenska datastrategin (*Sveriges datastrategi* I2021/02739), som hänvisar både till EU:s datastrategi och OECD:s rekommendation, utgör öppen och kontrollerad datadelning ett särskilt insatsområde (område 2).

Målet för insatsområdet är bland annat att statliga myndigheter och statliga företag ska ha en god förmåga att dela data både på ett öppet och på ett kontrollerat sätt.

Vägen till målet är enligt den svenska datastrategin att aktörer som samlar in eller förvaltar data måste bygga upp ett systematiskt informationssäkerhetsarbete och en organisation med tydliga processer för att hantera data genom en hel värdekedja – från produktion, över delning och utveckling, till värdeskapande. Myndigheter som delar data bör enligt strategin säkerställa att data kan delas på lämpligt sätt med lämplig grad av kontroll över vidareutnyttjandet, och där det är nödvändigt, med bibehållen kontroll över sekundär-användningen (det vill säga med så kallad datasuveränitet).

6.6.2 Särskilt om immaterialrättsliga och konkurrensrättsliga aspekter

När data tillgängliggörs för vidareutnyttjande kan även skyddsintressen som rör immaterialrättsliga eller konkurrensrättsliga frågor aktualiseras.

I dataförvaltningsförordningen finns förfaranderegler som syftar till att säkerställa hantering och tillgängliggörande av data som skyddas av tredje mans rättigheter. Enligt artikel 5.7 ska vidareutnyttjande av data endast tillåtas i enlighet med immateriella rättigheter.

Dataförvaltningsförordningen ändrar inte förekomsten av immateriella rättigheter hos offentliga myndigheter. Den innehåller dock viss begränsning för myndigheters utövande av rättigheter som föreskrivs i artikel 7.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 96/9/EG om rättslig skydd för databaser, se artikel 5.7 andra meningen.

Det immaterialrättsliga skyddet för fastighetsregistret uttrycks i 30 § 2 p. förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet. Enligt bestämmelsen ska myndigheten ta ut avgifter för att upplåta rätt att använda fastighetsinformation. Regler för att upplåta rätt att använda ett skyddat verk eller databas finns i lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk.

När staten genom en myndighet säljer uppgifter på detta sätt, måste sådan säljverksamhet vara förenlig med 3 kap. 27 § konkurrenslagen. Enligt detta lagrum kan en säljverksamhet förbjudas bland annat om detta snedvrider eller hämmar konkurrensen på marknaden. Undantag är dock möjliga för förfarande som är försvarbara från allmän synpunkt. Bestämmelsen i konkurrenslagen har sin motsvarighet i 5 § öppna data-lagen som stadgar att villkor för vidareutnyttjande inte får begränsa konkurrensen.

6.6.3 Förhållandet till reglering som rör kontrollerad datadelning

Den bestämmelse i fastighetsregisterlagen som närmast liknar en bestämmelse om kontrollerad datadelning är 6 §. I 6 § regleras ett ansvar för Lantmäteriet att se till att det inte uppkommer otillbörligt intrång i registrerades personliga integritet eller risker från säkerhetssynpunkt. Ansvaret innebär bland annat att myndigheten i enskilda fall får besluta om villkor för behandlingar som innebär urval och bearbetningar av uppgifter samt vid elektroniskt tillhandahållande.

Av författningskommentaren framgår att bestämmelsen är ett utflöde av personuppgiftsansvaret enligt 5 §, men att ansvaret sträcker sig även längre utifrån säkerhetssynpunkt. Syftet är bland annat att möjliggöra ytterligare begränsningar förutom de som regleras i 7–10 §§ fastighetsregisterlagen, se prop. 1999/2000:39 s. 140. Exempel på villkor som räknas upp i nämnda förarbeten är vilken spridning som får ges uppgifter som har lämnats ut i elektronisk form. Bestämmelsen förutsätter med andra ord viss nivå av kontroll över vidareutnyttjandet i relevanta fall. Bestämmelsen är dock inte avgränsad till vidareutnyttjande utan är även tillämplig på datadelning mellan myndigheter.

7 Fördjupning av problembilden

7.1 Inledning

Bakgrunden till vårt uppdrag är att den rättsliga regleringen av fastighetsregistret inte följt med i samhällsutvecklingen och den snabba teknikutvecklingen. Regelverket utgör numera ett hinder för en effektiv försörjning med information. Det är inte heller anpassat för att möta nya utmaningar rörande informationssäkerhet och cybersäkerhet, inte minst mot bakgrund av det förändrade säkerhetspolitiska läget.

Syftet med det här kapitlet är att fördjupa de bakomliggande problemen som gjort att regelverket har blivit föråldrat. Vilka är de rättsliga hindren för effektiv informationsförsörjning? Vad är det som saknas i regelverket för att utmaningarna med informationssäkerhet och cybersäkerhet ska kunna hanteras på ett bättre sätt?

Beskrivningen av problemen utgår från de målområden och problemen som beskrivits i våra direktiv. Hur vi har arbetat med beskrivningen framgår av avsnitt 7.2.

Inledande analys och överväganden kring problembilden finns i kapitel 10 och 11.

7.2 Intressentgrupper och arbetsmetod

Intressentgrupperna kring fastighetsregistret är stora. I vårt arbete med fördjupningen av problembilden har vi, som framgår av kapitel 2, haft kontakt med ett 30-tal olika intressenter för att diskutera erfarenheter av den nuvarande lagstiftningen och dess tillämpning.

Cirka 360 offentliga aktörer levererar information till fastighetsregistret, varav 290 är kommuner. Lantmäteriet är den enskilt största producenten av fastighetsinformation.

Vidare har Lantmäteriet för närvarande kring 80 avtal rörande fastighetsregistret med dataförmedlare, av Lantmäteriet benämnda vidareförädlare. Vi har deltagit i Lantmäteriets regelbundna träffar med dessa företag, samt haft ytterligare kontakter med enskilda företag. Dessa företag tar fram informationstjänster med fastighetsinformation för olika branscher och utifrån kundernas behov. Det kan röra sig om informationstjänster för verksamheter såsom fastighetsförvaltning, omsättning, kreditgivning, försäkringsgivning med mera. En del sådana tjänster är publika, till exempel olika bostadsplattformar som har ett utgivningsbevis i enlighet med yttrandefrihetsgrundlagens bestämmelser och riktar sig till allmänheten. I våra direktiv beskrivs att systemet med återförsäljare bidrar till en väl fungerande försörjning med fastighetsinformation. Antalet slutanvändare är därför svårt att uppskatta. För att få en uppfattning om volymen på användningen kan nämnas att år 2022 gjordes det drygt 640 miljoner direktanrop till registret, enligt uppgifter från Lantmäteriet.

En annan intressentgrupp som vi mött i vårt utredningsarbete har varit tillsynsmyndigheter och verksamhetsutövare enligt säkerhetskyddslagen, främst inom områdena elförsörjning och elektronisk kommunikation. I fråga om denna intressentgrupp är det mellan ett par tusen och tiotusen fastigheter som berörs, enligt uppskattning från Lantmäteriet. Det finns knappt 3,4 miljoner fastigheter i Sverige.

En annan intressentgrupp är fastighetsägare som är privatpersoner och som därför berörs av regler kring integritetsskydd. En närmare beskrivning av denna intressentgrupp finns i integritetsanalysen i avsnitt 8.2.1.

Andra som vi träffat är bland annat Integritetsskyddsmyndigheten, Geodatarådet och styrgruppen för kommunala lantmäterimyndigheter, samt vissa andra pågående utredningar som vi beskrivit närmare i kapitel 2.

Som arbetsmetod har vi valt en mötesform med öppna diskussionsfrågor.

7.3 Dubbelhantering av information i fastighetsregistret

I våra direktiv beskrivs hur olika register slogs samman juridiskt till ett fastighetsregister genom den nu gällande regleringen i lagen om fastighetsregister. Vid uppläggningsen av fastighetsregistrets föregångare fanns samma uppgifter i olika manuella register och de följde så att säga med in i systemet. När andra verksamheter digitaliserat sina offentliga register har det inneburit att samma uppgifter registreras en gång till i fastighetsregistret. Nuvarande regler kring fastighetsregistret innebär att det uppstår dubbelhantering av information mellan olika offentliga register och även inom själva fastighetsregistrets olika delar.

7.3.1 Krav som leder till dubbelregistrering av uppgifter

Lantmäteriet har beskrivit konsekvenserna av dubbelhanteringen i fastighetsregistret i rapporten *Kvaliteten i fastighetsregistret* (Fi 2019/01309). Rapporten är från 2013.

Av rapporten framgår att uppgifter som hämtas till fastighetsregistret från andra officiella register har sämre kvalitet jämfört det ursprungliga registret. Motsvarande uppgifter bland annat i naturvårdsregistret, fornminnesregistret, bebyggelseregistret och mineralrättsregistret hade alltså bättre kvalitet, enligt rapporten. Av rapporten framgår vidare att orsaken till bristerna främst är manuella uppdateringsrutiner med många inblandade parter.

Nämnda rapport utmynnade i två förslag som Lantmäteriet hemställde om separat. Det ena förslaget rörde kvartersregistret och resulterade i att uppgifter om kvarter togs bort från registret (se Lantmäteriets hemställan om ändring i fastighetsregistrets innehåll Ju 2017/07556). Motiveringen var att uppgifterna inte efterfrågades av användarna och att kommunerna hade slutat att begära redovisning av uppgifterna i registret.

Det andra förslaget rörde den manuella registerkartan och resulterade i att möjligheten att föra en manuell registerkarta upphörde (se Lantmäteriets hemställan om genomförande av en rikstäckande digital registerkarta, Ju2016/00947). Av hemställan framgår att det tidigare fanns en möjlighet för de kommunala lantmäterimyndigheterna att föra registerkartan i eget system. I denna fråga fanns det

också sedan tidigare en inriktning från regeringen för ett avskaffande av möjligheten att föra manuell registerkarta (prop. 2009/10:224 s. 88).

I våra kontakter med Lantmäteriet har myndigheten bekräftat att det fortfarande finns problem inom detta område. Den aktuella problembilden är följande.

Dubbelregistrering av uppgifter i den allmänna delen

Enligt Lantmäteriet är det främst följande uppgifter som dubbelregistreras i fastighetsregistret och som omfattas av problemet.

- uppgifter enligt 27 § 2 fastighetsregisterförordningen som avser detaljplaner som beslutas av kommuner enligt plan- och bygglagen (2010:900) och som kan tillgängliggörs genom Lantmäteriets nationella geodataplattform
- uppgifter enligt 27 § 3 som avser skyddade områden (exempelvis naturvårdsbestämmelser) i naturvårdsregistret hos Naturvårdsverket
- uppgifter enligt 27 § 3 som avser byggnadsminnen i bebyggelseregistret hos Riksantikvarieämbetet
- uppgifter enligt 27 § 3 som avser täkter (exempelvis berg och sandtäckter enligt 9 kap. miljöbalken)
- uppgifter enligt 27 § 3 som avser strandskydd enligt miljöbalken
- uppgifter enligt 27 § 7 som avser mineralrättsinformation, det vill säga bearbetningskoncession och anvisad mark som redovisas i mineralrättsregistret hos Bergsstaten
- uppgifter enligt 27 § 8 som avser fornlämningar kulturmiljöregistret hos Riksantikvarieämbetet.

Närmare reglering av vilka konkreta författningsreglerade beslut som avses enligt de olika författningarna finns i Lantmäteriets föreskrift LMVFS 2000:2 med tillhörande ändringsföreskrifter.

Enligt Lantmäteriet handlar det alltså om uppgifter där det redan finns ett författningsreglerat ansvar för registerhållning, tillhandahållande eller motsvarande på nationell nivå. Lantmäteriet menar att det i dessa fall är tillräckligt att fastighetsregistret redovisar uppgifter

som möjliggör en koppling mellan de olika registren. Tillgängliggörande kan då ske via andra digitala verktyg, det vill säga vid sidan om fastighetsregistret. Enligt Lantmäteriet får detta en följd effekt på vilka uppgifter som är relevanta att redovisa enligt 28 § fastighetsregisterförordningen och vilka uppgifter som behöver läggas till för att säkerställa att koppling kan göras mellan registren.

Avseende uppgifter om planer har Lantmäteriet förklarat att det för närvarande endast finns stöd för tillgängliggörande av nya detaljplaner vid sidan om fastighetsregistret. Tillgängliggörandet sker i detta fall i Lantmäteriets geodataplattform och innebär att den faktiska planen tillgängliggörs i ett maskinläsbart format. Redovisningen i fastighetsregistret kan enligt Lantmäteriet ändras först när det finns författningsstöd för en nationellt sammanhållen redovisning av samtliga gällande detaljplaner vid sidan om fastighetsregistret.

Kommunernas uppgifter i adress- och byggnadsdelen

Lantmäteriet har framfört följande om uppgifter i adress- och byggnadsdelen.

Uppgifter om byggnader och belägenhetsadresser för fastigheter skapas av kommunerna. Uppgifterna är samlade nationellt enbart i fastighetsregistret, men de kan också finnas lokalt i kommunernas egna system. Det är dock inte obligatoriskt att redovisa uppgifterna i fastighetsregistret, utan det är ett frivilligt åtagande för varje kommun.

Kommunerna har behörighet att föra in sina uppgifter i fastighetsregistret enligt 59 § och 63 § fastighetsregisterförordningen. Lantmäteriet har ett samverkansavtal med i princip alla kommuner. Samverkansavtalet reglerar kommunernas medverkan och ajourhållning av uppgifterna i fastighetsregistret. Avtalet reglerar också Lantmäteriets förfoganderätt över informationen och ersättning till kommunerna. Lantmäteriet har därutöver ett särskilt informationsansvar för informationen enligt 3 kap. 5 § och 15 § förordningen (2010:1770) om geografisk miljöinformation. Informationsansvaret innebär enligt nämnda lag bland annat att Lantmäteriet ska hålla informationen tillgänglig via tjänster i infrastrukturen för geografisk miljöinformation.

Lantmäteriet har framfört att problemet med dagens regler är att de inte ger ett optimalt stöd för att tillgodose samhällets behov av dessa informationsmängder. Enligt Lantmäteriet finns det ett stort

samhällsintresse av nationell åtkomst till adress- och byggnadsinformation, vilket också framgår av EU-kommissionens genomförandeförordning (EU) 2023/138 om fastställande av en förteckning över särskilda värdefulla dataset och arrangemangen för offentliggörande och vidareutnyttjande av dessa. Lantmäteriet har framfört att eftersom redovisningen av uppgifterna i dag är frivillig, lämnas det helt och hållet åt myndigheten att skapa incitament för kommunernas medverkan.

Lantmäteriet menar ändå att samverkan med kommunerna fungerar väl. Myndigheten har dock begränsade möjligheter att skapa incitament som påskyndar utvecklingen av informationen och det digitala tillhandahållandet i takt med samhällets behov. Lantmäteriet har påpekat för oss att samhällets behov av adressdata och byggnadsdata är mycket större än vad som finns i fastighetsregistret och att regleringen i fastighetsregistret är föråldrad. Detta behov har framförts till oss även av andra aktörer, bland annat Statistiska centralbyrån, särskilt i fråga om behovet av fler adresser.

Den information som behövs har Lantmäteriet definierat i samverkan med kommuner i så kallade specifikationer enligt vissa ISO-standarder.

En sådan nationell specifikation finns för byggnadsinformation, se Lantmäteriets dnr LM2019/012200. Av specifikationen framgår att byggnadsinformation omfattar byggnader i plan- och bygglagens mening och som används som bostad, för viss samhällsfunktion, verksamhet eller industri eller som utgör komplementbyggnad, ekonomibyggnad eller övrig byggnad. Enligt specifikationen har varje byggnad en geometrisk beskrivning. Enligt specifikationen är byggnader som ingår i fastighetsregistret så kallade registerbyggnader. Det finns cirka 7 miljoner registerbyggnader i fastighetsregistret.

Motsvarande typ av specifikation finns för adressinformation, se Lantmäteriets dnr LM2019/012198. Enligt denna specifikation är en belägenhetsadress ett sätt att ange en plats utan att använda koordinater. Av specifikationen framgår att en belägenhetsadress anger var en geografisk plats är belägen. Folkbokföringsadress och postadress är inte en del av specifikationen. Det finns cirka 3,7 miljoner belägenhetsadresser i fastighetsregistret.

Lantmäteriet har exemplifierat för oss vilka skillnader som finns mellan specifikationerna och kraven på redovisning i fastighetsregistret. Ett exempel är att lägesangivelse för byggnader i fastighetsregistret

ska ske via en centralpunktskoordinat. Enligt specifikationen för byggnad är det mer relevant att ange byggnadens geometri, vilket också är nödvändigt för att så småningom kunna hantera byggnadsdata i 3D, enligt Lantmäteriet. Behovet av hantering av data i 3D har även framförts särskilt av de kommunala lantmäterimyndigheterna som vi har träffat.

Lantmäteriet har framfört att ansvaret för att producera och tillgängliggöra byggnads- och adressinformation behöver regleras tydligare i författning eftersom det är en central informationsmängd i många samhällsprocesser. Lantmäteriet anser att kommunernas ansvar behöver tydliggöras eftersom informationen uppstår i kommunala processer, exempelvis bygglovsprocessen. Ett annat skäl för detta som Lantmäteriet har lyft är att informationen ligger till grund även för andra register, till exempel lägenhetsregistret.

Lantmäteriet har dock även framfört att adresser och byggnader samt annan fastighetsanknuten information som i dag finns i fastighetsregistret måste finnas där även fortsättningsvis, så länge det inte finns andra möjligheter att ge nationell och enhetlig åtkomst till informationen. Ett minimum som behöver finnas i fastighetsregistret, om tillgängliggörande kan ske på annat sätt, är att det finns en referens till informationen på varje berörd registerenhet, enligt Lantmäteriet.

I våra kontakter med Sveriges kommuner och regioner (SKR) har det framkommit att tillförlitliga uppgifter om adresser och byggnader är viktiga för digitaliseringen av samhällsbyggnadsprocessen, men även i andra kommunala verksamheter. Ett generellt medskick till oss var att uppgifterna fortsatt behöver vara nationellt enkelt tillgängliga i digital och enhetlig form. Uppgifterna ingår som beslutsunderlag i många olika verksamheter hos kommunerna. Felaktiga uppgifter kan till exempel leda till att en detaljplan måste upphävas.

Vi har vidare diskuterat för- och nackdelar med den befintliga regleringen som baseras på frivillighet för kommunerna, med företrädare för SKR. En fördel med frivilligheten är att det skapas utrymme för olika förutsättningar som kan finnas för olika kommuner. Vi uppfattade dock att förutsättningarna för geodataverksamheten i kommunerna skulle kunna förbättras om ansvaret för informationen reglerades tydligare. Det framgick även att Lantmäteriets roll som central förvaltningsmyndighet skulle behöva tydliggöras bland annat när det gäller tillgängliggörande av värdefulla data enligt öppna data-

lagen och som produceras hos kommuner. En viktig förutsättning för bibehållen kvalitet är den ersättning som kommunerna får i dag från Lantmäteriet för att registrera adresser och byggnader i fastighetsregistret. Det har rört sig om runt 35 miljoner kronor per år de senaste åren.

Särskilt om uppgifter som kan beräknas fram

I våra direktiv beskrivs att vissa uppgifter inte behöver registreras utan kan beräknas fram när det behövs. Av direktivet framgår att en informationsmängd inte behöver vara större än vad som är nödvändigt. Lantmäteriet har i denna del förklarat för oss att det främst rör sig om utformningen av redovisningsenhets beteckning enligt 61 § fastighetsregisterförordningen och handlar om uppgifternas koppling till berörd fastighet. En konsekvens av nuvarande regler, som Lantmäteriet har pekat på, är att myndigheten har behövt utveckla ett separat bristhanteringssystem för dessa kopplingar. Lantmäteriet menar att arbetet med att koppla ihop uppgifter som nu utförs av kommunerna enklare skulle kunna göras automatiserat hos Lantmäteriet.

Enligt Lantmäteriet kan även uppgifter om centrapunktskoordinater beräknas fram i samband med att uppgifterna levereras till användaren.

Uppgifter i taxeringsuppgiftsdelen i fastighetsregistret

I fråga om uppgifter från Skatteverket som rör fastighetstaxering har både Lantmäteriet och Skatteverket framfört att den gällande processen är effektiv och inte leder till kvalitetsbrister. Som vi har förstått det är informationshanteringen mellan Lantmäteriet och Skatteverket i hög grad automatiserad, till skillnad från de andra fallen av dubbelhantering. Lantmäteriet har framfört att taxeringsuppgiftsdelen i fastighetsregistret också innebär en dubbelhantering utifrån ett principiellt perspektiv, men att det för närvarande inte finns tillräckliga skäl att frångå nuvarande ordning som fungerar väl.

Vi har också konstaterat att Skatteverkets redovisning utgår från taxeringsenheterna medan fastighetsregistret utgår från fastigheterna.

Dubletter i fastighetsregistrets allmänna del och i inskrivningsdelen

Hantering av avtalsservitut nämns som ett särskilt exempel i våra direktiv. Dubbelhanteringen har även i detta fall sitt ursprung i att uppgifterna tidigare hanterades av olika myndigheter. Den del av Lantmäteriet som i dag utgör inskrivningsmyndighet var tidigare en del av domstolarnas verksamhet. Uppgifter om avtalsservitut hanteras därutöver också av lantmäterimyndigheten (Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna) när servitutet påverkas av fastighetsbildning.

Avtalsservitut som inskrivits enligt reglerna i 23 kap. jordabalken registreras både i fastighetsregistrets inskrivningsdel och dess allmänna del (dock utan krav på kartredovisning). Detta framgår av 22 § 2 och 48 § 2 fastighetsregisterförordningen. Kopplat till detta finns det en underrättelseskyldighet för de verksamheter som har behörighet att föra respektive del, se 75 § fastighetsregisterförordningen och 16 § inskrivningsförordningen. Vi har kunnat spåra dessa regler till de numera upphävda reglerna från 1960- och 1970-talet, nämligen

- registeruppläggningskungörelsen (1968:379)
- fastighetsregisterkungörelsen (1974:1059)
- inskrivningskungörelsen (1974:1061).

År 2013 föreslog Lantmäteriet att uppgifter om avtalsrättigheter enbart ska redovisas i inskrivningsdelen i fastighetsregistret och att lantmäterimyndigheten ska ges rätt att uppdatera dessa uppgifter vid ändringar i fastighetsindelningen (se LM-rapport 2012:4 och Ju2013/02843). Förslaget återkallades dock av Lantmäteriet eftersom det var beroende av en teknisk utveckling för lagringen av uppgifterna i registret och för att tidplanen för denna utveckling hade förskjutits. Någon ny framställan har inte gjorts sedan dess.

Enligt Lantmäteriet är detta alltså ett problem. Lantmäteriet menar att avtalsrättigheter enbart borde finnas i inskrivningsdelen och uppdateras där även i samband med förrättning som påverkar inskrivna avtalsrättigheter.

Dubletter i den geometriska beskrivningen (registerkartan) respektive textbeskrivningen i den allmänna delen

Enligt Lantmäteriet är ett antal krav som rör redovisning både i registerkartan och i textdelen inte längre relevanta. Begreppet textdel används av Lantmäteriet, som vi har förstått det, för att markera skillnaden mellan uppgifter som behövs för att kunna visualisera information på en karta (geometrisk information) och alla andra registeruppgifter (textinformation).

Enligt Lantmäteriet rör det sig om följande uppgifter.

- centralpunktskoordinater för fastigheter och samfälligheter som redovisas i den allmänna delens textbeskrivning enligt 24 och 25 § fastighetsregisterförordningen
- centralpunktskoordinater för fornlämningar som redovisas i den allmänna delens textbeskrivning enligt 28 § 13 fastighetsregisterförordningen.

I fråga om centralpunktskoordinater för fastigheter och samfälligheter har Lantmäteriet framfört följande motiv för att inte redovisa uppgiften i den så kallade textdelen i fastighetsregistrets allmänna del.

Registerkartan var tidigare analog och åtskild från den digitala redovisningen i fastighetsregistret. I dag redovisas all information digitalt och informationen är integrerad, vilket innebär att det inte längre finns behov av att ha samma uppgift på två ställen i registret. Dubbelregistrering av denna uppgift kräver i dag att det finns ett särskilt system som synkroniserar uppgiften där den förekommer. Det innebär onödiga kostnader för myndigheten eftersom systemet måste förvaltas och utvecklas. Det är dock viktigt det finns en övergångsperiod för avveckling av det systemet.

Lantmäteriet har framfört i princip samma motiv i fråga om centralpunktskoordinater för fornlämningar samt för byggnader enligt 62 § 3 fastighetsregisterförordningen.

7.3.2 Principen om registrering vid källan

Det har tidigare gjorts vissa författningsåtgärder för att hantera problemet med dubbelhantering av information mellan olika register.

Riksdagen har tagit ställning till principen om registrering vid källan redan på 1990-talet, se prop. 1994/95:166, bet. 1994/95:BoU17, rskr. 1994/95:313. Principen innebär att registrering av information normalt bara ska ske en gång och data nyttiggöras så långt som möjligt i övriga databaser.

År 2006 infördes en möjlighet i fastighetsbildningslagen för regeringen att i vissa fall bemyndiga andra myndigheter att registrera sina uppgifter i fastighetsregistrets allmänna del, se prop. 2005/06:5 s. 36. Så som vi har uppfattat det var detta en viss modifikation av principen om registrering vid källan, eftersom den handlade om att ajourhållning av fastighetsregistret skulle ske vid källan. Dubbelregistreringen fick alltså kvarstå mellan registren.

Möjligheten för regeringen infördes som ett nytt andra stycke till 19 kap. 6 § fastighetsbildningslagen (1970:988). Fastighetsregisterlagen hänvisar till denna bestämmelse i fråga om vem som är behörig att föra in uppgifter i registret, se 4 §.

Denna möjlighet har dock inte nyttjats av regeringen, även om försök har gjorts av Lantmäteriet till exempel i fråga om uppgifter från Bergsstaten.

I våra kontakter med olika intressenter har till exempel representer från Länsstyrelsen i Stockholms län framfört att principen om ajourhållning vid källan kan vara att föredra ur ett informations-säkerhetsperspektiv, men att det finns risker för att kvalitetsbrister kan uppstå. Enligt dessa aktörer krävs det till exempel samordning så att registreringar görs lika. En annan risk som har framförts är att en del dataproducenter inte har tillräcklig kunskap om fastighetsregistret och att man har för få beslut att registrera för att få tillräcklig erfarenhet för att göra det på ett korrekt sätt. Även Lantmäteriet har framfört samma synpunkter.

7.3.3 Principen om hämtning vid källan

Vi har uppfattat att principen om registrering vid källan numera kallas principen om hämtning vid källan. Principen är i dag en del av det nationella ramverket för grunddata inom den offentliga förvalt-

ningen som utfärdats av Myndigheten för digital förvaltning (Digg) år 2021. Av ramverket framgår att nationella grunddata så långt det är möjligt ska hämtas från primär källa eller datavärd och att dubbelhantering bör undvikas.

I våra direktiv hänvisas till regeringsuppdraget om säker och effektiv tillgång till grunddata (I2019/01412) där Digg, Bolagsverket, Skatteverket och Lantmäteriet föreslår en sådan princip för grunddata. Förslaget har dock ännu inte resulterat i någon rättslig styrning för grunddata.

I våra direktiv hänvisas också till Lantmäteriets regeringsuppdrag att etablera en digital infrastruktur för att tillgängliggöra geodata i samhällsbyggnadsprocessen (Fi2020/00358). Lantmäteriet kallar den digitala infrastrukturen för den nationella geodataplattformen. Den nationella geodataplattformen (se avsnitt 3.10) är nu i drift för de första datamängderna. Den har möjliggjort för kommuner och andra aktörer att ta del av detaljplaner och byggnadsinformation. I budgetpropositionen för 2023 konstateras att detta är ett viktigt steg mot en digital samhällsbyggnadsprocess (se prop. 2022/23:1 utgiftsområde 18 s. 24).

Konceptet till den nationella geodataplattformen togs fram inom ramen för tidigare regeringsuppdrag om att verka för en smartare samhällsbyggnadsprocess (regeringsuppdrag Fi2018/00396/DF). Av Lantmäteriets slutrapport inom det uppdraget framgår att konceptet för den digitala infrastrukturen bygger på att data kan hämtas direkt från källan och att det bland annat därför krävs en översyn av innehållet i fastighetsregistret i fråga om innehåll, (se Lantmäteriets slutrapport, *Nationellt tillgängliggörande av geodata i samhällsbyggnadsprocessen*, s. 56).

Som vi har förstått det måste det alltså finnas fortsatt möjlighet att tillgängliggöra information, även om den minskas i fastighetsregistret. Motsatsvis, om Lantmäteriets önskemål om att minska viss information i fastighetsregistret ska kunna tillgodoses, måste det finnas ett rättsligt stöd för tillgängliggörande vid sidan om fastighetsregistret.

Lantmäteriet har framfört att tillgängliggörande vid sidan om fastighetsregistret förutsätter att såväl Lantmäteriet som berörda dataproducenter har en skyldighet att tillhandahålla informationen utifrån enhetliga specifikationer och med känd kvalitet. Tillgången till informationen behöver vara nationellt heltäckande. Lantmäteriet har vidare poängterat att övergången från registrering i fastighetsregistret till

tillgängliggörande vid sidan om (för närvarande genom den nationella geodataplattformen) behöver ske stegvis och att befintlig information i vissa fall behöver finnas kvar i fastighetsregistret.

7.3.4 Centraliserade eller decentraliserade informationssystem

Av våra direktiv framgår att vi ska ta ställning till om ett decentraliserat informationsansvar för fastighetsregistret bör införas och vilka villkor som i så fall bör gälla för dataproducenter. Av direktiven framgår bland annat att det kan finnas fördelar med decentraliserade system, där den myndighet som först samlat in eller producerat uppgifter också tar ansvar för innehåll och spridning.

Vad som ligger bakom begreppet centraliserade eller decentraliserade system samt vilka rättsliga frågor som väcks med anledning av olika system beskrivs i Digitaliseringsrättsutredningens betänkande *Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering* (SOU 2018:25) s. 480.

Utredningen skriver om register eller system som syftar till att tillhandahålla information åt andra aktörer inom den offentliga förvaltningen eller åt samhället. Några sådana register eller system har funnits i Sverige ända sedan 1960-talet, till exempel det centrala fastighetsregistret, fordonsregistret och rättsväsendets informationssystem, se Datasamordningskommitténs betänkande *ADB och samordning* (SOU 1976:58), s. 72–73.

Digitaliseringsrättsutredningen skriver att nya möjligheter med anledning av digital informations- och kommunikationsteknik föranleder att sätten för att lagra och tillgängliggöra information löpande ses över. Av utredningens kartläggning av problem som hämmar utvecklingen av den digitala förvaltningen framgår att det inte längre är självklart att ett centralt register är det effektivaste och säkraste sättet för ett sammanhållet tillhandahållande. Utredningen beskriver hur uppgifter lagras som kopior på flera håll inom förvaltningen och att detta medför verksamhetsmässiga nackdelar och andra risker eftersom det är svårt att hålla kopiorna aktuella och korrekta. Ett exempel på decentraliserat system som nämns av utredningen är rättsinformationssystemet där det är den myndighet som först samlat in eller producerat uppgifter som också tar ansvar både för innehåll och spridning.

Vi har tolkat att våra direktiv handlar om sådana register eller system som beskrivs av Digitaliseringsrättsutredningen. Utifrån utredningens beskrivning har vi uppfattat att centraliserade eller decentraliserade informationssystem är ett uttryck för olika sätt att organisera samarbetet mellan aktörer. Syftet med samarbetet är i detta fall att informationen från olika källor ska kunna tillgängliggöras på ett samlat och enhetligt sätt. Hur samarbetet organiseras påverkar sedan hur ansvaret för informationen fördelas mellan aktörerna.

Lantmäteriet har framfört till oss att det inte är önskvärt att införa ett decentraliserat informationssystem för fastighetsregistret. Lantmäteriets syn är att fastighetsregistret fortsatt ska föras centralt med Lantmäteriet som ensamt ansvarig för informationen i registret. Enligt Lantmäteriet behövs dock ett komplement till fastighetsregistret så att viss ytterligare information kan tillgängliggöras direkt från dataproducenten utan att behöva registreras i fastighetsregistret. Lantmäteriet menar att den information som utifrån ett principiellt synsätt skulle kunna tillgängliggöras vid sidan om fastighetsregistret är fastighetsanknuten information som beslutas av någon annan myndighet än Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna.

Den nationella geodataplattformen som Lantmäteriet har tagit fram inom ramen för ovan nämnda regeringsuppdrag möjliggör enligt Lantmäteriet ett sådant tillgängliggörande. Konceptet för den nationella geodataplattformen bygger på ett decentraliserat informationssystem, se bland annat Lantmäteriets delrapport *Nationellt tillgängliggörande av digitala detaljplaner*, s. 19 f., 22 f. och 38 och slutrapport *Nationellt tillgängliggörande av geodata i samhällsbyggnadsprocessen* s. 33 ff. (Fi2019/01291).

Vi har uppfattat att det för oss beskrivna problemet handlar om avsaknad av konkret rättsligt stöd för ett tillgängliggörande vid sidan om fastighetsregistret som bygger på en annan ansvarsfördelning än för ett register som förts centralt.

Lantmäteriet har i sin senaste slutrapport angett att det saknas rättsliga förutsättningar för att använda den nationella geodataplattformen för alla de datamängder som behövs för att digitalisera samhällsbyggnadsprocessen och att fastighetsregisterlagstiftningen behöver anpassas (se Lantmäteriets slutrapport i regeringsuppdraget Fi2022/00367 s. 3 samt bilagan till slutrapporten om rättsliga bedömningar s. 15 f.). Enligt Lantmäteriet baseras den nuvarande styrningen

av den nationella geodataplattformen på lagen (2010:1767) om geografisk miljöinformation, vilket har varit tillräckligt för att etablera plattformen. Däremot räcker inte den lagstiftningen exempelvis för att minska tillgänglighörandet via fastighetsregistret. Lantmäteriet har också framfört till oss att den nationella geodataplattformen inte bör begränsas enbart till samhällsbyggnadsprocessens behov, utan att även andra viktiga samhällsbehov ska kunna tillgodoses genom denna i framtiden.

Närmare om den nationella geodataplattformen

Enligt Lantmäteriet syftar den nationella geodataplattformen till att tillhandahålla nationellt standardiserade och säkerhetsgodkända grunddatamängder. Enligt Lantmäteriet är tanken att plattformen och dess datamängder ska utvecklas så att den kan tjäna alla samhällsutmaningar som framgår av Lantmäteriets Geodatastrategi.

Geodataplattformen ska enligt Lantmäteriet användas som ett styrmedel för att grunddatamängderna i plattformen ska följa det nationella ramverket för grunddata (den delen av ramverket som gäller för informationsarkitektur). Lantmäteriet har förklarat för oss att ramverket för informationsarkitektur syftar till att göra informationen standardiserad, kombinerbar och sökbar med andra grunddata, till exempel företagsinformation eller hälsodata. Ramverket ställer också krav på kvalitetsredovisning för datamängden så att informationen ska kunna nyttjas effektivt som beslutsunderlag för många olika samhällsbehov och samhällsutmaningar. Ramverket ställer också krav på anpassning av datamängderna så att de kan hanteras helt maskinellt.

Den tekniska delen av geodataplattformen kan enligt Lantmäteriet även nyttjas till att tillhandahålla befintliga sammansatta informationsprodukter från Lantmäteriet. Dessa produkter följer dock i dagsläget inte ramverket och behöver därför anpassas successivt.

Närmare om visionen för fastighetsregistret

Lantmäteriet har framfört att myndigheten har tagit fram ett antal principer, det vill säga en vision, för fastighetsregistret. Följande beskrivning är vår tolkning av denna vision, mot bakgrund av den

problembild som Lantmäteriet har framfört kring fastighetsregistret och då särskilt i fråga om effektiv informationsförsörjning.

Lantmäteriet menar att begreppet fastighetsanknuten information som regleras i 1 § fastighetsregisterlagen ska ges en annan definition än i dag.

Fastighetsinformation är information som produceras av Lantmäteriet i egenskap av inskrivningsmyndighet och lantmäterimyndighet inklusive de kommunala lantmäterimyndigheterna, medan *fastighetsanknuten information* är information som tas fram av andra myndigheter. Vi har uppfattat att informationen ingår i samlingsnamnet *grundläggande fastighetsinformation* som regleras i Lantmäteriets instruktion. Visionen för fastighetsregistret är enligt vår tolkning följande.

Syfte med fastighetsregistret

- Registrera fastighetsrättsliga förhållanden enligt fastighetsbildningslagen, jordabalken eller annan motsvarande författning.
- Fungera som en nyckel till annan information som går att knyta till en fastighet.
- Tillförsäkra den offentliga förvaltningen och enskilda tillgång till grundläggande fastighetsinformation.

Innehållet i fastighetsregistret

- Innehållet ger en korrekt och aktuell bild av hur marken är indelad i fastigheter, vem som äger vad och vilka rättigheter eller skyldigheter som är kopplade till en fastighet.
- Innehållet ger en nationellt heltäckande, enhetligt redovisad och kvalitetssäkrad sammanställning av information.
- Innehållet visar fastighetens utveckling över tid och ger hänvisningar till de rättsliga urkunderna som definierar fastigheten eller ägandet.

- Den del av innehållet som utgör fastighetsanknuten information redovisas på två alternativa sätt.
 - Fastighetsanknuten information redovisas på samma sätt som i dag tills Lantmäteriet beslutat om att övergå till det nedan nämnda sättet.
 - Fastighetsanknuten information redovisas enbart genom uppgift om referens till en nationellt heltäckande sammanställning av viss fastighetsanknuten information som är författningsreglerad.

Tillhandahållande av information i fastighetsregistret

- Tillgång till informationen ges i första hand genom digitalt tillgängliggörande av informationen (inklusive visualisering av informationen på en karta) till allmänheten och till olika aktörer eller processer i samhället.
- Tillhandahållande i digital form förutsätter att krav på informationssäkerhet och skydd av personuppgifter kan upprätthållas och att det inte innebär risker för Sveriges säkerhet.
- Lantmäteriets och de kommunala lantmäterimyndigheternas tillgång till informationen i fastighetsregistret är en grundläggande förutsättning för att syftet med fastighetsregistret ska kunna uppnås.
- Tillhandahållande får ske direkt från dataproducenter vid sidan om fastighetsregistret.

I fråga om fastighetsanknuten information har Lantmäteriet förklarat närmare hur man tänker kring de två alternativen som redovisas ovan under innehållet i fastighetsregistret. Fastighetsanknuten information är till exempel uppgifter om byggnader, belägenhetsadresser, planer, fastighetstaxering eller markreglerande bestämmelser. Dessa uppgifter kommer från kommuner, länsstyrelser, Skatteverket och andra myndigheter.

En redovisning som baseras på referenser innebär enligt Lantmäteriet att det skapas en så kallad universell unik identifierare (UUID) för ett objekt och tillhörande datamängd. Identifieraren möjliggör åtkomst till informationen till exempel via digitala tjänster.

Informationen skulle i dessa fall alltså tillhandahållas via den nationella geodataplattformen. Det innebär att informationen i dessa fall skulle kunna hämtas direkt från källan till Lantmäteriets nationella tjänster.

Enligt Lantmäteriet måste samhällsnyttan överstiga kostnaden för att skapa och ajourhålla referenser till fastighetsanknuten information som hanteras utanför fastighetsregistret. Lantmäteriet menar att det i dagsläget inte är lika angeläget att ändra redovisningen till exempel rörande taxeringsuppgiftsdelen jämfört med redovisningen av byggnadsdelen eller planinformation i den allmänna delen. Vilket sätt som är mest lämpligt vill myndigheten kunna besluta om löpande baserat på rådande behov, omständigheter och förutsättningar för Lantmäteriet och berörda dataproducerande myndigheter.

7.3.5 Ytterligare medskick från berörda intressenter

Vi har uppfattat att begrepp som decentraliserat system, infrastruktur eller plattform är otydliga för många intressenter.

Systemleverantörer som tillhandahåller system för hantering av fastighetsinformation och annan information har framfört vikten av att dagens funktionalitet med hur data tillgängliggörs bibehålls. Det gäller framför allt nedladdningstjänster som gör att det är möjligt att lagra hela datamängder lokalt. Detta är enligt dessa aktörer en förutsättning för väl fungerande system, exempelvis hos kommuner och myndigheter. Systemleverantörerna menar att direktåtkomsttjänster fungerar bra som komplement i dessa fall.

Motsvarande medskick har vi också fått från intressenter på dataförmedlingssidan som själva har behov av lokalt lagrade kopior av hela datamängder för vissa av sina tjänster.

Intressenterna på dataförmedlingssidan har samtidigt uttryckt en positiv syn på principen om hämtning från källan. Däremot efterfrågar de en tydlig ansvarsgränsdragning för Lantmäteriets myndighetsuppgift kring informationsförsörjning och nya sätt att tillgängliggöra information till informationsmarknaden. Om vissa uppgifter inte längre tillgängliggörs via fastighetsregistret utan via andra digitala verktyg vid sidan om, önskar flera intressenter att registret innehåller så kallade kopplingsuppgifter så att det fortsatt går att bearbeta informationen på samma sätt som i dag.

Frågan om principen att hämta data från källan och utvecklingen av den nationella geodataplattformen diskuterades under vårt möte med Lantmäteriets Geodataråd. Under mötet framgick det att register generellt sett har varit ett bra verktyg för att få en sammanhållen bild av information. I dag behöver dock uppgifter inte lagras centralt för att tillhandahållas samlat. Vi har också uppfattat från vårt samtal med Geodatarådet att kraven på skalbara lösningar för ett samlat tillhandahållande från allt fler dataproducenter till allt fler användare förväntas öka utifrån olika samhällsutmaningar. Lantmäteriet har på uppdrag av regeringen tagit fram en nationell geodatastrategi i samarbete med Geodatarådet (se regleringsbrevsuppdraget Fi/2019/04115/SPN. I strategin beskrivs fyra samhällsutmaningar:

- **Hållbar stadsutveckling:** Utmaningen handlar om att skapa hållbara städer med en god livsmiljö för invånarna. Digitalisering och tillgång till geodata kan användas för att stärka medborgarnas perspektiv och möjlighet till att vara engagerande och delaktiga i samhällsbyggnadsprocessens olika steg. Geodata är navet för stadens förmåga att hantera samhällsviktig verksamhet i olika kritiska situationer.
- **Smart landsbygd:** Utmaningen har fokus på digitaliseringens betydelse för utvecklingen av en levande landsbygd. I strategin tas exempelvis vikten av att kvalitetssäkra fastighetsgränserns geografiska position upp, bland annat som förutsättning för allt fler uppkopplade arbetsmaskiner.
- **Klimatanpassning:** Offentliga aktörer har en viktig roll i att initiera, stödja och utvärdera anpassningsarbetet inom sina ansvarsområden. I strategin lyfts behovet av tillgång till geodata för att bidra med ökat kunskapsunderlag i fråga om översvämningar, höga temperaturer, brist på vattenförsörjning, påverkan på livsmedelsförsörjning med mera.
- **Ett säkert och robust samhälle:** Utmaningen har fokus på blåljusaktörer och beredskapsfrågor. Enhetliga geodata ger en gemensam lägesbild vilket är en grundsten för att skapa bästa möjliga förutsättningar för att rädda liv och egendom vid olyckor, kriser och krig.

På användarsidan har flera intressenter framfört till oss att informationen i fastighetsregistret behöver märkas eller beskrivas mer utifrån kvalitet och ursprung. Flera av intressenterna har framfört att det är lättare att förhålla sig till kvalitetsbrister om de är kända.

7.3.6 Närmare om konsekvenser av problemet

De kvalitetsbrister och ineffektiva processer som beror på dubbelhantering av samma uppgifter i olika register har övergripande negativa konsekvenser. De kan också drabba personer och företag i det enskilda fallet, exempelvis genom längre handläggningstider eller i värsta fall genom att leda till rättsförluster på grund av felaktiga beslutsunderlag.

De övergripande konsekvenserna har beskrivits av Digitaliseringsrättsutredningen i betänkandet *Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering*, SOU 2018:25.

Digitaliseringsrättsutredningen hade bland annat i uppdrag att kartlägga lagstiftning som i onödan försvårar digitalisering och digital samverkan inom den offentliga förvaltningen. I kartläggningen identifierades juridik kring grunddata och informationsförsörjning som ett sådant problemområde (se avsnitt 5.4 och 12.2.4 i nämnda betänkande).

Digitaliseringsrättsutredningen konstaterade att den offentliga förvaltningen har en central roll i att förse samhället i stort med information. Lantmäteriets data nämns som exempel. I fråga om centraliserade och decentraliserade informationssystem beskriver utredningen att nya möjligheter med anledning av känd och kommande digital informations- och kommunikationsteknik föranleder att sätten för att lagra och tillgängliggöra information behöver ses över löpande. I beskrivningen uppmärksammas problemet med kopior av samma uppgifter i olika register som ett generellt problem.

De övergripande konsekvenserna beskrivs i avsnitt 4.7 i ovan nämnda betänkande. Även om beskrivningen i det avsnittet avser utredningens kartläggning i stort, är den också relevant för vår problembeskrivning som vi ser som en pusselbit i sammanhanget. I nämnda avsnitt beskrivs att om rättsutvecklingen inte bedrivs i takt med teknik- och samhällsutvecklingen riskerar den offentliga förvaltningens digitalisering att stagnera. Vidare beskrivs att en förvaltning som inte

är föränderlig också kan leda till bristande förmåga till innovation och utveckling i övriga samhället med ekonomiska eller andra konsekvenser som följd. En annan risk som tas upp är att andra incitament eller styrmedel påverkar utvecklingen utan att lagstiftaren har fått möjlighet att reagera. Digitaliseringsrättsutredningen menar att det kan leda till att lagstiftningen slutligen står för långt ifrån verkliga förhållanden och att centrala värden går förlorade.

Ett annat sätt att beskriva konsekvenserna är att titta på nyttan med modern informationshantering, där dubbelhantering undviks. Lantmäteriet har till exempel beräknat nyttan av enkel tillgång till geodata i samhällsbyggnadsprocessen genom den nationella geodata-plattformen. Nyttan vid nationell tillgång till standardiserade geodata, i form av årliga potentiella ekonomiska fördelar i samhällsbyggnadsprocessen, uppskattades av Lantmäteriet till mellan 22,3 och 42,4 miljarder kronor för det svenska samhället, se Lantmäteriets slutrapport, *Nationellt tillgängliggörande av geodata i samhällsbyggnadsprocessen*, s. 3 (Fi2018/00396/DF).

7.4 Registrets innehåll och struktur

7.4.1 Ofullständig redovisning

Personnummer och samordningsnummer

I våra direktiv nämns problemet med inkonsekventa regler i fråga om registrering av identitetsbeteckningar och möjligheten att ersätta en identitetsbeteckning med en annan.

Lantmäteriet har i denna del framfört till oss att det i dag inte finns något uttryckligt stöd för att använda samordningsnummer eller andra former av alternativa identitetsbeteckningar i fastighetsregistret. Enligt Lantmäteriet finns det inte heller något uttryckligt stöd för att ersätta ett identitetsnummer med ett annat, exempelvis om en fastighetsägare först har ett personnummer som senare byts ut mot ett samordningsnummer eller vice versa. Samma problem gäller enligt Lantmäteriet när det finns behov av att byta ett namn eller en adress för en person som är registrerad med något annat identifieringsnummer än ett personnummer.

De centrala bestämmelser vi har identifierat som berörs av detta problem är 44 § 1 och 53 § fastighetsregisterförordningen. Bestämmelserna handlar om vilka uppgifter som ska registreras kopplat till en lagfart i inskrivningsdelen och förutsättningarna för att ändra sådana uppgifter. Enligt dessa bestämmelser är det enbart uppgifter om person- eller organisationsnummer som kan registreras, om sådant nummer finns.

Ett exempel som vi har identifierat på när dessa regler kan få negativa konsekvenser är när samordningsnummer och namn ändras till följd av beslut om ändrad könstillhörighet och därmed ändrade uppgifter i folkbokföringen. En konsekvens i detta fall kan vara att ändringarna i uppgifterna i folkbokföringen inte får genomslag i fastighetsregistret. Rätten till ändring av det kön som framgår av folkbokföring behandlas för närvarande i ett annat lagstiftningsärende (se bland annat lagrådsremissen om förbättrade möjligheter att ändra kön, S2022/03376).

Ett annat exempel på negativa konsekvenser som vi har identifierat är att registreringen av uppgifter om utländska fastighetsägare blir ofullständig. Frågan om vilken identitetskontroll som ska göras vid fastighetsköp behandlas av Utredningen om skärpta kontroller vid fastighetsköp i betänkandet *Vem äger fastigheten* (SOU 2023:55). Där föreslås bland annat skärpta krav för att få lagfart, då en fysisk person som förvärvar en fastighet ska uppge sitt identitetsnummer i sin lagfartsansökan. En juridisk person ska uppge sitt organisationsnummer.

Föräldrade undantag från krav på registrering

I våra direktiv nämns regler om undantag från registrering av fastighetsrättsliga åtgärder som ett problem.

Det är främst 21 § och 22 § och vissa övergångsregler i fastighetsregisterförordningen som orsakar detta problem.

Huvudregeln enligt 21 § är att fastighetsrättsliga och tekniska åtgärder ska redovisas beträffande fastighet och samfällighet. Med fastighetsrättslig åtgärd menas åtgärd som har eller har haft betydelse för registerenheters bestånd eller omfattning. Det kan till exempel handla om att en registerenhets omfattning ändrats genom avstyckning. Med teknisk åtgärd avses utredning, mätningsteknisk under-

sökning eller liknande utredning som berör en eller flera registerenheter. De uppgifter som ska registreras är bland annat åtgärdens art, datum för registrering, och aktbeteckning.

Enligt 21 § finns dock en rad undantag från huvudregeln. Exempelvis ska avregistrering av en enhet inte redovisas. Ett annat undantag är att om det vid avstyckning beslutas om nybildning av rättighet eller samfällighet, ska åtgärden inte redovisas på stamfastigheten.

En annan huvudregel enligt samma paragraf rör registrering av rättigheter som ska redovisas enligt 22 §. Ett undantag är till exempel servitut enligt anläggningslagen. Undantaget gäller servitut som berör en gemensamhetsanläggning där både förmånsfastighet och belastad fastighet ingår i samma gemensamhetsanläggning. Undantaget framgår också av 22 §.

I övergångsbestämmelserna till förordningen finns det regler som berör samfälligheter som inte registrerades enligt tidigare lagstiftning. Huvudregeln är att de ska föras in när de berörts av en åtgärd som ska registreras. Det finns dock även här undantag för ett antal åtgärder när huvudregeln inte behöver tillämpas, till exempel vid fördelning av servitut enligt fastighetsbildningslagen.

Den historiska anledningen till dessa undantag har enligt Lantmäteriet varit följande.

Reglerna härstammar från en tid då uppgifter fördes manuellt i fysiska böcker. Att registrera en förrättning var ofta ett mödosamt arbete i de tunga böckerna. Handläggaren var tvungen att göra uppdateringar på flera upplägg och i flera band. Det skapades därför regler som underlättade detta arbete. Till exempel infördes regler om att en avsöndring eller avstyckning inte skulle redovisas på stamfastigheten, som en egen fastighetsrättslig åtgärd. Detta berodde på att utrymmet i boken bara hade sex rader och att det helt enkelt inte fanns tillräckligt med plats för nya upplägg och hänvisningar. I stället skulle uppgifterna i dessa fall enbart göras som en anmärkning i en särskild kolumn. Till exempel åtgärden avstyckning och hänvisningen till förrättningsakt kom därför bara att redovisas på de nybildade fastigheterna. Det fanns även regler om när en samfällighet skulle registreras som särskild enhet.

När det nya digitala fastighetsdatasystemet byggdes upp under perioden 1975–1995, var man tvungen att anpassa sig till de äldre reglerna eftersom datafångsten skedde genom en helt manuell inregistrering av uppgifterna i den analoga förlagan, jordregistret.

Dessa undantag författningsreglerades bland annat i fastighetsregisterkungörelsen (1974:1059) och anläggningslagen (1973:1149). Den nuvarande fastighetsregisterförordningen kom i allt väsentlig att innehålla samma regler.

Sammanfattningsvis uppfattar vi att de bakomliggande skälen för undantagen ursprungligen kommer av arbetsbördan som var förknippad med registrering när den gjordes i manuella fysiska register. Detta var alltså före den numera upphävda fastighetsregisterkungörelsen från 1974. Undantagen behölls dock under digitaliseringsperioden som följde därefter vilket berodde på att den digitala inregistreringen baserades på de fysiska registren och att det skulle ha varit för dyrt och tidskrävande att gå tillbaka till förrättningsakterna för att få fram den fullständiga informationen. Enligt Lantmäteriet fyller de flesta av dessa undantag inte längre någon funktion utan är snarare ett hinder för en fullständig redovisning i registret.

Lantmäteriet har beskrivit de negativa konsekvenserna av dessa regler enligt följande.

En konsekvens av reglerna är att redovisningen inte blir konsekvent, vilket leder till manuellt merarbete och en risk för rättsförluster på grund av missförstånd och bristfälliga beslutsunderlag. Informationsökningen kan också bli onödigt komplicerad. Användare av fastighetsregistret måste ställa flera frågor för att få fram den fullständiga bilden av de fastighetsrättsliga åtgärderna. Det krävs dock viss kunskap och förståelse för att veta vad som saknas och varför registret inte ger en fullständig bild. Det upplevs av många som ologiskt och onödigt komplicerat, enligt Lantmäteriet.

Enligt Lantmäteriet måste målsättningen för ett modernt register vara en fullständig redovisning av de fastighetsrättsliga åtgärderna. Denna målsättning är också en förutsättning för en digital förrättningsprocess, enligt myndigheten.

7.4.2 Redovisning som inte längre är relevant eller som har en ologisk placering i registret

Vid en historisk tillbakablick har vi kunnat identifiera ett exempel på minskning av innehållet i fastighetsregistret. Exemplet är från 2003 då Lantmäteriet föreslog att avtalsrättigheter som var inskrivna före 1968 skulle tas bort automatiskt från fastighetsregistret (Ju2003/09940). Förslaget utgick från att den absoluta majoriteten av dessa inskriv-

ningar inte längre utövades. Förslaget genomfördes genom lagen (2013:488) om förnyelse av vissa inskrivningar i fastighetsregistret.

Enligt Lantmäteriet finns det i dag ytterligare behov av minskning av innehållet i registret. Vi har uppfattat att minskning av innehållet i registret innebär att uppgifterna avskiljs från registret. Huruvida uppgifterna gallras eller bevaras i enlighet med arkivlagstiftning, i samband med denna åtgärd, är en separat fråga.

Uppgift om fiskevårds- och viltvårdsområde

Uppgifter om fiskevårds- och viltvårdsområden regleras i 27 § sista stycket fastighetsregisterförordningen som en frivillig uppgift. Lantmäteriet har framfört att myndigheten har fattat beslut om att inte registrera dessa uppgifter i fastighetsregistret för de kommuner som Lantmäteriet ansvarar för som statlig lantmäterimyndighet. Alla kommunala lantmäterimyndigheter förutom Halmstad och Hässleholm har enligt Lantmäteriet fattat motsvarande beslut. Lantmäteriet menar dock samtidigt att uppgifterna är viktiga för handläggningen av fastighetbildningsärenden. Lantmäteriet menar dock att arbetsinsatsen för att redovisningen ska bli heltäckande och uppfylla en tillräcklig kvalitetsnivå inte motsvarar nyttan i samhället.

Enligt Lantmäteriet skulle det krävas ett samordnat kvalitetsarbete med samtliga 21 länsstyrelser och 41 lantmäterimyndigheter. Vidare skulle beslutsdokument och andra uppgifter om cirka 2 000 fiskevårdsområden behöva identifieras och skickas till rätt lantmäterimyndighet för införande i fastighetsregistret. För att bibehålla fullständigheten skulle det dessutom krävas att länsstyrelserna åläggs en underrättelseskyldighet gentemot berörd lantmäterimyndighet. Detta behöver enligt Lantmäteriet ställas mot att det inte finns något allmänt intresse eller efterfrågan av uppgifterna.

Uppgifter om väckt förordnande enligt 6 kap. plan- och bygglagen

Enligt Lantmäteriet finns det krav i 27 § 4 fastighetsregisterförordningen på registrering av uppgifter om väckt förordnande enligt 6 kap. 5 § plan- och bygglagen, men den bestämmelsen upphörde att gälla 2018. Lantmäteriet anser att kravet inte längre är relevant.

Uppgifter om beslut om ersättning för gator och allmänna platser

Enligt Lantmäteriet är krav i 27 § 5 fastighetsregisterförordningen felplacerade. Bestämmelsen reglerar uppgifter om beslut om ersättning för gator och andra allmänna platser enligt 6 kap. 24 § plan- och bygglagen samt utredning om engångsavgift enligt lagen om allmänna vattentjänster.

Uppgifterna handlar om betalningsskyldighet för gatukostnad och vattenavgift där fastighetsägaren är skyldig att betala en avgift när gatan byggts eller vattenledningen är lagd. Denna uppgift handlar enligt Lantmäteriet inte direkt om användning av marken som 27 § fastighetsregisterförordningen i övrigt handlar om. Enligt Lantmäteriet har dessa uppgifter troligtvis registrerats historiskt bland planer eftersom själva beslutet gäller inom ett visst område. Uppgiften kan dock vara viktig för fastighetsägare, och bör fortsatt finnas kvar i registret men på en mer lämplig plats i strukturen.

Uppgifter om vägrätt

Lantmäteriet har framfört att kravet på redovisning av uppgifter om vägrätt (som ska redovisas på registerkartan enligt 37 § 6 fastighetsregisterförordningen) kan tas bort.

Motivet till att ta bort kravet på redovisning av vägrätt är att inga vägrätter redovisas på registerkartan i dag, eftersom kvaliteten och fullständigheten har varit mycket bristfällig. Enligt 38 § fastighetsregisterförordningen får redovisningen på registerkartan förenklas eller underlåtas, om det är påkallat av någon särskild omständighet.

Grunden för vägrätter är en beslutad vägplan och en färdigbyggd väg, vilket regleras i väglagen (1971:948), se 31 §. Det innebär att det inte fattas något separat beslut om vägrätt, utan dessa framgår av vägplanen som är registrerad i fastighetsregistret. Lantmäteriet menar att det skulle krävas omfattande resurser för att mäta in vägrätter så att de kan redovisas på registerkartan och att nyttan inte uppväger kostnaden för en sådan redovisning.

7.4.3 Behov av fler uppgifter

Av våra direktiv framgår att vi ska bedöma vilka uppgifter som bör registreras i fastighetsregistret, med särskild inriktning på att dubbelregistrering bör undvikas.

Historiskt sett har det gjorts flera försök att utöka fastighetsregistret med mer information.

Lantmäteriet föreslog 2003 att fastighetsregistret skulle kompletteras med miljöinformation och att en särskild tjänst – miljösök för alla – skulle skapas för att tillhandahålla en samlad presentation av miljöinformation. Förslaget var resultatet av uppdrag i myndighetens regleringsbrev för 2002, (se Lantmäteriets redovisning av regeringsuppdraget M2003/00196 och M2004/04142). Miljödelen skulle bland annat omfatta uppgifter om tillstånd till miljöfarlig verksamhet och bestämmelser till skydd för miljön enligt miljöbalken redovisas.

Regeringen valde dock att inte gå vidare med ärendet. Den ansåg att det visserligen fanns starka motiv för att skapa en sammanhållen redovisning av uppgifter om miljöpåverkan med fastighetsanknytning. Regeringen bedömde dock att den tekniska utvecklingen inom informationsförsörjningsområdet gjort att förslagen inte bör genomföras. I stället var det mer naturligt att behovet skulle beaktas i den Nationella geodatastrategin och i genomförandet av Inspire-direktivet (se prop. 2007/08:1 utgiftsområde 18, s. 40 f.).

År 2009 föreslog Lantmäteriet att adressdelen och byggnadsdelen i fastighetsregistret skulle utökas med viss ytterligare information för att bättre överensstämja med den nya informationsstrukturen som togs fram inom ramen för den Nationella geodatastrategin (Ju2009/03159). Ärendet har inte heller lett till några författningsändringar.

I våra kontakter med Lantmäteriet har det framkommit följande önskemål i fråga om utökat innehåll.

Uppgifter om arkivakter

Enligt nuvarande 28 § 1 fastighetsregisterförordningen ska redovisningen av en plan, bestämmelse, beslut eller utredning innehålla uppgifter om beteckningen för bakomliggande arkivakt. Syftet med att beteckningen ska anges är enligt Lantmäteriet att det ska gå att koppla de registrerade uppgifterna till en akt i arkivet, samt att det

då ska gå att läsa till sig fler uppgifter om planen eller bestämmelsen. Lantmäteriet menar dock att Lantmäteriets databas för tillhandahållande av uppgifter i arkiverade handlingar, där personuppgiftsbehandlingen för tillhandahållande regleras i förordningen (2011:58) om behandling av personuppgifter i Lantmäteriets databas för arkiverade handlingar, inte är heltäckande. Databasen innehåller kopior av originalhandlingar och kommuner kan välja att inte tillhandahålla arkivakter för planer med mera via databasen. Lantmäteriet förklarar vidare att det visserligen finns en uppgiftsskyldighet för kommunerna, men den riktar sig mot lantmäterimyndigheten, varför kommun med kommunal lantmäterimyndighet ska lämna en kopia till den. Det finns ingen motsvarande uppgiftsskyldighet från kommunal lantmäterimyndighet till Lantmäteriet.

Enligt Lantmäteriet blir det vanligare att den myndighet som äger informationen gör handlingarna tillgängliga digitalt på annat sätt, exempelvis genom den nationella geodataplattformen. Enligt Lantmäteriet bör de nuvarande kraven ersättas med till exempel ett krav på att det ska finnas en identitet på de handlingar som ligger till grund för registreringen av planen eller bestämmelsen.

Uppgifter om andelstal i gemensamhetsanläggningar

Av våra kontakter med Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna har vi uppfattat att lantmäterimyndigheterna (alltså fastighetsbildningsverksamheten) har behov av enklare åtkomst till fler uppgifter för sin ärendehandläggning. Alla uppgifter finns inte i fastighetsregistret och det är tidskrävande att samla in dessa, enligt myndigheterna. Det vore till exempel önskvärt med en utökad redovisning av andelstal för gemensamhetsanläggningar. Andelstal har bland annat betydelse för avgiftens storlek för delägaren i en gemensamhetsanläggning.

Lantmäteriet har förklarat att det finns krav på att redovisa vilka gemensamhetsanläggningar en fastighet deltar i, se 21 och 35 §§ fastighetsregisterförordningen. Det finns dock inga krav på att redovisa andelstal. Konsekvensen av detta är enligt Lantmäteriet att det ofta krävs en utredning av alla lantmäteribeslut som påverkat andelstalen för att få klarhet i hur andelstalen är fördelade inom en gemensamhetsanläggning. Dessa sammanställs då till en samlad andelstals-

längd. Enligt Lantmäteriet kan en sådan utredning vara tidsödande och kostnadsdrivande. En annan konsekvens som Lantmäteriet lyft fram är att de som förvaltar gemensamhetsanläggningar själva måste ajourhålla egna andelstalsförteckningar för att kunna sköta förvaltningen av anläggningen.

Andelstalen i en gemensamhetsanläggning kan inte ändras utan lantmäterimyndighetens medverkan. Lantmäteriet menar därför att en mer rationell ordning hade varit att lantmäterimyndigheten även registrerar andelstalen i fastighetsregistret. Det kan ske i samband med den registrering som görs då åtgärden får laga kraft. Fastighetsregistret bör då även kunna redovisa samtliga andelstalsserier i en gemensamhetsanläggning. Även Riksförbundet för enskilda vägar, REV, har framfört liknande synpunkter.

Utöver detta har de kommunala lantmäterimyndigheterna som vi haft kontakt med även framfört att det bör införas ytterligare upplysningar om typer av gemensamhetsanläggningar, exempelvis om det är fråga om en laddningsstation eller återvinningsstation.

Uppgifter om vem som innehar ledningsrätt

Lantmäteriet har förklarat att ledningsrättshavare kan behöva kontaktas och kallas till ett sammanträde när en ledningsrätt berörs av ett pågående ärende hos lantmäterimyndigheten eller någon annan myndighet. Detsamma gäller om ledningen skadas.

Fastighetsregistret innehåller information om de utrymmen som har upplåtits med ledningsrätt, men det finns inget krav på att redovisa uppgifter om vilka som innehar ledningsrätterna.

En konsekvens av detta är att det inte går att följa förändring av innehavare när till exempel innehavaren är ett bolag och bolaget byter namn, ledningen förvärvas av ett annat bolag, bolaget ingår i en fusion eller påverkas av andra typer av associationsrättsliga ändringar. Enligt Lantmäteriet krävs det därför en utredning för att klarlägga vem som är ledningsrättshavare vilket kan vara tidsödande och kostnadsdrivande för den som genomför utredningen. Lantmäteriet menar att detta också är en nackdel för ledningsrättshavaren eftersom det tar långre tid att kontakta denne då sådana behov uppstår.

Lantmäteriet menar att det bör bli obligatoriskt för lantmäterimyndigheten att registrera uppgift om ledningsrättshavare i fastighetsregistret. Liknande synpunkter har också framförts av de ledningsrättshavare vi har haft kontakt med.

I fråga om uppdatering av uppgifterna i registret har Lantmäteriet framfört att det bör införas en skyldighet i ledningsrättslagen (1973:1144) att anmäla ändring av uppgift om ledningsrättshavare till Lantmäteriet. En anmälan kan till exempel behöva ske när ledningen säljs. De ledningsrättshavare vi har haft kontakt med har därutöver framfört att, i fråga om ledningsrätter som innehas av företag, bör uppdateringar dessutom kunna ske utifrån uppgift om organisationsnummer och med koppling till ändringar i nationella företagsregister.

Samordningsnummer

Under avsnitt 7.4.1 har vi beskrivit behovet av en enhetlig redovisning av identitetsbeteckning. Det innebär att uppgift om samordningsnummer behöver läggas till som möjliga identitetsbeteckningar, vilket också har framförts till oss från Lantmäteriet.

Samordningsnummer regleras i lagen (2022:1697) om samordningsnummer. Enligt 1 § nämnda lag är ett samordningsnummer en identitetsbeteckning för den som inte är eller har varit folkbokförd i Sverige.

Skatteverket lämnade år 2014 ett förslag till ändringar i fastighetsregisterlagstiftningen i fråga om samordningsnummer, se promemorian *Samordningsnummer och utländska fastighetsägare – en översyn*, se regeringsuppdrag Fi2013/03831 och Fi2014/04002. Skatteverket gjorde bedömningen att utländska fastighetsägare bör tilldelas samordningsnummer och ansåg att Lantmäteriet är den aktör som bör rekvirera samordningsnummer från Skatteverket. Av promemorian framgår att Lantmäteriet är en statlig myndighet och därför har rätt att rekvirera samordningsnummer om det behövs i myndighetens verksamhet. Lantmäteriet ansåg dock att det vore en fördel för den enskilde om denne själv kunde ansöka om samordningsnummer. Skatteverkets förslag i fråga om fastighetsregistret har inte genomförts.

Utöver Skatteverkets förslag har vi identifierat beröringspunkter i denna fråga med förslagen i det betänkande Utredningen om skärpta kontroller vid fastighetsförvärv lämnat (se avsnitt 7.4.1) och till Utredningen om en ny förköpslag (Fi 2022:07) som enligt sina tilläggsdirektiv (dir. LI2023:02525) bland annat ska föreslå hur fastighetsöverlåtelser kan ske elektroniskt.

Särskilda registreringsnummer (så kallade GD-nummer)

Lantmäteriet har framfört att det behövs ett tydligt författningsstöd för särskilda registreringsnummer (så kallade GD-nummer) i fastighetsregistret.

GD-nummer registreras i beskattningsdatabasen hos Skatteverket, se 1 § 4 i Skatteverkets föreskrifter (SKVFS 2018:12) om vilka uppgifter som får behandlas i Skatteverkets beskattningsdatabas.

Skatteverket använder GD-nummer som ett internt registreringsnummer för beskattningsändamål. GD står för Gemensamma Distriktet och var tidigare en enhet inom Skattemyndigheten i Stockholm som bland annat hanterade beskattningen av utvandrade personer. När en person utvandrade och inte längre var folkbokförd i Sverige beskattades personen i Gemensamma Distriktet och registrerades med GD-nummer. Det Gemensamma Distriktet har nu försvunnit men GD-nummer finns kvar. När Skatteverket får en underrättelse om lagfart från Lantmäteriet och det saknas uppgift om personnummer så föranleder det att dessa fastighetsägare får ett GD-nummer i beskattningsdatabasen. Dessa särskilda nummer är en förutsättning för en korrekt beskattning av fastigheten.

Skatteverket har år 2016 föreslagit att GD-nummer till utländska fastighetsägare ska bytas ut till samordningsnummer, se ovan nämnda redovisning *Samordningsnummer till utländska fastighetsägare samt utbyte av GD-nummer*, se regeringsuppdrag Fi2013/03831 och Fi2014/04002. Detta förslag har inte heller lett till någon ändring hos Skatteverket eller Lantmäteriet. Ovan nämnda beskrivning om GD-nummer har vi hämtat från denna promemoria.

I våra kontakter med Skatteverket har det framkommit att fortsatt utredning i denna fråga pågår inom myndigheten och att GD-nummer kommer att tilldelas tills annat beslut tas.

Uppgift om fastighetsägarens medborgarskap och uppgift om mäklare

I våra kontakter med brottsbekämpande myndigheter har det framkommit att det finns behov av uppgift om nationalitet kopplat till fastighetsägande. Även Lantmäteriet har lyft detta inom ramen för regeringsuppdraget om förebyggande och motverkande av brottslighet som kan hänföras till fastigheter (Fi2022/02443).

Sedan Sverige blev medlem i EU finns inga begränsningar i rätten för utländska personer eller företag att äga fastigheter i Sverige. Det finns inte någon registrering av fastighetsägande efter medborgarskap i fastighetsregistret eller i något annat register.

Av Polismyndighetens rapport *Penningtvätt via fastigheter* från februari 2021 framgår att affärer i kommersiella fastigheter mellan juridiska personer innebär stora transaktionsbelopp, ofta i olika länder (se sida 6 och 11 i rapporten).

I sammanhanget kan nämnas att behovet av uppgift om nationalitet också har uppmärksammats i rapporten från Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) *Ryska investeringar och ekonomiska intressen i Sverige* (se s. 36 i rapporten). Frågan har också uppmärksammats i våra samtal med Skatteverket och SCB.

Polismyndigheten har också framfört till oss att den har behov av enkel åtkomst till Lantmäteriets ärenderegister som förs enligt inskrivningsförordningen (2000:309). I registret finns handlingar som ligger till grund för registreringen i fastighetsregistret. I detta sammanhang finns också önskemål om att även uppgift om mäklare ska framgå av handlingarna eller av fastighetsregistret. Enligt Lantmäteriet är det många fler aktörer som efterfrågar enklare tillgång till information från inskrivningsakter, särskilt i fråga om avtalsservitut. I detta sammanhang har även kommunala lantmäterimyndigheter påpekat behovet av enklare tillgång eftersom de inte har samma tillgång som den statliga lantmäterimyndigheten till dessa akter.

Övriga önskemål

I övrigt har såväl Lantmäteriet som i princip alla intressenter som vi har träffat gett oss exempel på vilken ytterligare fastighetsanknuten information som de menar skulle behöva göras tillgänglig på samma sätt som informationen i fastighetsregistret. Huruvida den skulle be-

höva registreras i registret för att kunna tillgängliggöras är en annan fråga. Beskrivningen nedan syftar till att visa på omfattningen av behovet av mer information.

De exempel som har framförts av dataförmedlare är bland annat energideklarationer och uppgifter som samlas in i samband med fastighetstaxering av småhus men som inte är en del av själva beslutet (typ av uppvärmning, takbeklädand, fasadbeklädning, antal våningar, antal badrum med mera). Som motivering har framförts att uppgifterna skulle underlätta olika analyser bland annat kopplat till samhällsutmaningar, till exempel klimatanpassning.

Andra exempel som har framförts på våra möten med olika aktörer är bland annat uppgifter som rör gränsen mellan enskilt och allmänt vatten, information om brunnar, dikningsföretag, så kallade BIM-modeller som är kopplade till fastigheter samt beslut enligt miljöbalken som i dag inte registreras i fastighetsregistret. Lantmäteriet har också lyft behovet att i framtiden kunna registrera fastighetsgränser med rättsverkande koordinater.

Aktörer som utvecklar informationstjänster från offentliga register har framfört att det finns behov av en ökad åtkomst till lägenhetsregistret och att ett bostadsrättsregister behöver inrättas (se SOU 2022:39). Vi har uppfattat att dessa exempel handlar om vad som enligt dessa aktörer bör utgöra grundläggande fastighetsanknuten information på motsvarande sätt som innehållet i fastighetsregistret.

Vi har också haft kontakter med Utredningen ordning och reda på hyresbostadsmarknaden som redovisat sina förslag i betänkandet *Bättre information om hyresbostäder* (SOU 2023:65). Utredningen föreslår bland annat en ändrad och anpassad lägenhetsregisterlagstiftning och att uppgift om en lägenhet är upplåten med hyresrätt ska tillföras lägenhetsregistret.

7.4.4 Strukturen i registret

Den nuvarande strukturen i fastighetsregistret innebär att registret har fem olika delar. Det som är utmärkande för strukturen är att den är utformad utifrån vilka aktörer som är behöriga att föra in eller ta bort de olika uppgifterna i registret. Vi har uppfattat att detta är särskilt viktigt utifrån regleringen i fastighetsbildningslagen (1970:988) och jordabalken (1979:994), som styr vilka uppgifter som måste

registreras i registrets allmänna del respektive inskrivningsdel i samband med ärendehandläggning enligt dessa lagar. Enligt Lantmäteriet bör befintlig struktur kvarstå avseende den allmänna delen och inskrivningsdelen.

Intressenter på användarsidan har framfört att indelningen av registret i fem delar inte är relevant ur ett användarperspektiv. Det viktiga enligt dessa aktörer är att informationen kan tillhandahållas och är presenterad utifrån ett öppenhetsperspektiv kopplat till det digitala utlämnandet.

7.4.5 Särskilt om den digitala registerkartan

Enligt 3 § 5 fastighetsregisterförordningen ska den allmänna delen i registret innehålla en registerkarta. Denna kallas ofta för den digitala registerkartan (förkortat DRK), vilket beror på att det tidigare fanns manuellt förda registerkartor.

Enligt Lantmäteriet är begreppet registerkarta vilseledande eftersom det egentligen är fråga om uppgifter om geometrisk utbredning och andra uppgifter kopplade till geometrin, till exempel metod för inmätning och kvalitetsuppgifter. Med geometrisk utbredning menas enligt Lantmäteriet uppgifter om till exempel koordinater som krävs för att visualisera den relevanta företeelsen på en karta. Det kan till exempel vara fråga om att visa fastighetsområden på kartan.

Lantmäteriet har framfört till oss att det är uppenbart att det vid den nuvarande förordningens tillkomst avsågs att det skulle finnas en ritad karta. Myndigheten har förklarat att det som finns i dag är en databas med geometrisk information. Denna geometriska information gör det möjligt att visualisera uppgifterna i fastighetsregistret på olika typer av kartor. Enligt Lantmäteriet kan en kartprodukt ha olika innehåll, skala och geografiskt utsnitt beroende på användarens syfte och behov. Lantmäteriet har poängterat för oss att en registerkarta som en traditionell kartprodukt inte längre existerar.

De uppgifter som ska framgå av den författningsreglerade registerkartan regleras i 37 § fastighetsregisterförordningen. Vi har i avsnitt 7.3.1 beskrivit problemet med att krav på redovisning av koordinater regleras dubbelt för registerkartan och textinformationen kring uppgifterna.

Lantmäteriet menar att begreppet registerkarta kan utgå eftersom det inte längre är relevant. De uppgifter som möjliggör visualisering av objekten i fastighetsregistret måste dock enligt Lantmäteriet preciseras för de informationsmängder där geometri ska ingå (jämför med 37 § fastighetsregisterförordningen).

7.4.6 Särskilt om uppgifter om ortnamn

I 15, 19 och 20 §§ fastighetsregisterförordningen regleras förutsättningar för att fastställa olika typer av namn som ingår i beteckningar i fastighetsregistret. Enligt Lantmäteriet är det fråga om ortnamn, vilket berör Lantmäteriet när den beslutar om ortnamn enligt 5 § 7 punkten förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet. Bestämmelserna i fastighetsregisterförordningen berör dock även kommuner, som har rätt att fatta beslut om sådana namn.

I denna del har Lantmäteriet framfört följande.

Lantmäteriet använder uppgifter i fastighetsregistret för att kunna göra hållbara ortnamns- och arkivutredningar. Ett medskick till oss i denna del var därför att det relevanta innehållet i fastighetsregistret behövs i ortnamnsverksamheten och inte får tas bort. Det rör sig om uppgifter om socken, särskilda namn enligt 15 § fastighetsregisterförordningen, adressuppgifter, uppgifter om fastighetsrättsliga åtgärder (exempelvis laga skifte, ägostyckningar och avsöndringar), uppgifter om ursprung och uppgifter om tidigare beteckning.

Vidare anser Lantmäteriet att regler som rör myndighetens namnhantering enligt fastighetsregisterförordningen behöver förtydligas, i synnerhet i fråga om ansvarsförhållanden och beslutsrätt.

Ortnamn har numera ett särskilt skydd enligt kulturmiljölagen (1988:950), se 1 kap. 4 § (god ortnamnsed). Lantmäteriet har även ett särskilt uppdrag att värna ett vårdat och ändamålsenligt ortnamns-skick enligt 5 § 7 förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet.

I 19 och 20 §§ regleras beslut om fastigheters och samfälligheters registerbeteckningar med mera. Regler om beslut om ortnamn är alltså reglerade i anslutning till dessa paragrafer. Ortnamnen är en del av beteckningarna.

Enligt 20 § fastighetsregisterförordningen är det lantmäterimyndigheten som fattar beslut i frågor som rör den allmänna delen med undantag för det som regleras i andra stycket eller i 19 §. I 20 § andra stycket står det att kommunen beslutar om kvartersnamn. Av 19 § fjärde stycket framgår att Lantmäteriet beslutar om traktnamn. I sammanhanget har vi uppmärksammat att Lantmäteriets beslut är normerande vid kommunal och statlig ortnamnshantering, till exempel vid vägskyltning och beslut om nya adresser, vilket kan utläsas av 1 kap. 4 § kulturmiljölagen.

Lantmäteriet har uppfattat att eftersom det inte står något särskilt om beslut om särskilt namn enligt 15 §, så gäller huvudregeln i 20 § om att det är lantmäterimyndigheten som fattar sådana beslut. När ordet lantmäterimyndighet används i lagtexten, då avses både en kommunal och statlig lantmäterimyndighet (prop. 2007/08:134 s. 34). Vi har i sammanhanget noterat att de olika namnen i lagstiftningen på myndigheten Lantmäteriet i dess olika verksamhetsgrenar är förvirrande inte minst för myndigheten själv, när det ska tillämpa lagstiftningen.

Särskilda namn enligt 15 § fastighetsregisterförordningen, som nämnts ovan, är namn som utgår eller som utgått ur fastighetens beteckning eller bebyggelsenamn med hävd.

Lantmäteriet menar dock att en kommunal lantmäterimyndighet inte kan besluta om särskilt namn eftersom det åligger Lantmäteriet att fatta dessa beslut.

Lantmäteriet önskar också ett förtydligande i 20 § andra stycket som reglerar kommunernas beslut om kvartersnamn. Enligt andra stycket ska lantmäterimyndigheten ges tillfälle att yttra sig och underlättas om beslutet. Även här används ordet lantmäterimyndigheten, vilket i och för sig är korrekt i detta sammanhang enligt Lantmäteriet. Myndigheten har förklarat för oss att lantmäterimyndigheten ska i dessa fall kontrollera att en namnkollision inte uppstår mot bakgrund av 14 § fastighetsregisterförordningen. Ett kvartersnamn får nämligen inte vara samma som ett traktnamn. Det som saknas i 20 § andra stycket är en skyldighet att ge Lantmäteriet möjlighet att yttra sig inom ramen för myndighetens ansvar för ortnamnsfrågor. Enligt Lantmäteriet finns en utarbetad rutin för remisshantering mellan Lantmäteriet och kommunerna, men det är önskvärt med ett formellt krav i denna del.

7.5 Lantmäteriets föreskriftsrätt kring fastighetsregistret

Enligt våra direktiv ska vi granska bestämmelserna om föreskriftsrätt för Lantmäteriet när det gäller fastighetsregistret och föreslå en lättillgänglig reglering som möjliggör att föreskrifter meddelas på den lämpligaste nivån.

I avsnitt 4.4.9 har vi beskrivit att Lantmäteriets föreskriftsrätt regleras i 82–83 §§ fastighetsregisterförordningen, men att det finns ytterligare särskilda regler som är kopplade till föreskriftsrätten, nämligen:

- 25 § (ytterligare uppgifter förutom koordinater och tillämpat koordinatsystem i den allmänna delen)
- 77 § (närmare precisering av uppgifter som ingår i underrättelse-skyldigheten till Skatteverket)
- 80 § (närmare precisering av uppgifter som kan tas bort för avregistrerade redovisningsenheter eller registerenheter).

Vi har kommit fram till att de tre sistnämnda bestämmelserna inte utgör några självständiga normgivningsbemyndiganden utan att föreskrifter i dessa delar meddelas av Lantmäteriet med stöd av 83 § fastighetsregisterförordningen.

Lantmäteriet har förklarat motiven bakom 25 och 80 §§ fastighetsregisterförordningen.

Enligt Lantmäteriet behövs ytterligare uppgifter till 25 § för att man ska kunna tillgodogöra sig informationen i fastighetsregistret visuellt. Det räcker inte att visa fastighetsgränser med mera mot en vit bakgrund utan det krävs en topografisk information för att man som läsare ska förstå och tolka den fastighetsrättsliga informationen. Enligt Lantmäteriet bör det alltså även fortsättningsvis vara upp till Lantmäteriet att ange vilka ytterligare uppgifter som behövs förutom koordinater och koordinatsystem, för att redovisningen ska bli användbar.

I fråga om 80 § har Lantmäteriet förklarat att fastigheter, och andra registerenheter som utplånas, finns kvar i registret men anges som avregistrerade. Viss information raderas dock i samband med avregistreringen. Exakt vilken information som ska raderas i samband med avregistreringen är enligt Lantmäteriet beroende av flera

olika faktorer vilket skulle innebära en alltför detaljerad reglering om detta ska anges i förordningen. Lantmäteriet har dock poängterat att information om avregistrerade registerenheter måste vara kvar eftersom den är av avgörande betydelse för att utröna vad som är rättsligt gällande i dag. Informationen används bland annat för att ta reda på hur gränser, rättigheter med mera tillkommit och förändrats över tid till det som gäller i dag.

Därutöver har Lantmäteriet framfört att det behövs en möjlighet för myndigheten att föreskriva om val av metod för redovisning av fastighetsanknuten information som berör viss fastighet. Lantmäteriet vill också kunna besluta om specifikationer för införande av uppgifter i fastighetsregistret.

Vid en genomgång av Lantmäteriets föreskrifter som har utfärdats med stöd av fastighetsregisterförordningen, har vi kunnat konstatera att såväl förordningen som Lantmäteriets föreskrifter är mycket detaljerade och svåra att överblicka. En konsekvens av detta är enligt vår uppfattning att detaljnivån har blivit ett problem i sig och försvårat utvecklingen av regelverket.

Ett exempel på svårigheten är kravet i 27 § 4 punkten fastighetsregisterförordningen som borde kunna ha följdändrats när 6 kap. 5 § plan- och bygglagen upphörde att gälla 2018. Ett annat exempel är Lantmäteriets föreskrift LMVFS 2000:2 med föreskrifter om hur fastighetsregistrets allmänna del ska föras. Till föreskriften finns 10 ändringsföreskrifter och det finns ingen konsoliderad version. Det finns med andra ord, enligt vår uppfattning, ett stort behov av förenklingar i fråga om detaljeringsnivån i både fastighetsregisterförordningen och Lantmäteriets föreskrifter till förordningen.

7.6 Sammanblandad verksamhetsreglering och dataskyddsreglering

I våra direktiv beskrivs att fastighetsregisterlagen reglerar förutsättningarna för åtkomst till personuppgifter i fastighetsregistret i digital form. Av direktiven framgår att fastighetsregisterlagen, tillsammans med förordningen om fastighetsregister, också innehåller materiella bestämmelser om bland annat registrets innehåll. Det konstateras vidare att denna regleringsmodell skiljer sig från nyare lagstiftning där dataskyddsbestämmelser har placerats i en särskild lag,

skild från själva verksamhetsregleringen. I direktiven anges som exempel vägtrafikdatalagen (2019:369) och lagen (2019:370) om fordons registrering och användning, där uppdelningen mellan reglerna har tydliggjorts.

Enligt våra direktiv ska vi därför överväga en ny regleringsmodell för fastighetsregistret där de materiella reglerna skiljs från regler om integritetsskydd.

7.6.1 Motivet till ny regleringsmodell för vägtrafikregistrering

Den tidigare lagen om vägtrafikregister ersattes 2019 med två nya lagar, en lag om behandling av personuppgifter i Transportstyrelsens verksamhet på vägtrafikområdet och en lag om registrering och användning av fordon.

Transportstyrelsens problembeskrivning kring reglerna var bland annat att den blandning av bestämmelser som rör behandlingen av personuppgifter och de så kallade materiella reglerna om kriterierna för när ett fordon ska vara registrerat för att få brukas innebär ett problem i tillämpningen reglerna. Transportstyrelsen menade att den lagtekniska dispositionen inneburit svårigheter för myndigheten att i förhållande till den övriga registreringen samordna regler om elektronisk överföring av uppgifter till vägtrafikregistret, regler om underrättelseskyldighet och regler om elektronisk anmälan med mera (se SOU 2010:76 s. 398).

Regeringen ansåg att förslaget att dela upp reglerna i två separata lagar skulle göra verksamhetsreglerna mer flexibla och möjliggöra utveckling och effektivisering av myndighetens verksamhet. Även skyddet för de enskildas personliga integritet skulle tillgodoses bättre genom att bestämmelser som avser behandling av personuppgifter skiljs från bestämmelser som avser fordons registrering (prop. 2018/19:33 s. 60–61).

Vi har träffat representanter från Transportstyrelsen för att ta reda på hur den nya modellen fungerar jämfört med den tidigare. Transportstyrelsen har då framfört att det är en stor fördel med två separata lagar eftersom det blir tydligare vad myndigheten får göra. Av vårt samtal har vi uppfattat att regelverket skulle kunna bli ännu tydligare om även tillhandahållandeverksamhet, som utgör en särskild myndighetsuppgift för Transportstyrelsen, reglerades som en

egen verksamhet och inte enbart som en fråga som regleras på grund av skyddet för personuppgifter.

7.6.2 Informationshanteringsutredningens problembeskrivning av registerförfattningar

Informationshanteringsutredningen har gjort en ingående beskrivning och analys av problemet med registerförfattningar, se betänkandet *Myndighetsdatalag* (SOU 2015:39) avsnitt 4.3. Utredningen konstaterar i detta avsnitt att komplexiteten i registerförfattningar bland annat beror på att

- reglerna är en del av det regelverk som styr myndigheters informationshantering
- regeltekniska strukturer och begrepp är inkonsekventa
- reglerna är svåröverskådliga och fragmenterade.

Utredningen beskriver bland annat följande konsekvenser av de övergripande problemen, vilket också framgår av ovan nämnda avsnitt i betänkandet:

- risk för tillämpningsproblem för myndigheter
- ogenomtränglig reglering för den enskilde
- försämrade möjligheter för service och effektivitet i förvaltningen
- försämrad möjlighet för allmänheten att utöva den grundlagskyddade rätten till insyn i myndigheternas allmänna handlingar.

Utredningen påpekar i detta sammanhang att den tidigare personuppgiftslagen väsentligen var utformad som en civilrättslig reglering och att den inte var anpassad till personuppgiftsbehandling som sker i författningsreglerade verksamheter med skyldigheter för myndigheterna och rättigheter för enskilda.

I betänkandet konstaterar utredningen att behovet av att särreglera vissa frågor som rör integritetsskydd i allmänhet inte har haft sin grund i speciella omständigheter som rör just den aktuella myndigheten eller verksamheten (se SOU 2015:39 s. 665 f.). Enligt utredningen har särregleringen snarare motiverats av principiella och

generella resonemang som rör myndighetsverksamhet rent allmänt. Utredningens förslag är därför att samla de gemensamma reglerna i en myndighetsdatalag. I fråga om så kallade renodlade registerförfattningar, som till exempel för fastighetsregistret, anser utredningen att dessa utgör en slags verksamhetsreglering som även i fortsättningen bör regleras i särskild ordning. Enligt utredningen ska dock dessa kunna följa utredningens förslag om dataskyddsregleringen separeras från verksamhetsregleringen (se SOU 2015:39 s. 667).

Lagstiftningsärendet med utredningens förslag till en ny myndighetsdatalag är i dagsläget fortfarande under beredning.

7.6.3 Digitaliseringsrättsutredningens problembeskrivning av registerförfattningar och tillhandahållande av grunddata

Digitaliseringsrättsutredningen har i betänkandet *Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering* (SOU 2018:25 s. 466) kommit fram till att problemet med registerförfattningar är en hämmande faktor för digitaliseringsarbetet hos myndigheter. Utredningen anser därför att förändringar som behövs avseende registerförfattningar behöver prioriteras och hanteras samordnat och metodiskt.

Utredningen har identifierat registerförfattningar och tillhandahållande av grunddata som ett särskilt område som behöver åtgärdas (nämnda betänkande avsnitt 12.2.4 och 12.2.5). Utredningen anser att registerförfattningar som reglerar användningen av grunddata väcker frågor kring hur myndigheters roll att försörja samhället med grunddata är reglerad och hur den berörda registerförfattningen med sådana regler förhåller sig till andra författningsreglerade krav på när tillhandahållande får ske och i vilken form den ska eller bör ske.

Utredningen anger fastighetsregisterlagens bestämmelse om ändamål som exempel på när en dataskyddsbestämmelse påverkar om ett utlämnande alls är tillåtet eller i vilken form det är tillåtet, se nämnda betänkande s. 484. Utredningen resonerar vidare om vilka andra krav än dataskydd som kan finnas i fråga om digitalt utlämnande för att det är fråga om grunddata, se nämnda betänkande s. 486.

I Lantmäteriets fall är kraven på digitalt tillgängliggörande författningsreglerade, till exempel i 5 och 6 §§ lagen (2010:1767) om geografisk miljöinformation avseende bland annat adress- och byggnadsinformation. Vi kan i detta sammanhang tillägga att nämnda lag

anges som ett eget tillåtet ändamål i fastighetsregisterlagen. I förarbetena till lagen om geografisk miljöinformation ansåg regeringen att den digitala formen för tillgängliggörande är en förutsättning för genomförandet av det bakomliggande EU-direktivet, se prop. 2009/10:224 s. 87. Regeringen ansåg dock att det var för tidigt att ta ställning till om informationen kan tillhandahållas utan att ändamål behöver anges enligt lagen om fastighetsregister. Vi har uppfattat att ändamålsbegränsningen i detta fall utgörs av syftet med lagen om geografisk miljöinformation som anges i 1 § den lagen.

Digitaliseringsrättsutredningen för också resonemang kring krav på format för utlämnande som tidigare reglerades mot bakgrund av EU-direktivet 2003/98/EG om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn. Nämda direktiv har numera ersatts med det så kallade öppna data-direktivet och den nationella öppna data-lagen som vi har beskrivit i avsnitt 5.4.4 och 5.5.2. I fråga om öppna data var Digitaliseringsrättsutredningens bedömning att författningar som särskilt reglerar åtaganden för förvaltningen att stå för samhällets informationsförsörjning bör innehålla tydligare regler om vilka uppgifter som ska tillhandahållas som öppna data, se SOU 2018:25 s. 489.

7.6.4 Öppna data-utredningens resonemang kring registerförfattningar och vidareutnyttjande

Öppna data-utredningen menar att registerförfattningar innehåller bestämmelser som utgör en begränsning av rätten att vidareutnyttja information, se betänkandet *Innovation genom information* (SOU 2020:55) s. 159. Av nämnda betänkande framgår att information som myndigheter gör tillgänglig som huvudregel får vidareutnyttjas utan restriktioner. Vidare framgår det av betänkandet att denna rättighet är grundlagsskyddad avseende utlämnande enligt offentlighetsprincipen och att den utgör en allmän princip även när tillgängliggörande görs på frivillig väg.

I nämnda betänkande, avsnitt 8.3.1 och 8.3.2, för utredningen resonemang kring skillnaden mellan tillgängliggörande och tillhandahållande av information i syfte att precisera skillnaden mellan den rättsliga regleringen av rätten till åtkomst till information och rätten till vidareutnyttjande av information. Kraven på format med mera enligt öppna data-direktivet rör nämligen enbart det senare fallet. Utredningen anser att exempelvis 10 § fastighetsregisterlagen utgör

en bestämmelse som rör begränsning i rätten att vidareutnyttja information eftersom den reglerar formen för utlämnande, se nämnda betänkande s. 133 och s. 417.

Regeringens uppfattning i denna fråga är dock att bestämmelser om skydd av personuppgifter i vissa fall också kan begränsa rätten till tillgång, exempelvis genom att uppställa hinder mot att sådana uppgifter tillgängliggörs digitalt, se prop. 2021/22:225 s. 22. Regeringen förklarar vidare i nämnda proposition att öppna data-lagen bör vara tillämplig när någon i ett konkret fall har rätt att få tillgång till data oavsett på vilken rättslig grund det sker, se nämnda prop. s. 29. Enligt regeringen gäller detta även fall när en myndighet har i uppgift att tillhandahålla vissa data eller när syftet med ett register, som till exempel med fastighetsregistret, är att ge offentlighet åt informationen.

7.6.5 Utredningen om dataskydd och kontroll hos Skatteverket, Tullverket och Kronofogden

Utredningen om dataskydd och kontroll hos Skatteverket, Tullverket och Kronofogden har i sitt betänkande *Framtidens dataskydd* (SOU 2023:100) nyligen föreslagit en ny och modern dataskyddsreglering för dessa myndigheter. Utredningens uppdrag, som i princip har pågått parallellt med vårt uppdrag, har varit att skapa ändamålsenliga regler som är anpassade efter dagens behov. I uppdraget har också ingått att överväga om det finns utrymme för en minskad detaljreglering, och om registerförfattningarnas struktur bör ses över. Utredningen har formulerat ett antal gemensamma utgångspunkter för sitt arbete, vilka också har blivit vägledande i vårt arbete, se vidare avsnitt 11.2.3.

7.6.6 Överväganden i förarbeten till fastighetsregisterlagen i fråga om val av regleringsmodell

I förarbetena till den nuvarande fastighetsregisterlagen och tillhörande förordning övervägde regeringen om vissa materiella regler om inskrivning och fastighetsregistrering skulle föras över till den nya registerlagen, prop. 1999/2000:39 s. 79. Regeringen skriver att registerförfattningar inte brukar reglera materiella frågor. Enligt regeringen skulle den nya fastighetsregisterlagen reglera frågor som rör skyddet

för personuppgifter i fastighetsregistret. Regeringens avsikt var att samla detaljbestämmelser av datarättsligt slag i en förordning till fastighetsregisterlagen. Det framgår också av nämnda förarbeten att detaljbestämmelser avseende fastighetsregistrering, vilka inte är av datarättslig karaktär skulle flyttas över till fastighetsbildningskungörelsen. Regeringen bedömde att till exempel frågor om innehåll i registret och registrets ändamål hade betydelse för utformningen av bestämmelser som är av datarättslig karaktär.

Anledningen till att fastighetsregistret finns beskrev regeringen på s. 73 f. i nämnda proposition. Där konstaterade regeringen att beträffande en stor del av uppgifterna är det främsta syftet med registreringen att ge offentlighet åt vissa rättsförhållanden, exempelvis i fråga om uppgifter om lagfaren ägare och nybildning av en fastighet. Regeringen konstaterade vidare att fastighetsanknuten information är en stor tillgång i samhället och behövs till en mängd viktiga samhällsfunktioner. Regeringens avsikt med den datarättsliga regleringen kring fastighetsregistret var att så långt som möjligt förhindra användning av fastighetsregistret som från integritetssynpunkt är olämplig.

Regeringen gjorde ett antagande kring innebörden av kraven i det tidigare EU-direktivet på viss precisering av ändamålen. Av nämnda förarbeten s. 82 f. framgår att regeringen gjorde ett antagande om att preciseringen antingen kan anges genom att viss användning förbjuds eller att endast viss särskild användning tillåts. Det bör noteras att regeringen inte bedömt Lantmäteriets behandling av personuppgifterna, utan med användning av registret avsågs alltså andra personuppgiftsansvarigas behandling. Regeringens bedömning av lämpligheten av andra personuppgiftsansvarigas behandling av personuppgifter i fastighetsregistret, genom åtkomst till registret, utformades som en ändamålsbestämmelse i 2 § fastighetsregisterlagen (se även nämnda förarbeten s. 83).

7.6.7 Lantmäteriets problembeskrivning

Lantmäteriet har framfört till oss att det är svårt att utläsa ur fastighetsregisterlagen hur den förhåller sig till den generella lagstiftningen som rör informationshantering. Det är också svårt att utläsa om fastighetsregisterlagen utgör en ansvarsreglering av Lantmäteriets

myndighetsuppgift att försörja samhället med grundläggande fastighetsinformation. Lantmäteriet menar att fastighetsregisterlagen gesken av att vara en datarättslig reglering som rör Lantmäteriets personuppgiftsbehandling, men i själva verket kan ses som en förvaltningsrättslig verksamhetsreglering. Detta eftersom tillämpningen av lagen resulterar i förvaltningsrättsliga beslut för enskilda. Enligt Lantmäteriet är regleringen förvirrande för myndigheten själv och för användarna av registret. Myndigheten menar också att det kan vara svårt för de registrerade att förstå vad fastighetsregistret är och hur det får användas. Enligt Lantmäteriet förekommer det till exempel att fastighetsägare vill gå ur fastighetsregistret eftersom de anser att de har en sådan rättighet enligt den dataskyddsrättsliga regeringen.

7.7 Särskilda regler för behandling av personuppgifter i fastighetsregistret

I våra direktiv beskrivs olika problem med befintliga integritets- och skyddsregler kring fastighetsregistret. Enligt direktiven har till exempel ändamålsbestämmelsen i fastighetsregisterlagen kritiserats för att inte motsvara det moderna samhällets behov. Exempel på ändamål som enligt direktiven bör övervägas är journalistik, navigering, positionering och utbildning.

Vidare anges i våra direktiv att sökbegränsningar enligt 7 § fastighetsregisterlagen har kritiserats för att vara för snäva och detaljerade. Exempelvis innebär sökbegränsningen för personnummer ett hinder för Polismyndigheten som kan ha behov av att ta reda på vilka fastigheter en person äger, till exempel för att kunna hitta fastigheter där en sökt person kan uppehålla sig.

Ytterligare exempel som anges i våra direktiv är att andra myndigheter efterfrågar sökning på personnummer för att automatiskt kunna hämta information från fastigheter för presentation i olika tjänster för medborgare. Nämnda bestämmelse innehåller också begränsningar för sökningar på flera fastigheter samtidigt. Enligt våra direktiv försvårar denna begränsning vid infrastrukturprojekt som exempelvis projektering av bredbandsutbyggnad, där fastigheter söks fram genom en markering av ett område på en karta.

Våra direktiv anger också att begränsningar för urval och bearbetningar i 8 och 9 §§ fastighetsregisterlagen kan få motsatt effekt för integritetsskyddet. Ett problem som nämns i direktiven är att 9 § som huvudregel förhindrar Lantmäteriet att göra urval så att de registrerade lagfarna ägare och tomträttshavare som till exempel anmält reklamspärr eller som är under 16 år kan uteslutas.

7.7.1 Ändamål med registret

Av 2 § fastighetsregisterlagen framgår att registrets ändamål i fråga om personuppgifter är att tillhandahålla uppgifter för vissa uppräknade verksamheter och för fullgörande av informationsansvar enligt lagen (2010:1768) om geografisk miljöinformation.

Lantmäteriet har påpekat för oss att de överväganden som ligger till grund för vilka verksamheter som ska få använda fastighetsregistret är över 20 år gamla. Lantmäteriet menar att det inte har fungerat att löpande lägga till verksamheter när behov uppstår, vilket var tanken enligt förarbetena (se prop. 1999/2000:39 s. 83).

Lantmäteriet har också framfört att ändamålsbegränsningen i 2 § i praktiken är av betydelse för annat än personuppgifter eftersom användarna efterfrågar en viss datamängd och inte bara personuppgifterna i den datamängden. Lantmäteriet tillämpar då ändamålsbegränsningen på hela datamängden. Detta var enligt Lantmäteriet inte avsikten enligt förarbetena, där det framgår att onödiga begränsningar inte ska ställas upp för andra uppgifter som inte utgör personuppgifter, se nämnda prop. s. 83.

Lantmäteriet har också framfört att många kunder inte vill ha personuppgifter då det skulle underlätta åtkomsten till fastighetsregistret. Men eftersom all information i fastighetsregistret enligt Lantmäteriet i praktiken räknas som personuppgifter blir det omöjligt att tillgodose en sådan begäran. Lantmäteriet efterfrågar i denna del en tydligare reglering av vad som är personuppgift i fastighetsregistret. Även användare av fastighetsregistret efterfrågar en tydligare reglering i denna del.

Enligt Lantmäteriet ser myndigheten en ökande trend i fråga om åtkomst till information som rör kommersiella fastigheter i syfte att göra tjänster för fastighetsförvaltning. I dessa fall är sökanden endast intresserad av information som rör juridiska personer. Lantmäteriet

har dock förklarat för oss att en fastighet kan ha tidigare ägare som är fysiska personer och att denna koppling gör det svårt att göra en sådan avgränsning som efterfrågas av användarna.

Lantmäteriet har vidare beskrivit för oss att prövningen av om viss verksamhet utgör en sådan verksamhet som anges i ändamålsbestämmelsen kan vara svår eftersom Lantmäteriet normalt inte har specialkunskaper om regleringen bakom den verksamhet som avses i en ansökan om åtkomst. Enligt Lantmäteriet handlar det dock sällan om att neka åtkomst på grund av ett ändamål. Lantmäteriet menar att bedömningen snarare handlar om att kategorisera verksamheten korrekt utifrån de kategorier av verksamheter som är uppräknade i lagen. Lantmäteriet har förklarat att sökanden ofta inte vet hur den ska kategorisera sin verksamhet enligt fastighetsregisterlagen.

Av Lantmäteriets interna handbok för handläggning av ärenden rörande fastighetsregisterlagen (dnr 519-2018/446) framgår att en ansökan om elektronisk åtkomst till fastighetsregistret till exempel kan avse skapande av en tjänst för husägare där handlingar avseende huset kan samlas bland annat för att underlätta underhåll av huset (se handboken s. 52). Lantmäteriet bedömde att verksamheten, det vill säga ändamålet, i det fallet handlade om fastighetsförvaltning, men myndigheten övervägde också ändamålet omsättning.

Ett annat exempel i nämnda handbok är en regions ansökan om åtkomst till fastighetsregistret för verksamhet enligt 2 § 3 p. fastighetsregisterlagen. Enligt nämnda bestämmelse rör det sig om verksamhet som avser kreditgivning, försäkringsgivning eller annan allmän eller enskild verksamhet där fastighetsanknuten information utgör underlag för prövningar eller beslut (se nämnda handbok s. 53). I det fallet bedömde Lantmäteriet att sökandens verksamhet i stället föll under författningsreglerad verksamhet och verksamhet som rör fastighetsförvaltning.

I fråga om journalistiska ändamål framgår det av Lantmäteriets handbok att myndigheten numera godkänner dessa trots att verksamhetstypen inte räknas upp i fastighetsregisterlagen (se ovan nämnda handbok s. 63). Enligt handboken godtar Lantmäteriet ändamål som följer direkt av EU:s dataskyddsförordning och den svenska dataskyddslagen. Av handboken framgår vidare att bedömning av ändamålet görs mot bakgrund av den så kallade finalitetsprincipen.

Lantmäteriet har enligt handboken även beviljat åtkomst för ändamål som rör positionering, se nämnda handbok s. 59. I det fallet var det fråga om uppgifter om adresser för mottagning och beställningar av snabbmat för hemkörning. Lantmäteriet ansåg att positionering och ruttplanering har en koppling till kartändamål som omfattas 2 § 7 p. fastighetsregisterlagen och som reglerar Lantmäteriets informationsansvar enligt lagen om geografisk miljöinformation.

När det gäller ändamål som rör utbildning framgår det av Lantmäteriets handbok att myndigheten har nekat åtkomst för sådana ändamål, men det finns även fall där åtkomst har beviljats för verksamhet som regleras av högskolelagen, se nämnda handbok s. 49.

I våra kontakter med aktörer som har avtal med Lantmäteriet har det framförts till oss att ändamålsregleringen i fastighetsregisterlagen kan ge en falsk trygghet om integritetsskydd. Aktörerna har påpekat att fastighetsregistret är ett offentligt register och att uppgifterna ändå är tillgängliga enligt offentlighetsprincipen.

7.7.2 Tillämpningsproblem avseende 6 § fastighetsregisterlagen

I våra möten med Lantmäteriet har det framkommit att gränsdragningen av personuppgiftsansvaret enligt 5 § och 6 § fastighetsregisterlagen är otydlig. I förarbetena till fastighetsregisterlagen framgår det att 6 § är ett utflöde av personuppgiftsansvaret enligt 5 § (se prop. 1999/2000:39 s. 140). Lantmäteriet anser att det är oklart om denna reglering går längre än ansvaret enligt EU:s dataskyddsförordning.

Enligt 6 § ska Lantmäteriet bland annat tillse att det inte uppkommer otillbörligt intrång i registrerades personliga integritet. För dessa syften får myndigheten i enskilda fall uppställa ytterligare villkor utöver de som anges i 7–10 §§.

Lantmäteriet har framfört till oss att de som beviljas åtkomst till fastighetsregistret med särskilda villkor enligt 6 § har svårt att förstå hur villkoren förhåller sig till deras personuppgiftsansvar enligt EU:s dataskyddsförordning. En konsekvens av dagens utformning av 6 § är enligt Lantmäteriet att regelefterlevnaden blir otydlig och svår både för myndigheten själv och för användarna.

I våra kontakter med aktörer som har avtal med Lantmäteriet har det framkommit att det är svårt att överklaga Lantmäteriets beslut som baseras på 6 § eftersom man inte vet vad man ska kunna förvänta sig av myndigheten enligt den bestämmelsen. Aktörerna ställer sig också frågande kring vem som har att bevisa om hanteringen hos dem har skett i enlighet med gällande rätt.

7.7.3 Begränsningar för tillhandahållande av personuppgifter i elektronisk form

Enligt förarbetena till fastighetsregisterlagen framstår viss specifik användning typiskt sett som mera känslig från integritetssynpunkt. Det gäller behandlingar som innebär direktåtkomst, urval och bearbetningar samt utlämnande på medium för automatiserad behandling, se prop. 1999/2000:39 s. 95. För dessa fall finns det därför begränsningar i 7–10 §§ fastighetsregisterlagen. Dessa begränsningar är också kopplade till olika typer av ändamål med användningen. Exempelvis tillåts direktåtkomst till uppgifter om in-teckningar men det är som huvudregel förbjudet att lämna ut dessa uppgifter digitalt på annat sätt.

Lantmäteriet har framfört följande i fråga om begränsningarna för åtkomst i elektronisk form.

Enligt Lantmäteriet vill många aktörer som har avtal med myndigheten göra en så kallad bulknedladdning av olika informationsslag i fastighetsregistret exempelvis för fastighetsvärdering. Lantmäteriet har i sådana fall svårt att bedöma hur uppgiftsminimering ska tillgodoses och efterfrågar tydligare regler för sådana aktörer.

Lantmäteriet har vidare framfört att flera aktörer har behov i sin verksamhet att kunna söka på personnummer i fastighetsregistret, för att kunna hämta information om en fysisk persons fastighetsinnehav. Enligt Lantmäteriet finns behovet hos banker, försäkringsbolag, kreditupplysningsföretag, myndigheter som till exempel Polismyndigheten, Kronofogdemyndigheten och Centrala studiestödsnämnden. Enligt 7 § fastighetsregisterlagen är det enbart Lantmäteriet som får göra sådana sökningar. En konsekvens av det undantagslösa sökförbudet är enligt Lantmäteriet att många aktörer, både företag och myndigheter, har byggt lösningar mot Skatteverkets information för att kunna koppla person till fastighet. Dessa uppgifter används sedan för att kunna söka fram fastigheterna i fastighetsregistret. En annan konsekvens är enligt Lantmäteriet att vissa aktörer, till exempel kre-

ditupplysningsföretag och Polismyndigheten, måste ladda ner hela registret för att själva skapa en sökningsmöjlighet baserat på personnummer.

Enligt 7 § är det också som huvudregel förbjudet att söka på flera fastigheter samtidigt. Enligt Lantmäteriet har denna begränsning blivit tandlös eftersom det rent tekniskt går att göra en sökning i taget men där det i praktiken är en sökning på flera fastigheter samtidigt. Lantmäteriet menar att denna begränsning bör tas bort.

Lantmäteriet har också framfört att teknikutvecklingen har lett till att den praktiska skillnaden mellan direktåtkomst och annat elektroniskt utlämnande suddas ut när åtkomst ges till enstaka uppgifter, så kallade fråga-svar tjänster.

I våra samtal med användare av fastighetsregistret har det framkommit att begränsningarna i 7–10 §§ fastighetsregisterlagen inte är förutsebara. Användarna menar att nuvarande regler leder till att man som användare måste pröva sig fram och göra en ny ansökan om åtkomst flera gånger för att se vilken åtkomst till vilken information som faktiskt är tillåten. Vi har uppfattat att problemet med förutsebarheten därmed också gäller de registrerade vilket har negativa konsekvenser för integritetsskyddet.

7.7.4 Extern lagring och tredjelandsoverföring

I förarbetena till fastighetsregisterlagen ansåg regeringen att det inte behövs någon särskild reglering för utlämnande av uppgifter från fastighetsregistret till utlandet (se prop. 1999/2000:39 s. 104). Det finns därutöver inga särskilda överväganden i förarbetena om anlitan av annan aktör för lagring av uppgifterna som användaren har fått åtkomst till.

Enligt Lantmäteriet vill fler och fler globala aktörer använda information i fastighetsregistret. Det rör sig främst om belägenhetsadresser som används till exempel i kartappar. Lantmäteriet har förklarat att för att kunna hålla hög prestanda i sina tjänster, vill dessa aktörer lagra information i flera olika världsdelar som till exempel Nordamerika, Europa och Asien. Dessa aktörer har enligt Lantmäteriet antingen fått avslag från Lantmäteriet eller blivit tvingade att endast lagra information inom EU, för att få åtkomst till uppgifterna i fastighetsregistret. Aktörerna har i dessa fall gjort Lantmäteriet

uppmärksam på att Sverige sticker ut i fråga om sin tolkning av vad som utgör en personuppgift. Enligt dessa aktörer utgör belägenhetsadresser inte personuppgifter i andra länder.

Lantmäteriet har också framfört till oss att det är vedertaget på den så kallade informationsmarknaden att företag köper lagringslösningar som en extern tjänst. Enligt Lantmäteriet gäller det såväl stora företag som banker, försäkringsbolag och industrier som små nystartade företag. Lantmäteriet har förklarat att det är bland annat kraven på it-säkerhet som gör att en aktör som vill ha åtkomst till fastighetsregistret, väljer att anlita specialiserade företag i fråga om lagring i stället för att sätta upp egna lagringsmiljöer. Enligt Lantmäteriet uppstår det en komplicerad situation, främst beroende på regelverket i EU:s dataskyddsförordning, när tjänsten för den externa lagringen erbjuds av globala företag som ägs av bolag utanför EU och EES. De mest anlitade företag inom extern lagring enligt Lantmäteriet är Google, Amazon och Microsoft.

Lantmäteriet menar att det är svårt för myndigheten att avgöra hur långt myndighetens ansvar sträcker sig i att bedöma integritets- och säkerhetsfrågor hos användaren för att medge åtkomst till fastighetsregistret.

Utifrån våra kontakter med aktörer som har avtal med Lantmäteriet har vi fått höra att många upplever den nuvarande bedömningen i fråga om extern lagring som ologisk. Flera aktörer har påpekat att fastighetsregisterlagstiftningen, såsom den tillämpas av Lantmäteriet, går i motsatt riktning jämfört med teknikutvecklingen när det gäller informationssäkerhet. Aktörerna har också framfört att de upplever att det är rigorösa krav på säkerhet när det gäller extern lagring som sker i kombination med direktåtkomst till fastighetsregistret, medan det inte ställs lika höga krav för annat digitalt tillgängliggörande. Aktörerna har framfört att det är svårt att förstå varför det är olika krav beroende på formen för tillgängliggörande och uppfattar detta som en inkonsekvent tillämpning av lagstiftningen.

7.7.5 Särskilt om brottsbekämpande myndigheters behov

I våra kontakter med Polismyndigheten har det framförts att polisen har behov av direktåtkomst till fastighetsregistret, så att det går att söka på personnummer. Detta är inte tillåtet i dag enligt 7 § fastig-

hetsregisterlagen. Enligt Polismyndigheten behövs även fortsatt lokal lagring av uppgifter ur fastighetsregistret hos myndigheten, men direktåtkomst med relevanta sökmöjligheter är ett viktigt komplement. Polismyndigheten har också framfört att det ofta inte räcker med åtkomst till informationen, utan att myndigheten har stort behov av så kallad domänkompetens. Det kan till exempel handla om att Lantmäteriet behöver förklara olika komplicerade ägarförhållanden kring en viss fastighet. Polismyndigheten har beskrivit att Lantmäteriet är behjälplig med support och att det finns ett fortsatt och stadigvarande behov av support från Lantmäteriet.

Polismyndigheten har vidare framfört att Lantmäteriet bör ha en mer proaktiv roll i fråga om vilken information ur fastighetsregistret som lämnas till Polismyndigheten. Dagens regler innebär att Lantmäteriet till exempel gör urval och bearbetningar i fastighetsregistret på begäran av Polismyndigheten. Polismyndigheten har förklarat att Lantmäteriet bör kunna upptäcka avvikande förändringar i fastighetsregistret och självmant underrätta Polismyndigheten om dessa på eget initiativ.

Vi har även träffat Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet för att ta reda på om det finns ytterligare behov. Representanter från Skattebrottsenheten har framfört till oss att de i de allra flesta fall har tillräcklig åtkomst till fastighetsregistret. Däremot har de framfört till oss att Lantmäteriet är en viktig myndighet som borde kunna sätta stopp för eller förhindra och försvåra överlåtelser som misstänks vara ett led i brottslighet. Det har också framförts till oss att Lantmäteriet är en nätverksmyndighet i det myndighetsgemensamma arbetet mot organiserad brottslighet vilket borde förutsätta att Lantmäteriet har ett tydligt uppdrag att verka brottsförebyggande.

7.8 Användarnas rätt till digital åtkomst till fastighetsregistret

Av våra direktiv framgår att vi ska bedöma hur dataförmedlarnas och slutanvändarnas rätt till elektronisk åtkomst till fastighetsregistret kan tydliggöras och hur sådan rätt ska prövas av Lantmäteriet. Av direktiven framgår också att användare av fastighetsregistret under lång tid framfört önskemål om ökad tydlighet och förutsebarhet i lagstiftningen för uppgifter i fastighetsregistret som inte är person-

uppgifter. Enligt direktivet gäller detta särskilt i fråga om adressuppgifter och uppgifter om fastighetsbeteckningar i situationer där information ska användas i karttjänster.

7.8.1 Reglering av rätten till digital åtkomst till fastighetsregistret

Vi kan konstatera att fastighetsregisterlagen inte reglerar någon rätt för enskilda att få åtkomst till fastighetsregistret i digital form. Lantmäteriets myndighetsuppgift att försörja samhället med grundläggande fastighetsinformation, som regleras i myndighetens instruktion, innebär inte heller någon sådan rätt.

Särskilda bestämmelser om format för utlämnande finns däremot i lagen (2022:818) om den offentliga sektorns tillgängliggörande av data (öppna data-lagen). Av förarbetena till öppna data-lagen framgår att den gäller exempelvis när en myndighet har i uppgift att tillhandahålla vissa data eller när syftet med ett register, som till exempel med fastighetsregistret, är att ge offentlighet åt informationen (se prop. 2021/22:225 s. 29 f.). Däremot gäller inte öppna data-lagen om skälet till att digital åtkomst nekas exempelvis beror på bestämmelser som begränsar sådan möjlighet i fråga om personuppgifter (se nämnda prop. s. 22).

Vi anser i likhet med Öppna data-utredningen att det är tillräckligt för att öppna data-lagen ska bli tillämplig, att den berörda myndigheten har gjort bedömningen att det inte finns något hinder mot att göra information tillgänglig och erbjuder därmed åtkomst till informationen i visst format, se betänkande *Innovation genom information* (SOU 2020:55) s. 130. Om myndigheten ändå nekar en enskild att ta del av erbjudandet, eller om den enskilde motsätter sig villkoren för att få ta del av erbjudandet, ska denne enligt vår uppfattning kunna begära ett skriftligt och motiverat beslut av myndigheten enligt öppna data-lagen.

Enligt 2 kap. 2 § öppna data-lagen ska data tillgängliggöras i det befintliga formatet eller, om sökanden begär det och det är lämpligt samt praktiskt möjligt, i ett format som bland annat är öppet och maskinläsbart. Det som avses med maskinläsbara format är så kallade informationstjänster som alltså ska läsas av datorer eller andra data-maskiner. Det krävs i dessa fall ett särskilt program eller gränssnitt till sådana tjänster för att en människa ska kunna läsa informationen.

Särskilda krav på format finns för så kallade värdefulla datamängder i 2 kap. 3 § öppna data-lagen. En värdefull datamängd ska enligt bestämmelsen tillgängliggöras i ett maskinläsbart format genom ett lämpligt gränssnitt eller genom bulknedladdning. Europeiska kommissionen har fastställt vilka de värdefulla datamängderna är i genomförandeförordningen (EU) 2023/138 av den 21 december 2022 om fastställande av en förteckning över särskilda värdefulla dataset och arrangemangen för offentliggörande och vidareutnyttjande av dessa.

Denna förordning pekar bland annat ut datamängder som består av

- fastighetsgränser
- fastighetsbeteckningar
- belägenhetsadresser
- byggnader.

Nämnda datamängder finns i fastighetsregistret. Lantmäteriet har förklarat för oss att det handlar om datamängder som Lantmäteriet tillgängliggör som kartdata, det vill säga i tjänster med geografisk information.

7.8.2 Värdefulla datamängder

En definition av vad som menas med värdefulla datamängder finns i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1024 av den 20 juni 2019 om öppna data och vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn (öppna data-direktivet).

Enligt artikel 2.10 är värdefulla datamängder handlingar vars vidareutnyttjande är förknippat med stora fördelar för samhället, miljön och ekonomin. Enligt definitionen kan fördelarna till exempel uppstå på grund av informationens lämplighet för att skapa mervärdetjänster, applikationer och nya arbetstillfällen.

Enligt artikel 14.2 måste ett antal kriterier vara uppfyllda för att fastställa särskilda värdefulla datamängder. Datamängden ska ha potential att

- skapa viktiga socioekonomiska eller miljömässiga fördelar och innovativa tjänster

- gynna ett stort antal användare, i synnerhet små och medelstora företag
- bidra till att generera intäkter
- kombineras med andra datamängder.

De datamängder som Europeiska kommissionen har fastställt som värdefulla datamängder enligt genomförandeförordningen (EU) 2023/138 är alltså sådana datamängder som kommissionen har bedömt uppfylla nämnda kriterier.

7.8.3 Lantmäteriets problembeskrivning

Lantmäteriet har framfört att i de fall belägenhetsadresser och uppgifter om byggnader anses utgöra indirekta personuppgifter, så är begränsningarna i fastighetsregisterlagen oproportionerliga i förhållande till samhällets behov av informationen. Lantmäteriet menar att fastighetsregisterlagen behöver tydliggöras särskilt i fråga om uppgifter som omfattas av EU:s regler kring värdefulla datamängder, som vi har beskrivit ovan. Lantmäteriet efterfrågar i denna del en förnyad proportionalitetsbedömning i fråga om begränsningar för tillhandahållande av värdefulla datamängder som finns i fastighetsregistret.

7.8.4 Övriga medskick

I våra kontakter med aktörer som har avtal med Lantmäteriet har liknande synpunkter som de från Lantmäteriet framförts. Det som efterfrågas särskilt är vad som utgör personuppgifter i fastighetsregistret.

Det har dock också framförts synpunkter av mer processuell karaktär när det gäller användarnas rätt till digital åtkomst till fastighetsregistret. Aktörerna är i huvudsak nöjda med Lantmäteriets handläggning av ärenden enligt fastighetsregisterlagen. Det finns dock en osäkerhet kring vad de kan kräva av myndigheten när en begäran exempelvis om direktåtkomst handläggs ovanligt länge, eller om dokumentationen kring de tjänster som erbjuds inte motsvarar önskemålen.

Vi har uppfattat att det nuvarande regelverket som rör åtkomst till fastighetsregistret i digital form är i hög grad ogenomtränglig utifrån ett användarperspektiv.

7.9 Förmåga att motstå och hantera cyberangrepp och andra it-incidenter som berör fastighetsregistret

I våra direktiv beskrivs att det i dag inte finns några specifika regler för fastighetsregistret som syftar till att öka förmågan att motstå och hantera cyberangrepp och andra it-incidenter. Sådana regler skulle enligt våra direktiv exempelvis kunna innebära krav på spårbarhet av förändringar i registret och uppgiftsskyldighet gentemot myndigheter med ansvar inom informationssäkerhetsområdet.

Bakgrunden till att detta tas upp som problem i direktiven är det försämrade säkerhetspolitiska läget. Av direktiven framgår att Sverige kontinuerligt utsätts för olika former av cyberangrepp som inte minst riktas mot svenska myndigheter. Det framgår vidare att regeringen arbetar aktivt med att öka motståndskraften mot sådana angrepp och bland annat därför inrättat ett nationellt cybersäkerhetscenter i syfte att stärka den samlade förmågan att förebygga, upptäcka och hantera cyberhot.

Enligt våra direktiv ska vi därför bedöma behovet av författningsstöd för att öka förmågan att motstå och hantera cyberangrepp och andra it-incidenter som berör fastighetsregistret, däribland behovet av uppgiftsskyldighet gentemot myndigheter med ansvar inom informationssäkerhetsområdet.

Definitionen av cybersäkerhet framgår av termbanken för informationssäkerhet hos Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Med cybersäkerhet menas enligt termbanken informationssäkerhet avseende indirekta och direkta, externa beroenden och hot som finns i ett större och mer komplext digitalt ekosystem än (enbart) inom den egna organisationen eller samhället.

7.9.1 Cybersäkerhetsutredningens problembeskrivning

Cybersäkerhetsutredningen skriver i betänkandet *Sveriges säkerhet – behov av starkare skydd för nätverks- och informationssystem* (SOU 2021:63), s. 106 f., att den digitala utvecklingen i samhället går snabbt men att informations- och cybersäkerheten inte ökar i samma takt. Enligt utredningen innebär det att det uppstår ett gap som ökar riskerna för att drabbas av ett cyberangrepp eller en it-incident.

Av nämnda betänkande (s. 105) framgår att informations- och cybersäkerhet innebär en strävan efter att skydda information så att

- den alltid finns när den behövs (tillgänglighet)
- det går att lita på att den är korrekt och inte manipulerad eller förstörd (riktighet)
- endast behöriga personer får ta del av den (konfidentialitet)
- det går att följa hur och när informationen har hanterats och kommunicerats (spårbarhet).

Informations- och cybersäkerhet syftar även till att skydda nätverks- och informationssystem i övrigt, enligt utredningen.

Utredningen har gjort en ingående kartläggning och analys av offentliga utredningar och myndighetsrapporter i fråga om brister och utmaningar som rör informations- och cybersäkerheten. I sammanfattningen av utredningarna och rapporterna tar utredningen bland annat upp följande (se nämnda betänkande s. 213 f.):

- På nationell nivå saknas det enhetlig styrning och samordning av arbetet med informations- och cybersäkerhet.
- Det är svårt att få en sammanhängande bild av samtliga regelverk om informations- och cybersäkerhet samt säkerhetsskydd och hur de ska tolkas.
- Det är svårt för många myndigheter att göra egna bedömningar av skyddsvärdet i den egna verksamheten, hotbilden mot verksamheten och verksamhetens sårbarheter. Som en följd av det har många myndigheter svårt att vidta ändamålsenliga och kostnads-effektiva säkerhetsåtgärder.

Av utredningens redogörelse har vi kunnat utläsa att flera utredningar och rapporter pekar på fragmentering på kravställningen för informationstillgångar, se nämnda betänkande bland annat s. 230 och 235. Av redogörelsen framgår att en konsekvens av detta är att samma typ av information riskerar få helt olika skydd beroende på var i förvaltningssystemet som den hanteras. Vidare framgår det att när myndigheter samverkar och utbyter information, så behövs det en enhetlig informationsklassning för att informationen ska få likvärdigt skydd hos alla myndigheter som hanterar den.

Mot bakgrund av problembilden bedömde Cybersäkerhetsutredningen att det finns en stor risk att fragmenteringen ökar, se nämnda betänkande s. 361. Utredningen bedömde vidare att det fragmenterade arbetet riskerar leda till att samma typ av information och nätverks- och informationssystem erhåller olika skyddsåtgärder beroende på vilken verksamhetsutövare som hanterar informationen och var i dennes system som informationen finns. Utredningen föreslog att frågan om gemensamma regler, tydligare styrning och samordning bör utredas och analyseras ytterligare i särskild ordning.

7.9.2 Beredskapssektorn försörjning av grunddata

Enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap (beredskapsförordningen) utgör försörjning av grunddata en beredskapssektor. Lantmäteriet är beredskapsmyndighet för grundläggande fastighetsinformation och geografisk information, vilket framgår av nämnda förordning och 8 § förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet. Skatteverket är sektorsansvarig myndighet.

Beredskapsmyndigheterna ska ha god förmåga att motstå hot och risker, förebygga sårbarheter, hantera fredstida krissituationer och genomföra sina uppgifter vid höjd beredskap. Detta framgår av 20 § beredskapsförordningen. De ska enligt nämnda bestämmelse även verka för att övriga statliga myndigheter, kommuner, regioner, sammanslutningar och näringsidkare som är berörda utvecklar sin förmåga i dessa avseenden. Nämnda bestämmelse innehåller även en lista över samverkansskyldighet mellan beredskapsmyndigheterna och med andra aktörer.

Förslaget att grunddata skulle utgöra en egen beredskapssektor lades fram av Utredningen om civilt försvar i betänkandet *Struktur för ökad motståndskraft* (SOU 2021:25), se bland annat s. 234. Utredningen bedömde att grunddata är grundläggande information om personer, företag, fastigheter och geografi. Enligt utredningen behöver grunddata kunna göras tillgänglig för olika aktörer som bedriver samhällsviktig verksamhet i händelse av fredstida kriser eller vid krigsfara och ytterst krig. Utredningen menade att det finns en risk att viktig information för nationens suveränitet helt eller delvis går förlorad vid en väpnad konflikt om inte särskilda åtgärder vidtas i förväg. Att kunna återuppbygga ett samhälle efter en väpnad konflikt kräver att grundläggande information om vem som är vem, vem som äger vad samt vilka gränser som finns till exempel kring fastigheter finns bevarad. Utredningen konstaterar att detta tidigare var uppgifter som fanns dokumenterade på papper och som fanns i olika arkiv, men som i dag i princip skulle kunna finnas samlat i en enda serverhall i ett annat land än Sverige utan särskilda skydd.

7.9.3 Grunddatadomäner

Bolagsverket, Lantmäteriet, Myndigheter för digital förvaltning (Digg), MSB, samt Skatteverket fick i december 2019 ett regeringsuppdrag att tillsammans etablera ett nationellt ramverk för grunddata inom den offentliga förvaltningen, se *Uppdrag om säker och effektiv tillgång till grunddata* (Fi2018/02149/DF, Fi2018/03036/DF och I2019/01060/DF). Av myndigheternas slutrapport till detta uppdrag framgår olika grunddata enligt myndigheterna ska leva upp till fastställda gemensamma krav, se rapporten s. 30. Ett krav är till exempel att det ska finnas gemensamma begrepps- och informationsmodeller för grunddata för att säkerställa så kallad interoperabilitet. Ett annat krav är informationsmodellen ska ha en informationsklassning i fråga om informationssäkerhet.

Vi har uppfattat att grunddata enligt myndigheternas rapport kan avse även andra data än de som avses i beredskapsförordningen. Grunddata kan till exempel vara uppgifter om fordon eller hälsa.

Myndigheternas förslag i slutrapporten var bland annat att det skulle införas så kallade grunddatadomäner där den ansvariga myndigheten levererar bland annat en övergripande informationsmodell

över den information som finns i domänen, se s. 51. Den domänansvariga myndigheten ska enligt slutrapporten också ha mandat att ställa krav på dataproducenterna inom domänen.

Myndigheternas förslag har ännu inte lett till några författningsändringar.

7.9.4 Pågående utredning om interoperabilitet vid datadelning

Regeringen har den 14 juli 2022 tillsatt en utredning för att analysera befintlig styrning och reglering av interoperabilitet vid datadelning inom den offentliga förvaltningen och från den offentliga förvaltningen till externa aktörer (Utredningen om interoperabilitet vid datadelning, I 2022:03 och dir. 2022:118). Syftet med utredningen är att öka den offentliga förvaltningens förmåga att samverka digitalt genom att dela data på ett effektivt och säkert sätt samtidigt som den personliga integriteten värnas och säkerheten i systemen och i samhället förblir robust. Utredningen ska utgå från det arbete som Digg utför när det gäller den digitala infrastrukturen Ena (Sveriges digitala infrastruktur).

Utredningen föreslår att MSB ska ges i uppdrag att utreda om adekvata, gemensamma och koordinerade skyddsnivåer eller andra lämpliga säkerhetsåtgärder kan användas vid datadelning inom hela den offentliga förvaltningen och med externa aktörer (se SOU 2023:96 s. 250).

7.9.5 Nationellt cybersäkerhetscenter

Regeringen beslutade den 10 december 2020 att inrätta en samverkan inom cybersäkerhetsområdet genom ett nationellt cybersäkerhetscenter (Fö2019/01330). De fyra myndigheterna som ingår i centret är Förvarets radioanstalt, Försvarmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Säkerhetspolisen. Enligt uppdraget ska myndigheterna ha en nära samverkan med Förvarets materielverk, Polismyndigheten och Post- och telestyrelsen.

Cybersäkerhetscentrets uppdrag är bland annat att koordinera arbetet för att förebygga, upptäcka och hantera cyberangrepp och andra it-incidenter samt utgöra en plattform för samverkan om

informationsutbyte med privata och offentliga aktörer inom cybersäkerhetsområdet. Samverkan ska utvecklas stegvis exempelvis i syfte att rikta och samordna varningar av seendehot och cyberangrepp.

7.9.6 Lantmäteriets problembeskrivning

Lantmäteriet menar att den viktigaste delen av cybersäkerhet är tillgänglighet även om spårbarhet kan vara centralt beroende på vilken typ av angrepp som systemen utsätts för. Enligt Lantmäteriet är kraven på tillgänglighet till fastighetsregistret mycket höga vilket innebär att Lantmäteriet måste ha en teknisk miljö som står emot angrepp. För att förstå vilka typer av angrepp som pågår behöver Lantmäteriet utbyta information med andra myndigheter och företag. Sådana kontakter är centrala enligt Lantmäteriet. Lantmäteriet menar att det krävs mycket resurser för att ha en robust it-miljö, dels för att ha motståndskraft, dels för att kunna återhämta sig från ett angrepp. Enligt Lantmäteriet är det viktigt med kontinuitetsplanering.

Representanter från Lantmäteriet har vidare framfört att det finns beroenden till det Nationella cybersäkerhetscentret och till CERT-SE. Det senare är Sveriges nationella CSIRT (Computer Security Incident Response Team) med uppgift att stödja samhället i arbetet med att hantera och förebygga it-incidenter. Verksamheten bedrivs vid MSB.

7.9.7 Övriga medskick

I våra kontakter med representanter från myndigheter och verksamhetsutövare har det framkommit att det finns en ökad oro för att det görs olika bedömningar avseende samma information hos olika aktörer och att det leder till onödiga sårbarheter.

Samtliga verksamhetsutövare som vi har pratat med anser att det behöver byggas upp stadigvarande kontaktvägar och samverkan för att i större utsträckning bevaka även privata verksamhetsutövarers skyddsvärden i statliga register, som till exempel i fastighetsregistret.

Flera aktörer har lyft att det behövs ökad kunskap i samverkan för att kunna utforma adekvata och effektiva åtgärder för informationssäkerhet i respektive verksamhet. Några aktörer har också lyft

behov av tydligare förutsättningar för att använda det nationella cybersäkerhetscentrets plattform för samverkan och informationsutbyte.

Det har även framförts till oss att det finns behov av gemensamma regler för grunddata när det gäller förmågan att motstå och hantera cyberangrepp, mot bakgrund av arbetet med Ena (den digitala infrastrukturen för informationsutbyte som Digg ansvarar för), förslaget till grunddatadomäner och den pågående utredningen om interoperabilitet som vi har beskrivit ovan.

7.10 Tillgång till fastighetsregistret via säkra kommunikationsnät

Enligt våra direktiv ska vi analysera behovet av tillgång till information i fastighetsregistret via säkra kommunikationsnät för brottsbekämpande myndigheter och myndigheter med övergripande ansvar för planering av samhällets krisberedskap och civilt försvar. Vi ska bedöma vilka åtgärder som bör vidtas för att möta detta behov.

Av direktiven framgår att informationssäkerheten för särskilt känslig kommunikation mellan Lantmäteriet och andra myndigheter som begär information ur fastighetsregistret skulle öka om kommunikationen gick över ett säkert kommunikationsnätverk. Ett behov av sådan kommunikation kan till exempel finnas när information hämtas från fastighetsregistret inom ramen för en brottsutredning. Det framgår vidare att det i dag saknas ett tydligt ansvar för Lantmäteriet att tillgodose sådana behov exempelvis hos brottsbekämpande myndigheter. Enligt direktiven kan förberedande åtgärder behöva vidtas i form av författningsändringar och praktiska åtgärder hos Lantmäteriet för att möjliggöra anslutning via säkra kommunikationsnät.

Vi har uppfattat att det säkra kommunikationsnät som finns och är aktuellt i dagsläget är det så kallade SGSI-nätet.

7.10.1 SGSI

SGSI (Swedish Government Secure Intranet) är en nationell kommunikationstjänst som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap förvaltar, utvecklar och tillhandahåller. Detta framgår av 16 a § förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för

samhällsskydd och beredskap. Enligt nämnda bestämmelse ska tjänsten tillhandahållas statliga myndigheter, kommuner och regioner. Tjänsten ska också tillhandahållas andra aktörer som enligt författning eller genom avtal har ålagts ett särskilt ansvar för beredskap vid olyckor, kriser eller höjd beredskap.

SGSI bygger på en infrastruktur som är skild från internet och går över ett särskilt nät och beskrivs närmare i Justitiedepartementets skrivelse *Kommunikationstjänsten SGSI – utvidgad användarkrets och förtydligande av MSB:s uppdrag* (Ju2020/04335).

7.10.2 Lantmäteriets problembeskrivning

Lantmäteriet använder i dag SGSI för att leverera uppgifter till Polismyndigheten, men har framfört till oss att detta inte har fungerat särskilt bra. Lantmäteriet tillhandahåller dock inte säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter via digitala nät eftersom Lantmäteriet anser att de befintliga gemensamma nationella lösningarna i dag endast kan användas upp till en viss nivå. Tillhandahållande av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter kan förekomma till exempelvis verksamhetsutövare rörande uppgifter som rör deras egna fastigheter eller nyttjanderätter.

Därutöver menar Lantmäteriet att de befintliga gemensamma lösningarna, som till exempel SGSI, inte är gjorda för att publicera en tjänst till många aktörer, det vill säga där anslutna aktörer kan ställa en fråga till ett visst register. Enligt Lantmäteriet skulle det vara önskvärt att tjänster som tillgängliggör grundläggande information och som i normalfallet är tillgängliga via öppna nät, kan tillgängliggöras på samma sätt via de säkra näten. Det är dock inte något som Lantmäteriet kan lösa på egen hand.

7.10.3 Övriga medskick

I våra kontakter med Polismyndigheten har det framförts att den nuvarande användningen av SGSI är godtagbar. Polismyndigheten har dock ett utökad behov av digital åtkomst till fastighetsregistret, särskilt när det gäller direktåtkomst och möjlighet att söka på personnummer. I sådana fall har vi uppfattat att det är en förutsättning

att kommunikationen för frågor som ställs i systemet måste gå via säkra nät utifrån Polismyndighetens kravställning på skyddsnivå.

Beroende på om Lantmäteriets myndighetsuppdrag utvecklas till att bidra till brottsbekämpande verksamhet, har vi uppfattat att ytterligare befintliga lösningar som brottsbekämpande myndigheter använder, kan vara aktuella för Lantmäteriet.

I våra kontakter med Skatteverket som sektorsansvarig myndighet för beredskapssektorn försörjning av grunddata, se beredskapsförordningen (2022:524), har det framkommit att det för närvarande bland annat pågår ett arbete med att identifiera beroenden mellan de olika sektorerna. Ett medskick till oss var att sektorernas koppling till grunddata är så självklar att den ofta missas eller inte tänks på. Vi har uppfattat att de befintliga kommunikationssätten för grunddata inte är något som rent allmänt föranleder diskussioner eller synpunkter, men att det är möjligt att kravbilden tydliggörs under beredskapssektorns fortsatta arbete.

7.11 Informationssäkerhet hos dataförmedlare

Enligt våra direktiv ska vi bedöma om det bör införas en särskild reglering för informationssäkerhet hos dataförmedlare och i så fall om en sådan ordning bör innefatta ett tillståndsförfarande för dataförmedlare.

Bakgrunden till uppdraget i denna del är följande:

- En dataförmedlare ansvarar självständigt enligt lagstiftningen om dataskydd.
- Åtkomst till Lantmäteriets informationstjänster är dock förenad med villkor för hur tjänsterna och informationen får användas till exempel i kommersiell verksamhet.
- Villkoren, som till exempel regleras i avtal eller särskilda beslut, ger Lantmäteriet viss kontroll över hur grundläggande fastighetsinformation används och syftar till att minska risken för otillbörlig användning, men det finns situationer där denna kontroll antingen inte fungerar tillräckligt bra eller uppfattas som alltför långtgående.

Mot denna bakgrund konstateras det i våra direktiv att det behövs ett förbättrat skydd och kontroll över data hos samtliga aktörer som bidrar till samhällets försörjning med grundläggande fastighetsinformation. Enligt direktiven behövs det tydligare rättsliga förutsättningar för alla led i informationsförsörjningskedjan exempelvis genom att ersätta dagens avtalsbaserade ordning med ett författningsreglerat tillståndsförfarande.

7.11.1 Dataförmedlare och vidareförädlare av fastighetsinformation

I våra direktiv anges att det finns ett stort antal företag som förmedlar information i fastighetsregistret och som har tecknat avtal med Lantmäteriet. I direktiven kallas dessa aktörer för dataförmedlare som anpassar och bearbetar informationen utifrån sina kunders behov. Enligt våra direktiv säljer de exempelvis olika typer av karttjänster eller upplysningar om fastigheter och bidrar på så sätt till en väl fungerande försörjning av fastighetsinformation.

Lantmäteriet kallar de aktörer som myndigheten har avtal med för vidareförädlare av grundläggande fastighetsinformation. Lantmäteriet är skyldig att tillhandahålla grundläggande fastighetsinformation mot avgift. Avgiften ska enligt 30 § förordningen (2009:946) med Lantmäteriets instruktion tas ut för tillhandahållandet av informationen och för upplåtelsen av rätten att använda informationen. Upplåtelsen av rätten att använda informationen sker genom licensavtal där det tillåtna nyttjandet och övriga förutsättningar för detta anges. Lantmäteriet har särskilda licensavtal bland annat för kommersiell användning av fastighetsinformationen. En vidareförädlare kan enligt Lantmäteriet exempelvis distribuera data i obearbetad form eller vidareförädla data och göra anpassningar utifrån sina kunders behov. Vidareförädling innebär till exempel att företaget skapar mervärdestjänster eller produkter med fastighetsinformation. Vi har uppfattat att tjänster och produkter kan tas fram på beställning av exempelvis en viss bank eller som ett erbjudande till en bestämd eller obestämd krets av verksamheter. Förutom banker kan det till exempel handla om tjänster och produkter för fastighetsbolag, mäklare, skogsföretag, telekomföretag, energiföretag, byggföretag och aktörer inom den offentliga sektorn.

Fram till år 2010 hade Lantmäteriet en verksamhetsgren som hade i uppdrag att agera som vidareförädlare av fastighetsinformation. Denna verksamhetsgren kallades Metria och är numera ett privatägt aktiebolag. Enligt förarbetena till beslutet om bolagisering av Metria framgår bland annat att konkurrensutsatt verksamhet i normalfallet inte bör bedrivas i myndighetsform (se prop. 2010/11:53 s. 7).

I våra kontakter med de aktörer som har avtal med Lantmäteriet har vi efterfrågat exempel på hur de själva beskriver sin verksamhet. Ett exempel på en beskrivning var att de är informationstjänsteföretag med tjänster såsom exempelvis verksamhetssystem, data, analys och förädlad information samt datahosting.

Av våra kontakter med aktörerna har vi uppfattat att den så kallade informationsmarknaden som aktörerna verkar inom är svårdefinierad som egen bransch och att det saknas tydliga gemensamma forum för gemensamma intressen inom branschen.

Det innebär också att det är svårt att uppskatta denna marknads storlek i ekonomiska termer. I förarbetena till bolagiseringen av Metria gjordes det uppskattningar av omfattningen på informationsmarknaden i de delar som Metrias verksamhet berördes av. Marknaden för kart- och fastighetsdata uppskattades då, för mer än 13 år sedan, till totalt 330 miljoner kronor per år, se prop. 2010/11:53 s. 11. Av nämnda förarbeten s. 12 framgår att marknaden för dataförädling och analyser, det vill säga bearbetade grunddata, uppskattades till 300 miljoner kronor per år.

Från några av de större aktörerna har vi fått uppskattningar som pekar på att dagens totala omsättning vad gäller tillhandahållande av information från fastighetsregistret i vart fall överstiger 300 miljoner kronor medan marknaden för geografisk information och analys-tjänster bedöms uppgå till mer än 500 miljoner kronor.

Av Lantmäteriets årsredovisning för 2022 framgår att intäkterna för fastighetsinformation totalt uppgick till drygt 255 miljoner kronor. I denna summa ingår Geodatasamverkan som faller utanför de privata företagens verksamhet, varför cirka 200 miljoner kronor kan bedömas utgöra betalningar från företagen. Från Lantmäteriet har vi inhämtat att merparten av företagen betalade mindre än 2 miljoner kronor, och färre än en handfull betalade mer än 10 miljoner kronor. Medianvärdet ligger också under 2 miljoner kronor.

Vi kan dock konstatera att informationsmarknaden ökar bara genom att titta på antalet aktörer som har avtal med Lantmäteriet i fråga om fastighetsinformation. När våra direktiv beslutades 2022 hade 63 aktörer avtal med Lantmäteriet angående fastighetsinformation. Ett halvår senare har antalet ökat till över 70. Men omsättningen har samtidigt sjunkit något.

7.11.2 Lantmäteriets problembeskrivning

Lantmäteriet har framfört till oss att villkoren för användningen ställs upp bland annat med stöd av 6 § fastighetsregisterlagen. Enligt Lantmäteriet är det otydligt hur långtgående ansvar myndigheten har enligt denna bestämmelse för att identifiera och förhindra riskfyllda behandlingar hos andra aktörer. Myndigheten säger sig tillämpa 6 § fastighetsregisterlagen både som en hanteringsregel och en bestämmelse om tillgång till information.

Utifrån våra kontakter med Lantmäteriet har vi uppfattat att tillämpningsproblemet handlar om de olika aspekterna av 6 § fastighetsregisterlagen baserat på hur Lantmäteriet tillämpar bestämmelsen.

Vi har uppfattat att en aspekt handlar om att myndigheten ska bedöma vad som ens får tillgängliggöras genom direktåtkomst eller andra fördefinierade tjänster, det vill säga om myndigheten över huvud taget kan erbjuda sådan åtkomst för viss information. Enligt Lantmäteriet måste myndigheten kontinuerligt ompröva sina tjänster utifrån förändrade riskbedömningar. Enligt Lantmäteriet kan detta föranleda att åtkomsten till befintliga tjänster ibland måste stramas åt i avvaktan på att tjänsterna ändras utifrån den nya riskbedömningen.

Vi har uppfattat att den andra aspekten handlar om myndighetens möjlighet att avhjälpa vissa risker genom att uppställa villkor för användningen av informationen och på så sätt möjliggöra åtkomst. Lantmäteriet har förklarat att det främst är denna aspekt som leder till gränsdragningsproblem för myndighetens ansvar och då särskilt personuppgiftsansvaret. Lantmäteriet har förklarat att det finns en risk att myndighetens krav är mer långtgående än vad som krävs enligt EU:s dataskyddsförordning och efterfrågar tydligare gränsdragning för ansvaret enligt fastighetsregisterlagen i förhållande till den generella regleringen.

Lantmäteriet har också framfört att tillhandahållandeförfarandet med avtal, licenser och beslut och särskilda villkor enligt fastighetsregisterlagen kan vara förvirrande både för myndigheten själv och för användarna. En konsekvens av detta är att regelefterlevnaden blir otydlig. Myndigheten har dock påpekat att fördelarna med ett annat förfarande måste överväga nackdelarna med det nuvarande, om det nuvarande förfarandet ska ändras.

Enligt Lantmäteriet har antalet aktörer som tecknat avtal med myndigheten blivit mycket stort under de senaste åren, och det har skapat nya utmaningar för myndigheten för att säkerställa att kraven på skydds nivå upprätthålls.

7.11.3 Övriga medskick

Flera aktörer som har avtal med Lantmäteriet har framfört att de anser att de har ett självständigt ansvar för egen hantering av data och för att bedöma om en tänkt hantering går att genomföra inom lagens ramar. De har också framfört att de vill ha fullt ansvar eftersom det bland annat handlar om ett gott rykte för det egna företaget. I fråga om informations säkerhet har några aktörer upplyst oss om att de är certifierade enligt standarden ISO27001. De företag vi haft kontakt med har också förklarat att de inte anser sig ha någon roll i Lantmäteriets uppdrag att förse samhället med fastighetsinformation eftersom de är kommersiella aktörer.

Ett generellt medskick från flera av aktörerna har varit att tydligare rättsliga förutsättningar för aktörer på informationsmarknaden skulle kunna innebära förbättrade förutsättningar för myndigheternas tillit till dessa aktörers hantering av data. Det skulle i sin tur kunna leda till bättre förutsättningar för myndigheter att våga dela mer data.

Några aktörer som har sin verksamhet i de nordiska länderna, eller som hämtar data från olika svenska myndigheter, har påpekat att tillhandahållandet kring den grundläggande informationen bland annat avseende fastigheter, inte är samordnat när det gäller kraven och villkoren som ställs på aktörerna.

I fråga specifikt om fastighetsregistret har några aktörer uttryckt sig initialt positiva till att ett tillståndsförfarande eller någon slags certifiering, i stället för ett avtalsförfarande. Som skäl har de angett

att det kan förstärka skyddet för fastighetsregistret och göra det enklare att följa upp användningen och hanteringen av uppgifterna i registret. Flera aktörer har lyft fram att en fördel med ett tillståndsförfarande kan vara att processen för bedömning av åtkomst kan bli enklare. Utifrån ett konkurrensperspektiv har en del aktörer ansett att tydligare regler innebär generellt sett också tydligare spelregler för berörda aktörer på marknaden.

7.12 Skydd för geografisk information i fastighetsregistret som är av betydelse för Sveriges säkerhet

Av våra direktiv framgår att vi ska bedöma hur skyddet kan stärkas för fastighetsregistret i fråga om geografisk information som är av betydelse för Sveriges säkerhet. Problemet som beskrivs i våra direktiv är att sekretessmarkering av information som är lägesbestämmd innebär att uppgiften, tvärt emot syftet med skyddet, kan komma att synliggöras. Ett tillräckligt starkt skydd kan enligt våra direktiv därför inte alltid åstadkommas genom en sekretessmarkering, det vill säga genom reglerna om sekretess.

Enligt våra direktiv ska vi bland annat föreslå ett fullgott alternativ till sekretessmarkering av geografisk information i fastighetsregistret som omfattas av sekretess.

Den information i registret som kan vara berörd är till exempel redovisning på den digitala registerkartan i kombination med registerinformation om byggnader, deras användning och geografiska läge.

7.12.1 Centrala bestämmelser som berörs av problembeskrivningen

Vi har identifierat följande centrala bestämmelser i denna del av problembeskrivningen. Bestämmelserna beskrivs i olika tidigare kapitel, men sammanfattas översiktligt här nedan.

Bestämmelser om sekretess till skydd för Sveriges säkerhet finns i 15 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL). Enligt 15 kap. 2 § OSL gäller sekretess för uppgift som rör verksamhet för att försvara landet eller planläggning eller annan förberedelse av sådan verksamhet eller som i övrigt rör totalförsvaret, om det kan an-

tas att det skadar landets försvar eller på annat sätt vållar fara för rikets säkerhet om uppgiftens röjs (försvarssekretess).

Bestämmelsen är utformad med ett så kallat rakt skaderekvisit, vilket innebär presumtion för offentlighet. Försvarssekretess kan gälla för uppgifter vid alla myndigheter, däribland uppgifter i fastighetsregistret. Närmare redogörelse för bestämmelsen finns i avsnitt 6.2.2.

Grundläggande regler om sekretessmarkering av allmänna handlingar finns i 2 kap. 20 § tryckfrihetsförordningen (TF). Enligt bestämmelsen får anteckning om hinder att lämna ut allmän handling bara göras på en handling, eller det datasystem vari handlingen hanteras, som omfattas av bestämmelse av sekretess. Det sätt att markera att en handling kan innehålla uppgifter som omfattas av sekretess kallas sekretessmarkering och regleras i 5 kap. 5 § OSL.

Myndigheten är som huvudregel inte skyldig att förse uppgifter med sekretessmarkering. En sekretessmarkering innebär inte något bindande avgörande i sekretessfrågan. Se närmare beskrivning av dessa regler i avsnitt 6.2.3.

Av 2 kap. 3 § första stycket TF framgår att med handling förstås framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel.

En upptagning kan vara en så kallad färdig elektronisk handling med fixerat innehåll eller en så kallad potentiell elektronisk handling, det vill säga möjliga sammanställningar av elektroniskt lagrade uppgifter. Ett typexempel på vad som brukar benämnas potentiella handlingar är stora datoriserade myndighetsregister där uppgifterna kan skifta från tid till annan och där viss information avses bli sammanställd efter önskemål i det enskilda fallet. Detta framgår av förarbetena till 2 kap. 3 § TF, se prop. 2001/02:70 s. 22. Handlingsoffentligheten beskrivs närmare i avsnitt 5.2.

Med säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter avses enligt 1 kap. 2 § säkerhetsskyddslagen (2018:585) uppgifter som rör säkerhetskänslig verksamhet och som därför omfattas av sekretess enligt OSL, eller som skulle ha omfattats av sekretess enligt OSL, om OSL hade varit tillämplig. Begreppet ”omfattas av sekretess” läser vi mot bakgrund av motsvarande ordalydelse i 2 kap. 20 § TF i kombination med 5 kap. 5 § OSL. Med andra ord innebär en bedömning av sekretess i dessa fall inte något bindande beslut i fråga om uppgifternas offentlighet. I propositionen till säkerhetsskyddslagen framhålls att särskilt relevant för vägledning i fråga om vilka uppgifter som till sin

natur medför krav på säkerhetsskydd är försvarssekretessen i 15 kap. 2 § OSL, se prop. 2017/18:89 s. 135. Även andra sekretessbestämmelser kan tjäna som vägledning till vilka förhållanden som är av betydelse för Sveriges säkerhet, exempelvis i 18 kap. OSL. Enligt Lantmäteriet kan 18 kap. 8 § OSL som rör säkerhets och bevakningsåtgärd också vara aktuell för fastighetsregistret, men det är ovanligt.

Säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter delas in i säkerhetsskyddsklasser utifrån den skada som ett röjande av uppgiften kan medföra för Sveriges säkerhet, se 2 kap. 5 § säkerhetsskyddslagen. Klassificeringen bör i första hand betraktas som en hanteringsregel, vilket innebär att den inte ska vara avgörande vid en prövning enligt OSL om utlämnande av uppgifter. Om en uppgift omfattas av sekretess och har betydelse för Sveriges säkerhet ställer alltså säkerhetsskyddslagen, enligt nämnda förarbeten, särskilda krav på hur uppgiften ska hanteras. Bedömningen ska ske utifrån en bedömning av uppgifternas konfidentialitet och inte utifrån en bedömning av riktighet och tillgänglighet (se prop. 2017/18:89 s. 65).

Av 3 kap. 7 § säkerhetsskyddsförordningen (2021:955) framgår att det finns en skyldighet att förse säkerhetsskyddsklassificerade handlingar med en anteckning om vilken säkerhetsskyddsklass uppgifterna i handlingen har.

Lantmäteriet får ge direktåtkomst till fastighetsregistret enligt de förutsättningar som anges i 7 § fastighetsregisterlagen. Myndigheten får göra sammanställningar och urval för annans räkning, men med de begränsningar som framgår av 8 och 9 §§ fastighetsregisterlagen. Myndigheten får också lämna ut delar eller hela datamängder ur fastighetsregistret på medium för automatiserad behandling, vilket innebär att uppgifterna kan laddas ner till mottagarens system. Begränsningarna i denna del regleras i 10 § nämnda lag.

Enligt 6 § fastighetsregisterlagen ska Lantmäteriet dessutom bland annat se till att det inte uppkommer risker ur säkerhetssynpunkt, vilket innefattar svenska försvarsintressen. Syftet med bestämmelsen är att möjliggöra ytterligare begränsningar än i 7 till 10 §§ fastighetsregisterlagen, se prop. 1999/2000:39 s. 140. Närmare beskrivning av bestämmelserna finns i avsnitt 4.3.8.

Bakgrunden till att Lantmäteriet har så omfattande möjligheter att tillgängliggöra fastighetsinformation digitalt är Lantmäteriets uppdrag som myndighet att försörja samhället med grundläggande fastighetsinformation. Detta framgår av Lantmäteriets instruktion, se 3 till 5 §§

i förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet. Mer om bakgrunden till reglerna om informationsförsörjning finns i avsnitt 5.4.3.

Ytterligare begränsningar finns för det digitala tillgängliggörandet när det sker enligt öppna data-lagen för vidareutnyttjande, se 2 kap. 1 § i den lagen. Öppna data-lagen reglerar vissa skyldigheter i fråga om digitalt tillgängliggörande för att främja den offentliga sektorns tillgängliggörande för vidareutnyttjande, särskilt i form av öppna data. Nämnad bestämmelse innebär dock en begränsning i dessa skyldigheter om tillgängliggörandet anses innebära risker för Sveriges säkerhet.

7.12.2 Uppgifter i fastighetsregistret som omfattas av försvarssekretess

I våra kontakter med representanter från Lantmäteriet har myndigheten framfört följande.

Enligt myndigheten är det främst sammanställningar av uppgifter i registret som kan aktualisera bestämmelsen om försvarssekretess. Det rör sig om sammanställningar som kan bearbetas så att man av sammanställningen kan utvinna en annan och mer känslig information än av uppgifterna var för sig. Enligt Lantmäteriet kan det till exempel handla om information som pekar ut fastigheter där det bedrivs säkerhetskänslig verksamhet eller som pekar ut strategiska samband mellan olika objekt, vilket alltså i sig inte är uppgifter som ingår i registret.

Lantmäteriet har också framfört att fastighetsregistret kan innehålla uppgifter som inte borde ha registrerats enligt de anvisningar som finns, och som i onödan ger alltför detaljerad information om till exempel vad ett visst objekt på fastigheten används till. Sådana uppgifter kan omfattas av 15 kap. 2 § OSL. Lantmäteriet har haft kontakter i denna fråga med Riksarkivet, som också utfärdat myndighetsspecifika föreskrifter om gallring och annan arkivhantering (RA-MS 2020:21 och 2023:8). Ett arbete pågår enligt uppgift från Lantmäteriet med att gallra dessa uppgifter.

Vidare har Lantmäteriet framfört att det är också problematiskt med befintliga redovisningar av fattade beslut som skulle behöva åtgärdas genom en ny ärendehandläggning. Till exempel rör det sig om

beslut om fastighetsgränser där gränserna i vissa fall redan från början borde ha utformats med beaktande av totalförsvarsperspektivet.

7.12.3 Hur kan sammanställningar göras i fastighetsregistret och av vem?

Utifrån de kontakter vi har haft med Lantmäteriet har vi uppfattat följande i fråga om hur sammanställningar kan göras och av vem.

Det är enbart Lantmäteriet som kan göra urval och bearbetningar av information direkt ur fastighetsregistret. Lantmäteriet får ge digital åtkomst till offentliga uppgifter i fastighetsregistret enligt de förutsättningar som framgår av 2 § och 6–10 §§ fastighetsregisterlagen. Sådan digital åtkomst innebär att någon annan aktör än Lantmäteriet tillåts att söka, titta på eller ladda ner uppgifterna ur registret. Lantmäteriet bestämmer i förväg hur sökmöjligheten för externa aktörer ska vara utformad, till exempel i fråga om sökbegrepp. Lantmäteriet bestämmer också i förväg vilka delar av fastighetsregistret som ska kunna laddas ner och lagras lokalt till exempel för särskilt anpassade tjänster inom kreditväsendet eller liknande. Varje begäran om åtkomst till en tjänst med viss information prövas av Lantmäteriet i varje enskilt fall och rätten att använda informationen och tjänsten regleras i ett avtal.

Lantmäteriet har inte kontroll över vilka sammanställningar som användaren gör efter att uppgifterna har lämnats ut.

7.12.4 Fastighetsregistret och system för tillhandahållande

Lantmäteriet har av säkerhets- och andra skäl skiljt systemet för tillhandahållande av information ur fastighetsregistret från de system som förvarar fastighetsregistret. Lantmäteriet har förklarat att informationen så att säga hämtas ur fastighetsregistret utifrån förbestämda specifikationer och läggs i ett tillhandahållandesystem för ett standardiserat tillhandahållande genom digitala tjänster. Vi har uppfattat att dessa specifikationer baseras bland annat på de förbestämda begränsningar som vi har nämnt ovan.

7.12.5 Lantmäteriets problembeskrivning

Lantmäteriet har framfört till oss att myndigheten under flera års tid har arbetat med att ta fram en mer automatiserad metod för identifiering av sammanställningar som aktualiserar bestämmelsen om försvarssekretess. Arbetet har enligt Lantmäteriet utgjort en del i myndighetens implementering av den nya säkerhetsskyddslagen i verksamheten kring fastighetsregistret. Lantmäteriet har påpekat att det ligger i sakens natur att det från sekretesssynpunkt inte går att sekretessmarkera uppgifter i potentiella handlingar, utan att det krävs andra sätt att ringa in möjliga sammanställningar som kan innehålla skyddsvärd information. Myndigheten har i detta arbete behövt initiera en dialog med olika verksamhetsutövare för att kunna bygga upp en fördjupad kompetens kring vilka uppgifter som skulle kunna läsas ut ur olika sammanställningar.

Enligt Lantmäteriet är det inte möjligt att en gång för alla ringa in den information som är skyddsvärd i potentiella handlingar utan vad som är känsligt kommer att variera över tid. Det innebär enligt Lantmäteriet att innehållet i det digitala tillgängliggörandet kommer att minska eller öka beroende på hur informationen i fastighetsregistret förändras eller hur säkerhetsläget förändras.

Lantmäteriet har också påpekat att bara för att viss information inte görs tillgänglig via tjänster i det digitala tillhandahållandet innebär det inte att uppgifterna är sekretessbelagda i dessa fall. Enligt myndigheten är det möjligt att uppgifterna lämnas ut i det enskilda fallet till exempel vid en begäran om offentlighetsuttag.

Lantmäteriet har dessutom framfört att uppgifterna i fastighetsregistret också finns i andra offentliga register och i de bakomliggande ärendeakterna hos de myndigheter som är dataproducenter till fastighetsregistret. Enligt Lantmäteriet finns det en utmaning i att bedömningar kan göras olika av olika myndigheter, för samma uppgifter.

Lantmäteriet har framfört att man anser sig ha stöd för sådana anpassningsåtgärder enligt den gällande 6 § fastighetsregisterlagen, men att den bestämmelsen behöver tydliggöras. Bestämmelsen är enligt Lantmäteriet inte bara en hanteringsregel för information, utan myndigheten tillämpar den även som en materiell regel vid prövning av begäran om digital åtkomst till fastighetsregistret.

Lantmäteriet menar att fastighetsregisterlagen utformats med fokus på integritetsskydd medan frågan om totalförsvarsintressen endast nämns i några få meningar i förarbetena. Myndigheten menar att det är svårt att utläsa hur bestämmelsen förhåller sig till annan generell lagstiftning som rör informationssäkerhet och säkerhetsskydd. En konsekvens av detta är enligt Lantmäteriet till exempel att användarna av fastighetsregistret får svårt att förstå varför digital åtkomst nekas i vissa fall samtidigt som uppgifterna trots det kan lämnas ut via offentlighetsprincipen.

Lantmäteriet har också framfört att utformningen av skyddsåtgärder för sammanställningar som tillgängliggörs i digitala tjänster innebär att man kan behöva utöka skyddet till mer uppgifter än vad som egentligen krävs enligt offentlighets- och sekretesslagen. I denna del anser myndigheten att det är svårt att bedöma hur långtgående en åtgärd får vara i fråga om offentlig information innan den kan anses inskränka syftet med fastighetsregistret på ett oproportionerligt sätt. En negativ konsekvens av ett oproportionerligt skydd som rör offentlig information kan enligt Lantmäteriet exempelvis leda till att förutsättningarna för rätten till egendomsskyddet försämrats. Lantmäteriet efterfrågar ett tydliggörande av myndighetens ansvar enligt 6 § fastighetsregisterlagen.

7.12.6 Övriga medskick från andra intressenter

Utifrån våra kontakter med olika verksamhetsutövare och andra intressenter har följande ytterligare medskick framkommit.

Flera aktörer har lyft att det är viktigt att påverka skyddet för informationen så tidigt som möjligt i processen som leder till att informationen registreras i fastighetsregistret. Aktörerna har påpekat att det inte enbart är Lantmäteriets ansvar att skydda informationen utan att även verksamhetsutövarna har ett ansvar för att till exempel inte lämna in mer information än nödvändigt till Lantmäteriet. Det har också framförts att verksamhetsutövaren i större utsträckning behöver undersöka andra alternativ än fastighetsrättsliga åtgärder som leder till registrering i ett publikt register. Flera aktörer har lyft att det finns behov av kunskapsuppbyggnad hos dem själva i dessa frågor.

Representanter från Försvarsmakten har också påpekat att verksamhetsutövare inte alltid äger den fastighet där verksamheten bedrivs, vilket innebär ytterligare en komplexitet i fråga om de fastighetsrättsliga åtgärderna.

En återkommande fråga som har diskuterats under våra möten med verksamhetsutövare och andra intressenter är vilka alternativa sätt det finns för åtkomst till samma information till exempel hos andra myndigheter. Som vi har uppfattat medskicket i denna del handlar det om att varje myndighet var för sig kan anses ha följt kraven i gällande rätt för sin information, men att det inte finns något ansvar för samordning av skyddet mellan de berörda aktörerna.

Flera aktörer har också framfört att de har själva stort behov av åtkomst till fastighetsregistret och att det är önskvärt att det digitala tillgängliggörande graderas utifrån ett öppenhetsperspektiv och berättigat intresse, snarare än att vissa uppgifter tas bort helt från dessa tjänster. Representanter från Försvarsmakten har framfört att det förutom gradering av öppenhet utifrån berättigat intresse också behövs möjlighet att begränsa det digitala tillgängliggörande om det skulle innebära negativa konsekvenser för Sveriges säkerhet. Vi har uppfattat att det handlar om fortsatt behov av sådan reglering som finns i den befintliga 6 § fastighetsregisterlagen.

Ett generellt medskick från flera aktörer är att lagstiftningen kring sekretess och säkerhetsskydd är komplicerad att tillämpa på potentiella handlingar som består av offentliga uppgifter, men som kan innehålla en aggregerad känslig information. Av det som har framförts till oss vid flertalet tillfällen har vi uppfattat att förekomsten av samma begrepp i offentlighets- och sekretesslagen och säkerhetsskyddslagen leder till oklarheter om hur reglerna ska tillämpas, och att begreppen rent språkligt leder tanken till att det är fråga om traditionella handlingar. Exempel på begrepp som vållar diskussioner är begreppet omfattas av sekretess och diskussionerna handlar om var gränsen går för säkerhetsskyddslagens tillämpningsområde.

7.13 Villkor med hänsyn till risker ur säkerhetssynpunkt

Enligt våra direktiv ska vi analysera om det finns fortsatt behov av att kunna besluta särskilda villkor enligt 6 § fastighetsregisterlagen, och vid behov förtydliga tillämpningsområdet för bestämmelsen.

7.13.1 Centrala bestämmelser som berörs av problemet

Enligt 6 § fastighetsregisterlagen ska den statliga lantmäterimyndigheten se till att det inte uppkommer otillbörligt intrång i registrerades personliga integritet eller risker från säkerhetssynpunkt. För dessa syften får myndigheten, enligt bestämmelsen, i enskilda fall besluta att ytterligare villkor ska gälla utöver dem som anges i 7–10 §§ fastighetsregisterlagen. De villkor som regleras i 7–10 §§ rör utlämnande i digital form men dessa bestämmelser rör enbart behandling av personuppgifter.

Enligt 1 § förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet, är Lantmäteriet den statliga lantmäterimyndigheten.

Enligt förarbetena till 6 § fastighetsregisterlagen är syftet med bestämmelsen, i fråga om säkerhet, att så långt som möjligt förhindra sådan behandling som framstår som riskfylld för svenska försvarsintressen, se prop. 1999/2000:39 s. 140. Av nämnda förarbeten framgår också att bestämmelsen inte ger någon föreskriftsrätt utan villkoren ska kunna ställas upp i det enskilda fallet, främst vid det digitala tillgängliggörandet i dess olika former.

Vidare framgår det att bestämmelsen utgör en slags ventil eftersom det inte har varit möjligt att förutse alla situationer och önskemål som kan uppstå. De exempel som framgår av förarbetena är att villkoren kan begränsa vilka uppgifter som får behandlas eller vilken spridning som får ges uppgifter som lämnas ut genom att de kan laddas ner till mottagarens system. Närmare beskrivning av bestämmelsen finns i avsnitt 4.3.8.

När information tillgängliggörs för vidareutnyttjande enligt öppna data-lagen, får villkoren för användningen inte utformas hur som helst. Enligt 2 kap. 5 § samma lag får villkor ställas upp bara om det är motiverat av ett allmänintresse. Enligt bestämmelsen ska villkor vara objektiva, proportionerliga och icke-diskriminerande för jämförbara slag

av vidareutnyttjande. Ett villkor får därutöver inte begränsa konkurrensen eller i onödan inskränka möjligheterna att vidareutnyttja data.

7.13.2 Lantmäteriets villkor för användning av fastighetsinformation

Vi har uppfattat att Lantmäteriet uppställer villkor för användning av fastighetsinformation enligt följande.

Enligt Lantmäteriet uppställer myndigheten två typer av villkor. Myndigheten har standardiserade avtalsvillkor som gäller när åtkomst till tjänster med viss information medges. Myndigheten kan också uppställa villkor för medgivandet i sig, vilket i så fall sker genom ett skriftligt och överklagbart beslut enligt fastighetsregisterlagen.

Lantmäteriet har särskilda avtal med villkor för kommersiell vidareförädling och villkor för kategorier av slutanvändning av informationen. Kategorierna för slutanvändning är

- kommersiell slutanvändning
- icke kommersiell användning
- forskning, utbildning och kulturverksamhet
- offentlig användning
- offentlig användning inom ambulans- och räddningstjänstverksamheter.

Det finns också särskilda villkor för specifik användning som avser vissa typer av produkter med både geografisk information och fastighetsinformation, till exempel olika publika tjänster som baseras på belägenhetsadresser i fastighetsregistret.

Enligt Lantmäteriet utgör avtalen en upplåtelse av rätten att använda Lantmäteriets information, vilket innebär att avtalen innehåller en licens i upphovsrättslagens (1969:729) mening. Anledningen till detta förfarande finns enligt Lantmäteriet i 30 § förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet där det framgår att myndigheten ska ta ut avgifter för upplåtelse av rätt att använda informationen. Myndigheten hävdar alltså upphovsrätt eller databasskydd för informationen enligt upphovsrättslagen och det är, som vi har uppfattat det, anledningen till att villkoren ställs upp i avtalsform.

Ett särskilt villkor i Lantmäteriets avtal är, utifrån vad vi har sett, att lagring eller bearbetning av fastighetsinformation inte får ske utanför EU eller EES. Vi har uppfattat att villkoret inte är avgränsat till personuppgifter. I dessa fall uppställer Lantmäteriet krav på att sådan användning måste godkännas av Lantmäteriet genom ett särskilt beslut och på de villkor, krav och förutsättningar som myndigheten ställer bland annat av säkerhetsskäl. Lantmäteriet ställer också krav på att godkänna anlitande av externa leverantörer för lagring eller bearbetning. De villkor vi har tittat på och beskrivit ovan finns i Lantmäteriets allmänna villkor avseende kommersiell vidareförädling, 2021, Lantmäteriets dnr I2017/822.

Ett avtal kan enligt Lantmäteriet inte tecknas förrän myndigheten har tagit ställning till sökandens begäran om åtkomst till informationen via en viss tjänst, bland annat enligt fastighetsregisterlagen.

Lantmäteriet har förklarat att förekomsten av villkor i ett beslut enligt fastighetsregisterlagen baseras på vad sökanden har angett i sin begäran. Lantmäteriet har dessutom särskilda blanketter där begäran kan beskrivas och där myndigheten frågar om hur informationen kommer att användas. Om sökanden till exempel har angett att den kommer att lagra uppgifterna utanför EU, kan det enligt Lantmäteriet innebära en grund för avslag av begäran enligt 6 § fastighetsregisterlagen. Lantmäteriet menar att det är på samma sätt som villkoren i 7–10 §§ fastighetsregisterlagen fungerar, vilket är vad 6 § hänvisar till.

Enligt Lantmäteriet utgör avtalsvillkoren ett komplement i de fall förutsättningar ändras efter att beslut om åtkomst fattats.

7.13.3 Lantmäteriets beskrivning av problemet med villkoren

Enligt Lantmäteriet är det i dag vedertaget på informationsmarknaden att man köper in lagringslösningar som en extern tjänst. Det gäller såväl stora företag som banker, försäkringsbolag och industrier som små nystartade verksamheter. Lantmäteriet menar att det ställs höga krav på säkerhet inom sådana verksamheter. Myndigheten har uppmärksammat att fler och fler aktörer använder externa lagringslösningar och att dessa lösningar ofta innebär att information lagras utanför EU.

Det är enligt Lantmäteriet svårt för myndigheten att avgöra hur långt myndighetens ansvar enligt 6 § fastighetsregisterlagen sträcker sig i att bedöma säkerhetsfrågor kopplat till var och hur informationen får lagras av användare.

Enligt Lantmäteriet kan begreppet villkor i nämnda bestämmelse innebära en yttre gräns för myndighetens ansvar i fråga om vad Lantmäteriet får lämna ut i digital form, vilket ställer krav på en materiell prövning av någon annans tänkta hantering av information. Begreppet villkor kan dock också utgöra ett slags förbehåll eller ett användarvillkor. Denna otydlighet i kombination med ytterligare villkor i avtal gör enligt Lantmäteriet att regelefterlevnaden blir otydlig både för myndigheten själv och för användarna.

Lantmäteriet har dock framfört att behov av att uppställa villkor fortfarande är aktuellt eftersom den digitala åtkomsten till fastighetsregistret annars kan bli onödigt restriktiv.

7.13.4 Medskick från andra intressenter

I våra kontakter med användare och andra intressenter har det framkommit följande medskick i denna del.

Flera aktörer som har avtal med Lantmäteriet har framfört att de anser att de även här har ett självständigt ansvar för egen hantering av data och för att bedöma om en tänkt hantering går att genomföra inom lagens ramar. De har också framfört att de vill ha fullt ansvar eftersom det bland annat handlar om ett gott rykte för det egna företaget.

Några aktörer har framfört att Lantmäteriets särskilda villkor ger sämre förutsebarhet för vilken åtkomst som kan vara godkänd. Enligt aktörerna är det ibland svårt att förstå varför ett villkor leder till avslag för åtkomst eller varför ett liknande fall bedömdes annorlunda av Lantmäteriet. Aktörerna menar att det uppstår en situation som gör att de tvingas prova sig fram med ansökningar om åtkomst exempelvis kring en viss affärsidé, för att se om affärsidén är möjlig att genomföra.

Det har också framkommit att det är svårt att överklaga beslut som grundas på 6 § fastighetsregisterlagen och att det är upp till Lantmäteriet att bevisa de risker som myndigheten anser finnas hos mottagaren.

7.14 Säkerhetsskydd vid informationsutbyte

Enligt våra direktiv ska vi bedöma hur ett fullgott säkerhetsskydd kan garanteras när

- uppgifter lämnas till Lantmäteriet av en fastighetsägare som bedriver säkerhetskänslig verksamhet samt
- vid informationsutbyte mellan Lantmäteriet och Skatteverket respektive kommunala lantmäterimyndigheter.

I denna del har vi fått följande medskick från berörda intressenter.

7.14.1 Behov av en stärkt offentlig-privat samverkan

I våra kontakter med olika privata verksamhetsutövare har det framkommit att det behövs mer enhetliga och långsiktigt hållbara kontaktvägar och en stärkt samverkan mellan dem själva och med Lantmäteriet kring fastighetsinformation. Verksamhetsutövarna har inte efterfrågat mer regler eller formalia kring säkerhetsskyddet utan befintliga regler har ansetts vara tillräckliga.

Verksamhetsutövarna har framfört till oss att en viktig förutsättning för att uppnå ett fullgott säkerhetsskydd är en gemensam lägesbild och tillräcklig kompetens kring olika skyddsvärden som kan finnas i fastighetsregistret. Vi har uppfattat att kompetensen avser helhetsbilden på ett övergripande plan samt arbetet med att identifiera skyddsvärden samt hot- och sårbarheter kopplade till dessa och att bedöma vilka säkerhetsskyddsåtgärder som är nödvändiga.

7.14.2 Behov av enhetligt skydd tidigt i processen

Kommunala lantmäterimyndigheter är behöriga att föra in uppgifter i fastighetsregistrets allmänna del enligt 4 § fastighetsregisterlagen jämte 19 kap. 6 § fastighetsbildningslagen (1970:988).

Det finns för närvarande 40 kommunala lantmäterimyndigheter. Berörda kommuner samarbetar i ett nätverk hos Sveriges kommuner och regioner. Vi har träffat styrgruppen för detta nätverk samt två enskilda lantmäterimyndigheter som är olika stora och därmed har något olika förutsättningar för sin verksamhet. I våra möten med

dessa aktörer har vi bland annat ställt frågor om ärenden som innehåller säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter och rutiner för registrering i fastighetsregistret. Vi har även ställt liknande frågor till verksamhetsutövare som har erfarenhet av att vara sakägare i sådana ärenden. I denna del har vi fått fram följande.

Samtliga aktörer har påpekat att det finns behov av övergripande nationella digitala lösningar som uppfyller kraven på skydd för hantering av uppgifter som omfattas av försvarssekretess. Kommunikation i dessa ärenden sker i dag inte digitalt. De två kommunala lantmäterimyndigheter vi har träffat har framfört att antal ärenden av detta slag har ökat under senare år och att det inte är helt enkelt att samordna bedömningar i olika frågor med andra lantmäterimyndigheter inklusive Lantmäteriet. Enligt aktörerna finns det också ett arv med tidigare ärenden som hanterades utifrån andra bedömningar och rutiner.

Några av verksamhetsutövarna vi har träffat har efterfrågat att det ska finnas en särskild ingång för ärenden som kräver speciell kompetens i fråga om säkerhet, och helst enbart hos den statliga lantmäterimyndigheten. Enligt dessa aktörer kan det på så sätt vara lättare att säkerställa enhetlig hantering, adekvat kompetensnivå och att ett begränsat antal personer hanterar känslig information. Å andra sidan har det vid våra möten med intressenterna i denna del också framkommit att en viktig del i kompetensen är kännedom om de lokala förhållandena. Vid våra kontakter med kommunala lantmäterimyndigheter har det därutöver framförts till oss att det är viktigt att dessa självständigt kan och får hantera samtliga ärendetyper inom sitt geografiska område.

7.14.3 Underrättelseskyldighet mellan Lantmäteriet och Skatteverket

Informationsutbytet mellan Lantmäteriet och Skatteverket sker främst kring taxeringsuppgiftsdelen i fastighetsregistret. Informationsutbytet regleras som en ömsesidig underrättelseskyldighet.

Enligt 74 § fastighetsregisterförordningen ska Skatteverket på uppdragning för automatiserad behandling underrätta Lantmäteriet om de uppgifter som ska föras in i taxeringsuppgiftsdelen i fastighetsregistret och även i vissa andra delar. Det är här fråga om uppgifter

från beskattningsdatabasen enligt lagen (2001:181) om behandling av uppgifter ur i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

Enligt nämnda bestämmelse ska Skatteverket underrätta Lantmäteriet även om andra uppgifter från folkbokföringsdatabasen enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

Lantmäteriet ska enligt 75 § fastighetsregisterförordningen underrätta bland annat Skatteverket om ändringar i allmänna delen som rör indelningen i fastigheter eller som medför en ny beteckning för en fastighet. Nyss nämnda underrättelser ska lämnas på upptagning för automatiserad behandling senast 14 dagar efter dagen för registrering, enligt 77 § fastighetsregisterförordningen.

Lantmäteriet ska även underrätta Skatteverket om beslut med anledning av ansökan om lagfart eller inskrivning av tomträtt utom i de fall då ärendet har uppskjutits, se 78 §.

Enligt Lantmäteriet och Skatteverket har myndigheterna i dag ett samarbete kring skyddsvärden i fastighetsregistret och vilka åtgärder som behöver vidtas för de problem som identifierats som gemensamma. Skatteverket har framfört att regler som styr detta informationsutbyte inte bör vara för detaljerade och inte heller styra sättet för överföring. Lantmäteriet har framfört att det finns behov en starkare samordning mellan myndigheternas bedömningar av skyddsvärden med mera kring information som utbyts.

8 Personuppgiftsbehandling i fastighetsregistret

8.1 Inledning

Av våra direktiv framgår att vi ska göra en integritetsskyddsanalys och mot bakgrund av den ta ställning till vilka regler om behandling av personuppgifter som bör gälla, bland annat när det gäller ändamål för sådan behandling, direktåtkomst och Lantmäteriets urval och bearbetningar av personuppgifter på uppdrag av annan. I den fortsatta beskrivningen använder vi begreppet integritetsanalys, vilket är i enlighet med Integritetsskyddsmyndighetens språkbruk.

Detta kapitel utgör ett inledande underlag för integritetsanalysen. Vi har med hjälp av Lantmäteriet kartlagt hur den befintliga personuppgiftsbehandlingen kring fastighetsregistret ser ut. Lantmäteriet har också beskrivit sina överväganden kring integritetsrisker mot bakgrund av myndighetens personuppgiftsansvar för fastighetsregistret.

I detta kapitel beskriver vi också närmare regeringens överväganden kring integritetsrisker rörande den nuvarande fastighetsregisterlagen.

Närmare redogörelse för vilken verksamhetsreglering och data-skyddsreglering som gäller specifikt för den befintliga personuppgiftshanteringen i fastighetsregistret finns i kapitel 4–6.

8.2 Personuppgiftsbehandling i fastighetsregistret

Med personuppgifter avses varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person som är i livet. Avgörande är om den personuppgiftsansvarige eller någon annan kan knyta den

aktuella uppgiften, ensamt eller i kombination med andra uppgifter, till en individ, se artikel 4.1 i EU:s dataskyddsförordning.

Vilka individer registreras då i fastighetsregistret och vilka andra individer kan identifieras med hjälp av fastighetsregistret?

8.2.1 Vem registreras i fastighetsregistret?

I kapitel 5 har vi beskrivit olika samhällsintressen som fastighetsregistret tjänar. De samhällsintressen som gör att individer blir registrerade i fastighetsregistret är främst intresset att samhället får kännedom om rättsförhållanden rörande fast egendom.

Det rör sig om personer som till exempel har köpt, ärvt eller fått en fastighet i gåva (fastighetsägare). Andra personer är sådana som inte är fastighetsägare men har någon slags nyttjanderätt till annans fastighet. Det kan röra sig om exempelvis innehavare av tomträtt, vilket är en slags nyttjanderätt, som registreras särskilt (tomträttshavare).

Andra typer av nyttjanderätter rör till exempel servitut för vägar, rätt att ha ledningar, använda brunnar med mera (rättighetshavare). Nyttjanderätten framgår som utgångspunkt som en uppgift om belastning på den fastighet som berörs av nyttjanderätten. På så sätt skyddas nyttjanderätten även om ägandeförhållandena ändras. Det kan dock vara svårt att få en aktuell bild av vem som faktiskt är innehavare av en nyttjanderätt om nyttjanderätten inte är knuten till en fastighet. Uppgifter om innehavare av nyttjanderätt kan finnas i fastighetsregistret, men de uppdateras inte i dagsläget. Problemet i denna del rör dock främst innehavare av nyttjanderätt som juridiska personer (se vidare problembeskrivningen i avsnitt 7.4.3).

En kreditgivare som lånat ut pengar till en fastighetsägare med dennes fastighet som säkerhet för lånet är en annan sorts rättighetshavare. Också dessa rättighetshavare är beroende av att kunna få snabba och korrekta besked om rättsförhållanden rörande den fasta egendomen.

Om äganderättsförhållandena ändras, exempelvis genom att personen säljer fastigheten till ett företag, då sparas det tidigare ägandet som historiska uppgifter om fastigheten.

Syftet med registreringen av personuppgifterna i fastighetsregistret är alltså att äganderätten och andra typer av rättigheter, såsom nyttjanderätt, ska skyddas. Det ligger därmed i rättighetshavarnas

intresse att bli registrerade för att få detta skydd. När ägaren förvaltar sin egendom på olika sätt, har också andra berörda intressenter ett intresse av att kontrollera om de aktuella äganderäts- eller andra fastighetsrättsliga förhållandena stämmer. Enkelt uttryckt är det mycket svårt att utöva sin rättighet utan att den är registrerad så att det också framgår vem som är rättighetshavare.

I dagsläget är det cirka 3,5 miljoner privatpersoner som är registrerade i fastighetsregistret, som fastighetsägare eller tomträttsinnehavare, enligt Lantmäteriet. Majoriteten är fastighetsägare. Sammanlagt äger dessa personer cirka 2,9 miljoner av Sveriges knappt 3,4 miljoner fastigheter.

8.2.2 Vilka direkta uppgifter finns om de registrerade?

Vilka direkta uppgifter som ska registreras om ovan beskrivna individer framgår av reglerna för inskrivningsdelen i fastighetsregistret. Enligt 44, 47 och 67 §§ fastighetsregisterförordningen ska uppgifter om lagfart och tomträttsinnehav avse

- person- eller organisationsnummer om sådant finns
- namn
- uppgift om namnändring
- postadress (tilläggsinformation)
- sökandens civilstånd (tilläggsinformation)
 - i förekommande fall makes personnummer, namn och postadress (tilläggsinformation)
 - i förekommande fall tidpunkt för äktenskaps upplösning (tilläggsinformation)
- i förekommande fall vårdnadshavares personnummer, namn och postadress (tilläggsinformation).

Fastighetsregistret omfattas av folkbokföringssekretess enligt 22 § kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL) jämte 6 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) (OSF). Det innebär att om en person har skyddad identitet enligt beslut från Skatte-

verket, så följer sekretessmarkeringen med uppgifterna till fastighetsregistret.

8.2.3 Vad går att utläsa indirekt om de registrerade?

Uppgifter som rör de registrerades ekonomiska förhållanden

Det finns många indirekta personuppgifter i fastighetsregistret, men alla registreras som en uppgift om fastigheten och inte om individen. Med andra ord utgår registreringen från fastigheten och inte från de registrerade personerna (se prop. 1999/2000:39 s. 73).

En fastighet eller nyttjanderätt utgör ett kapital, vilket innebär att fler aktörer (fysiska eller juridiska personer) kan vara berörda av detta kapital. När kapitalet förvaltas på olika sätt behövs det mer uppgifter som kan ha betydelse, exempelvis vid äganderättstvister. I fastighetsregistret registreras därför bland annat uppgifter att fast egendom har utmätts (se vidare 44 § 11 fastighetsregisterförordningen). Det finns till exempel även uppgifter om förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken (se 44 § 10 fastighetsregisterförordningen).

Uppgifter som rör själva kapitalet och som säger något om värdet på kapitalet är bland annat uppgift om köpeskilling enligt 44 § 6 fastighetsregisterförordningen.

Enligt 48 § fastighetsregisterförordningen registreras uppgifter om inteckningar bland annat med uppgifter om inteckningens belopp och inteckningens valuta. Dessa uppgifter resulterar i ett pantbrev i fastigheten som sedan kan användas som säkerhet för ett lån med fastigheten som säkerhet. Enligt 48 § 8 fastighetsregisterförordningen kan det finnas en anteckning om innehav av pantbrev eller vilandebevis jämte innehavarens namn och adress.

I taxeringsuppgiftsdelen hämtar Lantmäteriet också uppgifter från Skatteverkets beskattningsdatabas om fastighetsägare eller tomt-rättshavare och ägare till hus på ofri grund, med uppgift om person- eller organisationsnummer, namn och postadress (taxerad ägare). Den rättsliga grunden för denna hämtning finns i 64–65 §§ fastighetsregisterförordningen. Uppgift om fastighetens taxeringsvärde finns också i fastighetsregistret.

Alla dessa uppgifter kan, om de sammanställs, säga något om de registrerade individernas ekonomiska förhållanden, i fråga om fastigheter. Verksamheter som har som ändamål att titta på uppgifter i

fastighetsregistret specifikt kopplade de registrerades ekonomiska förhållanden är exempelvis bank- och kreditväsendet, kreditupplysningsföretag, andra aktörer inom fastighetsmarknaden eller annan fastighetsrelaterad verksamhet samt myndigheter som exempelvis Skatteverket, Kronofogdemyndigheten eller brottsbekämpande myndigheter (särskild i fråga om ekonomisk brottslighet). Fastighetsregistrets syfte är enligt 1 § fastighetsregisterlagen att ge offentlighet åt informationen. Uppgifterna i registret ska alltså göras tillgängliga för samhället, men i fråga om personuppgifter finns det en uppräkningslista av användningsändamålen i 2 § fastighetsregisterlagen. I de flesta fall utgår dessa ändamål från behov av information om fastigheten och inte om individen.

Uppgifter om andra personliga förhållanden

Genom koppling till fastigheten kan fler uppgifter läsas ut om de registrerade. Enligt Lantmäteriet betraktas därför själva kopplingsuppgiften som till exempel fastighetsbeteckning som personuppgift.

I den allmänna delen finns det till exempel uppgifter om själva fastigheten, i byggnadsdelen finns det uppgifter om byggnaderna på fastigheten och i adressdelen finns det uppgifter om fastighetens belägenhetsadress. Varje fastighet har också koordinatuppgifter.

Tillsammans kan dessa uppgifter, med olika detaljeringsgrad, tala om var individen kan uppehålla sig och eventuellt vad den gör där (till exempel att den bor där eller att den bedriver viss verksamhet där, exempelvis är jordbrukare eller skogsbrukare).

Om fastighetsregistret används för att få fram uppgifter av det här slaget, så rör det sig främst om verksamhet som är författningsreglerad. Enligt 2 § 1 punkten fastighetsregisterlagen har fastighetsregistret till ändamål att tillhandahålla personuppgifter för verksamhet för vilken staten eller en kommun ansvarar enligt lag eller annan författning. Det kan exempelvis vara statistikframställning, samhällsplanering, brottsbekämpning eller liknande. Andra ändamål med allmänt intresse kan vara journalistisk verksamhet. Det vanliga är dock som sagt att det är fastigheten som är av intresse och inte själva individen.

Ytterligare uppgifter om andra personliga förhållanden fastighetsregistret innehåller en koppling till

En fastighet kan vara föremål för olika ärenden hos myndigheter. Det kan till exempel vara fråga om ett fastighetsbildningsärende, bygglovsärende eller annat ärende som rör markens användning. Eftersom fastighetsregistret innehåller hänvisningar till ärendeakter som ligger till grund för de uppgifter som registreras i registret, kan ytterligare uppgifter kopplas till de registrerade, genom denna hänvisning. Personuppgiftshantering i dessa fall styrs dock av annan lagstiftning. Exempelvis personuppgiftsbehandling i inskrivningsärenden regleras i inskrivningsförordningen (2000:309).

Även dessa kopplingsuppgifter, som till exempel hänvisning till en ärendeakt, betraktas av Lantmäteriet som personuppgifter.

8.2.4 Behandlingar av personuppgifter i fastighetsregistret

Behandlingar som den personuppgiftsansvariga myndigheten ansvarar för

Begreppet behandling är ett vidsträckt begrepp och omfattar exempelvis insamling, registrering, lagring, bearbetning, utlämnande genom överföring, spridning eller radering (se artikel 4.2 i EU:s dataskyddsförordning).

Fastighetsregisterverksamheten förutsätter att uppgifter förs in i registret, lagras, bearbetas, sammanställs och tillhandahålls. Uppgifterna uppdateras också löpande exempelvis om en fastighet säljs till någon annan. Vilka behandlingar som är nödvändiga framgår av fastighetsregisterlagen och fastighetsregisterförordningen.

Förutsättningar för att medge digital åtkomst till fastighetsregistret framgår av fastighetsregisterlagen som är riktad till Lantmäteriet som personuppgiftsansvarig. Av 7–10 §§ fastighetsregisterlagen framgår att åtkomst kan, utifrån ett antal kriterier, medges i form av direktåtkomst eller utlämnande på medium för automatiserad behandling. Lantmäteriet får också göra urval och bearbetningar för annans räkning i samband med utlämnande på medium för automatiserad behandling. Närmare beskrivning av reglerna finns i kapitel 4.

Det finns inga särskilda bestämmelser som reglerar utlämnandeförfarandet utifrån användarnas perspektiv, utan där gäller de allmänna reglerna i förvaltningslagen när en enskild gör en framställan till myndigheten. Behandlingar som rör ärendehandläggning har alltså stöd i den allmänna myndighetslagstiftningen.

Det är Lantmäteriet som är personuppgiftsansvarig för alla dessa behandlingar enligt 5 § fastighetsregisterlagen och lagringen av uppgifterna sker i dagsläget helt i egen regi, det vill säga är inte utkontrakterad.

Vissa behandlingar utförs av personuppgiftsbiträden till Lantmäteriet

I samband med anpassningen av registerförfattningar till EU:s dataskyddsförordning år 2018 fastställde regeringen att andra aktörer än Lantmäteriet som är behöriga att föra in uppgifter i fastighetsregistret enligt 4 § fastighetsregisterlagen utgör personuppgiftsbiträden till Lantmäteriet. Detta framgår indirekt av 83 § fastighetsregisterförordningen (jfr Ds 2017:19 s. 128 f.). Dessa aktörer är kommuner och kommunala lantmäterimyndigheter.

Lantmäteriet har med stöd av 83 § fastighetsregisterförordningen meddelat föreskrifter om dessa aktörers personuppgiftsbehandling vid registreringsåtgärder i fastighetsregistret (se LMFS 2018:3).

I våra kontakter med Integritetsskyddsmyndigheten har vi blivit uppmärksammade på kraven i artikel 28.3 EU:s dataskyddsförordning i fråga om reglering av personuppgiftsbiträdes hantering i nationell rätt, vilket kan föranleda behov av tydliggöranden i den ovan nämnda regleringen.

Användarnas personuppgiftsbehandlingar

Användarna av fastighetsregistret har ett självständigt ansvar enligt EU:s dataskyddsförordning att behandla de uppgifter som de får åtkomst till i fastighetsregistret, i sin verksamhet. Detta följer av definitionen av personuppgiftsansvaret enligt artikel 4.7 EU:s dataskyddsförordning. Eftersom fastighetsregistret har ett offentlighetssyfte, är det av naturliga skäl inte möjligt att kunna räkna upp alla slutanvändare av fastighetsregistret och vilka behandlingar de utför. Ett exem-

pel är en bank som har direktåtkomst till fastighetsregistret och som söker fram uppgifter om in-teckningar på en fastighet med anledning av att en kund ansöker om ett lån hos banken och vill använda fastigheten som säkerhet i lånet. För att få en uppfattning om volymerna av dessa behandlingar kan nämnas att till exempel år 2022 gjordes det över 640 miljoner anrop till fastighetsregistret via Lantmäteriets direktåtkomsttjänster.

När myndigheter och andra behandlar personuppgifter från fastighetsregistret i egenskap av användare måste rättsligt stöd sökas på annan grund än fastighetsregisterlagen för användarens behandling.

8.3 Personuppgiftsbehandling i Lantmäteriets tillhandahållandeverksamhet

Lantmäteriets tillhandahållandeverksamhet, som regleras som en egen myndighetsuppgift enligt myndighetens instruktion, innebär att begäran om digital åtkomst till fastighetsregistret utgör en egen ärendetyp, se 2 §, 3 § 2 punkten och 5 § förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet. Denna ärendetyp avser alltså särskilt behandlingen tillhandahållande.

Enligt Lantmäteriet ingår i behandlingen tillhandahållande att erbjuda så kallade geodataprodukter som utgör informationstjänster via maskingränssnitt, så kallade API:er. Förenklat uttryckt länkas alltså informationen via dessa tjänster till mottagarens system helt maskinellt och presenteras därefter exempelvis i ett handläggningsstöd som används av människor.

Lantmäteriet har i dag tre typer av geodataprodukter för fastighetsinformation. Dessa är Direktåtkomst, Visning och Nedladdning. Namnen på tjänsterna antyder vilken funktion tjänsterna erbjuder. Varje specifik funktion som till exempel möjliggör sökning eller sammanställning innebär en behandling i sig. Enligt Lantmäteriet tillhandahålls tjänsterna främst till myndigheter, kommuner och privata organisationer, det vill säga till juridiska personer. Som vi nämnt ovan är förutsättningarna för att kunna få åtkomst till dessa tjänster, i fråga om personuppgifter, reglerade i dag i fastighetsregisterlagen (se närmare beskrivning av den lagen i kapitel 4).

Lantmäteriet får utifrån vissa förutsättningar i fastighetsregisterlagen göra urval och bearbetningar på begäran av en annan aktör. Det innebär att behandlingen kan skräddarsys enligt önskemål i det enskilda fallet.

För privatpersoner erbjuder Lantmäteriet möjlighet att se viss information i fastighetsregistret digitalt via myndighetens medborgartjänster. Dessa tjänster är i dagsläget Min fastighet, Vem äger fastigheten och Min karta. Allmänheten kan också kostnadsfritt (med undantag för fastighetsbevis) via telefon eller post beställa utdrag med standardinformation ur fastighetsregistret.

För att få åtkomst till en geodataprodukt krävs att sökandens begäran godkänns av Lantmäteriet. I samband med handläggning av sökandens begäran behandlar Lantmäteriet personuppgifter som rör sökanden. Det inbegriper uppgifter om personnummer och namn på sökanden samt eventuella andra kontaktpersoner, e-post, användarnamn, kundnummer, telefonnummer, uppgift om ärende samt uppgift om användarens positionering.

Åtkomst till Lantmäteriets digitala medborgartjänster förutsätter att användare legitimerar sig digitalt. Myndigheten lagrar uppgifter om inloggningarna och sökning i tjänsterna.

Myndigheten loggar i övrigt användning av myndighetens samtliga tjänster med hänsyn till informationssäkerhet. Loggning sker också avseende vilken användare eller applikation som anropar Lantmäteriets informationstjänst för att kunna ta betalt och för att kunna följa upp användningen. Myndigheten uppställer också villkor enligt 6 § fastighetsregisterlagen för hantering av personuppgifter efter att de har lämnat myndigheten, exempelvis i fråga om hur och var uppgifter får lagras.

8.4 Allmänt om integritetsrisker

Respekten för individens självbestämmande och integritet är grundläggande i en demokrati. Någon enhetlig definition av begreppet personlig integritet finns emellertid inte. Regeringen uttalade dock i samband med den senaste utvidgningen av integritetsskyddet i regeringsformen att en rimlig utgångspunkt för bedömningen av behovet av ett utökat skydd för den personliga integriteten var att den skulle

ske utifrån den enskildes intresse av att skydda information om sina personliga förhållanden, se prop. 2009/10:80 s. 175.

Vissa faktorer har ansetts särskilt viktiga att ta hänsyn till när det gäller att bedöma integritetskänsligheten vid helt eller delvis automatiserad behandling av personuppgifter. Det gäller arten av personuppgifter som samlas in och registreras, varför detta görs, hur och av vem uppgifterna används samt mängden av uppgifter som samlas på ett och samma ställe eller som på något annat sätt är tillgängliga för bearbetningar och sammanställningar (prop. 2005/06:173 s. 15).

Även rådande samhällsvärderingar kan ha viss påverkan på vilken reglering och begränsning av behandlingen av personuppgifter som är nödvändig för att skydda den personliga integriteten (jfr prop. 2022/23:34 s. 161 f.).

Av 2009 års förarbeten framgår att begreppet personliga förhållanden i 2 kap. 6 § RF har samma innebörd som i sekretesslagstiftningen, och omfattar bland annat namn och andra identifikationsuppgifter, adress, familjeförhållanden, hälsa och vandel. Även uppgifter som inte är direkt knutna till den enskildes privata sfär, till exempel anställning, omfattas av begreppet (se prop. 2009/10:80 s. 177).

I EU:s dataskyddsförordning finns det en beskrivning av risken för fysiska personers rättigheter och friheter som kan uppkomma till följd av personuppgiftsbehandling som innebär olika typer av intrång, se skäl 75–76. Enligt skäl 75 kan risker vara av varierande sannolikhetsgrad och allvar och uppkomma till följd av personuppgiftsbehandling som skulle kunna medföra fysiska, materiella eller immateriella skador. Detta gäller särskilt om behandlingen kan leda exempelvis till bedrägeri, ekonomisk förlust eller annan betydande ekonomisk eller social nackdel. Riskerna kan vidare uppkomma om behandlingen kan leda till att de registrerade berövas sina rättigheter och friheter eller hindras att utöva kontroll över sina personuppgifter. Andra risker som nämns är bland annat om behandling avser personuppgifter rörande sårbara fysiska personer, framför allt barn, eller om behandlingen inbegriper ett stort antal personuppgifter och gäller ett stort antal registrerade.

Av skäl 76 till dataskyddsförordningen framgår att sannolikheten och graden av risken bör fastställas utifrån behandlingens art, omfattning, sammanhang och ändamål.

Om risken bedöms innebära betydande intrång och övervakning eller kartläggning av den personliga integriteten krävs det enligt svensk grundlag att behandlingen regleras i lag utifrån de förutsättningar som anges i 2 kap. 6 och 20 §§ RF.

I artikel 6 EU:s dataskyddsförordning finns det särskilda krav på utformning av rättslig grund för behandling av personuppgifter som ska fastställas i nationell rätt. Enligt artikeln får medlemsstaterna också anpassa tillämpningen av dataskyddsförordningens bestämmelser.

Av skäl 50 EU:s dataskyddsförordning framgår bland annat att behandling av personuppgifter för andra ändamål än de för vilka de ursprungligen samlades in endast bör vara tillåten när detta är förenligt med de ursprungliga ändamålen. Av skälets andra stycke framgår dock att om behandlingen grundar sig på nationell rätt som utgör en nödvändig och proportionell åtgärd i ett demokratiskt samhälle i syfte att säkerställa viktiga mål av allmänt intresse, bör den personuppgiftsansvarige tillåtas att behandla personuppgifterna ytterligare, oavsett om detta är förenligt med ändamålen eller inte.

8.5 Integritetsrisker enligt förarbeten till fastighetsregisterlagen

8.5.1 Mängden av uppgifter och möjlighet till sammanställningar innebär integritetsrisker

Enligt förarbetena till den befintliga fastighetsregisterlagen ansåg regeringen att ramarna för integritetsskyddet för fastighetsregistret bör slås fast i en lag (se prop. 1999/2000:39 s. 78). Bakgrunden till detta var tidigare uttalanden om att målet bör vara att meddela bestämmelser i lag i det fall ett register med ett stort antal registrerade och ett särskilt känsligt innehåll inrättas. Detta aktualiserades särskilt i de fall uppgifterna i registret sprids externt i en inte obetydlig omfattning (se prop. 1990/91:60 s. 58).

Regeringen ansåg dock att de enskilda uppgifterna i fastighetsregistret i och för sig inte är så känsliga från integritetssynpunkt och att de har en svag anknytning till enskilda personer (se prop. 1999/2000:39 s. 73 f.). Regeringen ansåg däremot att det var mängden uppgifter i systemet och de sammanställningar som kan göras om en enskild som i vissa fall kan ge upphov till integritetsproblem. Mot den bakgrunden

bedömde regeringen att endast sådan användning av informationen i registret som kan anses vara berättigad ska vara tillåten.

8.5.2 Avvägning mellan användar- och integritetsintressen

Av ovan nämnda förarbeten framgår vidare att det är viktigt att det inte ställs upp onödiga begränsningar för fastighetsregistret. Regeringen poängterade att fastighetsregistrets syfte är att ge offentlighet åt vissa rättsförhållanden och i övrigt är en stor tillgång för samhället. Uppgifter om lagfaren ägare och uppgifter om nybildning av en fastighet gavs som exempel på uppgifter som behöver vara allmänt tillgängliga, bland annat för den allmänna omsättningen och för kreditväsendet. Ett annat exempel som framgår i förarbetena är lägesangivelser i fastighetsregistret som regeringen ansåg tillhöra samhällets viktigaste samordningsnycklar, det vill säga är viktiga för effektivisering och rationalisering av olika verksamheter.

Regeringen poängterade också att fastighetsregistret uppvisar särdrag jämfört med andra statsmaktsregister (alltså register som beslutats av riksdag och regering), se ovan nämnda prop. s. 73–74. Regeringen förklarade att i många andra register är de registrerade personerna utgångspunkten. I fastighetsregistret är det fastigheten som är utgångspunkten. Uppgifter om personer förekommer huvudsakligen indirekt genom att en person är knuten till viss fastighet. Mot den bakgrunden bedömde regeringen att utformningen av författningsregleringen skulle baseras på en avvägning mellan användar- och integritetsintressena. Regeringen menade att användning som från integritetssynpunkt är olämplig eller användning där integritetsintressena väger över andra intressen så långt som möjligt bör förhindras.

8.5.3 Berättigad användning

För att avgöra vad som är berättigad användning preciserade regeringen olika verksamheter som kan tänkas ha rättslig grund för att få åtkomst till fastighetsregistret, se ovan nämnda prop. s. 84–85.

Regeringen ansåg att verksamheter som styrs av bestämmelser i författning som därmed har ett fastställt allmänt intresse är en berättigad användning. Regeringen utsträckte detta även till författningsreglerad verksamhet som delegerats till enskilda.

Regeringen ansåg att registrets publicitetsfunktion inte kan knytas till viss verksamhet eller användare, utan att det i det fallet handlar om att uppgifter ska hållas allmänt tillgängliga. Denna form av användning bedömde regeringen som ett allmänt intresse.

Regeringen bedömde vidare tredje parts berättigade intressen för vilka behandlingen är nödvändig. Detta reglerades tidigare som rättslig grund enligt artikel 7 punkt 1(f) i det numera upphävda direktivet 95/46/EG, som i dag regleras i artikel 6 punkt 1(f) i EU:s dataskyddsförordning. Skillnaden mot den tidigare regleringen är dock att denna rättsliga grund inte gäller för behandling som utförs av offentliga myndigheter när de fullgör sina uppgifter (se artikel 6 punkt 1 sista stycket i dataskyddsförordningen).

I denna del räknade regeringen upp tänkbara verksamheter som bland annat rör kreditgivning, försäkringsgivning, fastighetsförvaltning och omsättning. Även urval för direktreklam och uppdatering av exempelvis kundregister ansågs som berättigad användning. Regeringen ansåg att ändamål som redan framgick av den tidigare nationella regleringen (personuppgiftslagen) inte behövde regleras särskilt.

8.5.4 Riskfylld användning

Som vi beskrivit i avsnitt 8.5.1 ansåg regeringen att mängden av uppgifter och möjligheten till sammanställningar innebar särskilda risker ur integritetssynpunkt. Av förarbetena till fastighetsregisterlagen framgår vilka skyddsåtgärder regeringen bedömde som nödvändiga för att minska dessa risker, se prop. 1999/2000:39 s. 91–101. Nedanstående redogörelse är hämtad från dessa sidor.

Regeringen bedömde att behandlingar som innebär direktåtkomst, urval och bearbetningar samt utlämnande på medium för automatiserad behandling typiskt sett framstår som mer känsliga från integritetssynpunkt.

Direktåtkomst

I fråga om direktåtkomst ansåg regeringen att användandet av sökbegrepp kan vara känsligt eftersom det ger möjlighet att sammanställa omfattande uppgifter om en enskild person. Av denna anledning ansåg regeringen att möjliga sökbegrepp skulle begränsas, i princip

utifrån hur myndighetens dåvarande begränsningar redan var utformade. Regeringen bedömde att extern sökning inte skulle medges baserat på namn eller personnummer med motiveringen att det inte hade framkommit några skäl att öppna för sådan möjlighet.

Regeringen ansåg att Lantmäteriets dåvarande begränsning avseende antalet fastigheter som man kunde söka på vid samma sökning också skulle författningsregleras. Den allmänna motiveringen var att det annars skulle kunna få oönskade konsekvenser från integritetssynpunkt. Regeringen använde även hot mot vitala försvarsintressen som argument för denna begränsning. I detta fall skulle dock myndigheten själv kunna göra en avvägning av när det är befogad att göra undantag från begränsningen. Regeringen ansåg att sådana undantag kunde utformas av myndigheten som ett generellt tillstånd.

Regeringen bedömde vidare att användning som förutsatte urval och bearbetningar (till exempel direkt marknadsföring, eller aktualisering, komplettering eller kontroll av uppgifter i kund- eller medlemsregister) inte skulle vara möjlig genom direktåtkomst. Sådan användning avgränsades därför från när direktåtkomst skulle vara tillåten.

Urval och bearbetningar

Integritetsriskerna vid myndighetens urval och bearbetningar åt olika beställare var enligt regeringen förknippade med sökbegrepp kopplat till viss typ av användning.

Regeringen ansåg att uppgift om inteckning är särskilt känslig eftersom den kan ge en bild av en persons låneförhållanden. Regeringen menade att risken för missförstånd är stor, i synnerhet som det sammanlagda inteckningsbeloppet inte behöver motsvara fastighetsägarens faktiska skuldbelastning. Mot den bakgrunden begränsades möjligheten att använda uppgift om inteckning som sökbegrepp, med möjlighet för Lantmäteriet att beslut om undantag.

Regeringen ansåg att uppgift om personnummer också skulle begränsas som sökbegrepp vid urval och bearbetningar för olika beställare, med möjlighet för Lantmäteriet att besluta om undantag. Regeringen ansåg att användning av personnummer för aktualisering, komplettering eller kontroll av kund- eller medlemsregister eller liknande register var mindre känsligt eftersom det i dessa fall finns en relation mellan mottagaren och den enskilde.

Regeringen ansåg vidare att ändamål som innebär direkt marknadsföring kan upplevas negativt av den enskilde. Mot den bakgrunden bedömde regeringen att uppgifter om födelseid, civilstånd, utmätning, konkurs eller standardpoäng inte skulle få vara tillåtna att använda som urvalsbegrepp för direkt marknadsföring. Även i detta fall gavs dock möjlighet för Lantmäteriet att besluta om undantag.

Utlämnande på medium för automatiserad behandling

Enligt regeringen fanns det inte anledning att ha någon annan syn på begränsningar för utlämnande på medium för automatiserad behandling än vid urval och bearbetningar. Vid sådant utlämnande skulle alltså uppgifter om in-teckningar och personnummer inte få lämnas ut, dock med möjlighet för Lantmäteriet att besluta om undantag.

Regeringen diskuterade vidare om det skulle införas några särskilda regler för utlämnande av kompletta kopior av hela registret. Slutsatsen var dock att några särskilda regler inte behövs eftersom den dataskyddsrättsliga regleringen även gäller mottagaren. Regeringen menade att denna ordning ger ett visst skydd. Dessutom skulle Lantmäteriet ges möjlighet att uppställa villkor för användningen för att förhindra otillbörligt intrång i den personliga integriteten. Det sistnämnda skulle enligt regeringen fungera som en allmän ventil för situationer som inte har kunnat förutses av lagstiftaren.

Övriga överväganden

Regeringen bedömde slutligen hur begränsningarna skulle stå sig vid utlämnande enligt offentlighetsprincipen samt om uppgifterna kunde göras tillgängliga via internet.

Regeringen ansåg att eftersom det inte är möjligt att begära direktåtkomst inom ramen för offentlighetsprincipen, så skulle begränsningarna för sökbegreppen vid direktåtkomst få fullt genomslag som skyddsåtgärder.

Regeringen ansåg också att eftersom utlämnande vid urval och bearbetningar förväntas ske på annan rättslig grund än med stöd av offentlighetsprincipen, skulle även begränsningarna i dessa fall inte vara meningslösa. Regeringen erinrade i detta fall även om person-

uppgiftssekretessen enligt 21 kap. 7 § OSL (dåvarande 7 kap. 16 § sekretesslagen).

Regeringen hade visserligen kommit fram till att det är ett allmänt intresse att hålla vissa uppgifter i fastighetsregistret allmänt tillgängliga (se avsnitt 8.5.3 ovan), men kom samtidigt fram till att uppgifterna inte kunde spridas via internet till en obestämd krets av mottagare eftersom kravet på precisa ändamål enligt det dåvarande EG-direktivet inte skulle kunna upprätthållas. Däremot såg regeringen inga hinder för att nyttja internet för att skicka information till bestämda mottagare, under förutsättning att övriga krav för tillgängligheten är uppfyllda i det enskilda fallet.

8.6 Lantmäteriets beskrivning av integritetsrisker

Enligt Lantmäteriet är det främst följande faktorer som har betydelse för om en behandling i fastighetsregistret innebär integritetsrisker.

8.6.1 Skyddsvärda personuppgifter

Utifrån Lantmäteriets kartläggning av personuppgifter i fastighetsregistret anser myndigheten att vissa typer av personuppgifter är mer skyddsvärda än andra.

Direkta personuppgifter

Lantmäteriet har beskrivit för oss att myndigheten betraktar följande direkta personuppgifter som särskilt skyddsvärda:

- direkta personuppgifter som rör personer med skyddad identitet eller personer som annars har begärt och beviljats skydd för uppgifterna hos Lantmäteriet
- direkta personuppgifter som rör personnummer eller motsvarande identifikationsnummer
- direkta personuppgifter som rör barn.

Indirekta personuppgifter

Lantmäteriet har beskrivit för oss att följande indirekta personuppgifter betraktas som särskilt skyddsvärda:

- uppgifter som rör den registrerades personliga förhållanden
- anmärkningar med fritext som kan innehålla uppgifter som rör den registrerades personliga förhållanden
- uppgifter som rör den registrerades ekonomiska förhållanden kring fastigheten.

Uppgifter i den förstnämnda punkten finns i inskrivningsdelen och som tilläggsinformation. Det kan bland annat röra sig om uppgifter om relationstyp (make/maka), civilstånd, avregistreringsorsak (till exempel utvandrad eller falsk identitet).

Uppgifter i den andra punkten kan innehålla olika slags personuppgifter. Enligt Lantmäteriet innehåller ett fritextfält 2 000 tecken och är ett fält som inte kontrolleras särskilt vid lagring av uppgifterna.

Vid införande av uppgifter i fastighetsregistret finns det normalt sett förbestämda fält för uppgifter, men dessa uppgifter kompletteras med olika fritextfält, en så kallad anmärkning som regleras i fastighetsregisterförordningen. I dessa fält kan det finnas ytterligare skyddsvärd eller till och med känslig information om den enskilde. Lantmäteriet har förklarat för oss att myndigheten anser att anmärkningsuppgifter i fastighetsregistret (oavsett vad de rör) också är särskilt skyddsvärda uppgifter.

Anmärkningar finns bland annat för uppgifter om fastighet och samfällighet, rättighet, gemensamhetsanläggning, plan och markreglerande bestämmelse, lagfarts- och tomträttsinnehav, tomträttsupplåtelse, in-teckning, avtalsrättighetsändamål, anteckning (exempelvis konkurs), avregistreringsorsak.

Den tredje punkten rör uppgifter som kan användas för att kartlägga den enskildes ekonomiska förhållanden och inbegriper bland annat köpeskilling, fångesart, fångeskod (till exempel exekutiv försäljning), syfte med tomträttsupplåtelse, in-teckningsbelopp, in-skrivningshändelse och in-teckningsanmärkning.

8.6.2 Riskfylld behandling

Enligt Lantmäteriet är antalet förekomster av personuppgifter i de flesta fall större än en miljon (mycket stor omfattning), eller i vart fall större än tio tusen (stor omfattning). Enligt Lantmäteriet är mängden uppgifter i sig en riskfaktor. Det är dock enligt Lantmäteriet svårt att uppskatta antalet förekomster enbart i fråga om de skyddsvärda uppgifterna. En annan viktig riskfaktor enligt myndigheten är att de skyddsvärda uppgifterna skulle kunna användas så att de innebär intrång i den registrerades personliga integritet.

Vi har uppfattat att de riskfyllda behandlingarna som Lantmäteriet har beskrivit för oss främst avser behandlingen elektroniskt tillhandahållande och sammanställningar och att risken inträffar om

- de skyddsvärda uppgifterna ingår i tillhandahållandeverksamheten
- användningen av uppgifterna syftar till att behandla uppgifter om de registrerade personernas ekonomiska eller andra personliga förhållanden
- någon annan än Lantmäteriet tillåts göra en sammanställning av dessa uppgifter.

Som exempel på skyddsåtgärder utifrån punkterna har Lantmäteriet förklarat för oss att uppgifter om personer som har skyddad identitet inte ingår i tillhandahållandet. Det innebär att uppgifterna om namn, personnummer och folkbokföringsadress är maskerade i de uppgifter som finns om berörd fastighet. Om ändamålet med användningen är direkt marknadsföring tar Lantmäteriet dessutom bort alla uppgifter om inskrivningar för den berörda fastigheten.

Exempel som rör den andra punkten är uppgifter om inteckningar som kräver en särskild prövning och tillåts enbart för en begränsad typ av användare som har särskilda skäl för att behandla uppgifterna.

Exempel på den tredje punkten är att uppgifterna är åtkomliga så att det går att titta på en viss fastighet, men det går exempelvis inte ladda ner en kopia på alla berörda uppgifter i hela registret så att man kan göra egna sammanställningar. Enligt Lantmäteriet är det möjligt att beställa uppgifter för hela landet men det är fråga om få beställningar. Enbart ett fåtal aktörer får till exempel beställa uppgifter om inteckningar för hela landet. De aktörer som annars tillåts göra nedladdning för hela landet avseende vissa uppgifter är främst myndig-

heter som Skatteverket, Statistiska centralbyrån eller Polismyndigheten. Enligt Lantmäteriet beställer kommuner oftast information enbart för sin kommun.

8.7 Fastighetsregistret tjänar ett viktigt mål av allmänt intresse

Som vi beskrivit i avsnitt 8.4 ska integritetsriskerna vägas mot ett annat intresse för att avgöra om behandlingen kan tillåtas. I detta sammanhang är det därför viktigt att beskriva vad det är för intresse som avvägningen görs mot när det gäller behandlingar av uppgifter i fastighetsregistret. Närmare beskrivning av fastighetsregistrets syfte utifrån ett offentlighetsintresse som är ett viktigt mål av allmänt intresse finns i kapitel 5.

I samband med anpassningen av registerförfattningar inom fastighetsrätten, associationsrätten och transporträtten till EU:s dataskyddsförordning ansåg regeringen att syftet med de författningsreglerade myndighetsuppgifterna inom dessa områden är att tillvarata viktiga intressen både för enskilda och det allmänna, se prop. 2017/18:111 s. 40 och jämför även med prop. 2000:01:88 s. 52 samt prop. 2008/09:17.

De viktiga rättsverkningar som är förenade med förande av register som fastighetsregistret var också skälet till att det infördes undantag, till exempel från rätten till rättelse i fastighetsregisterlagen.

I 2017 års proposition konstaterade regeringen att syftet med registren inom nämnda rättsområden i flera fall är att ge offentlighet åt uppgifterna som registreras. Ett stort antal aktörer, till exempel kreditgivare, rättighetshavare och potentiella affärspartners, kan därför lätt ta del av uppgifterna och de förlitar sig på dem. Regeringen konstaterar vidare att det därför är av mycket stor vikt att uppgifterna är tillförlitliga och att de särskilda bestämmelserna i nationell rätt om rättelse i de aktuella registren syftar till att skydda ekonomiska intressen (se prop. 2017/18:111 s. 44). Skyddet av dessa intressen, som alltså var tredje mans intressen, bedömdes alltså av regeringen väga tyngre än de registrerades intresse.

9 Erfarenheter från andra länder

9.1 Inledning

De frågor vi ska utreda är inte på något sätt unika för Sverige och fastighetsregistret. Register med ungefär samma innehåll, och med samma grundläggande syfte om att ge publicitet åt uppgifterna, finns i de flesta utvecklade ekonomier. Så gott som alla sådana register är it-baserade. I det moderna samhället ökar behovet av enkel och snabb tillgång till grundläggande offentlig information om bland annat fast egendom. Regeringar och myndigheter runt om i världen möter nya förväntningar på bättre lösningar i den datadrivna ekonomin (se avsnitt 5.5). Behovet av nya bedömningar och omprövning på grund av ett förändrat säkerhetsläge är heller inte en situation som bara Sverige befinner sig i. Det är på många ställen som ett stärkt skydd för känsliga uppgifter diskuteras i dag.

Utifrån detta konstaterande har vi vänt oss till myndigheter i våra närmaste grannländer (Danmark, Finland och Norge) för att få en bild av hur de resonerar kring tillhandahållande och känsliga uppgifter i sina motsvarigheter till det svenska fastighetsregistret. Vi har också varit i kontakt med Lantmäteriets motsvarighet i Nederländerna, då det finns betydande likheter mellan deras registerlösningar och det svenska fastighetsregistret.

I det följande redovisar vi huvuddragen i de uppgifter vi fått från grannländerna och avslutningsvis Nederländerna.

9.2 Danmark

9.2.1 Information och ansvariga myndigheter

I Danmark finns inget samlat register eller registerlösning avseende grundläggande fastighetsinformation på det sätt som fallet är i Sverige. Ansvaret för olika slag av fastighetsinformation är uppdelat på flera myndigheter, och det finns en särskild myndighet för tillhandahållande av stora delar av informationen. Det gör att den danska hanteringen inte är lika lätt att jämföra med som de övriga länder vi kontaktat.

En betydelsefull skillnad rör själva fastighetsbildningen, som ju i Sverige alltid utförs av en statlig eller kommunal lantmäterimyndighet. I Danmark utförs all fastighetsbildning av privata lantmätare (praktiserande landinspektörer), och den är till sin karaktär både teknisk och juridisk. Enkelt uttryckt så innebär det att i Danmark ligger fokus på att fastställa fastighetsgränser och att tillskapa nödvändiga rättigheter såsom rätt till utfartsväg och fastställa vissa rådhetsinskränkningar, till exempel rörande strandskydd. Landinspektörerna har ensamrätt till detta så kallade matrikulära arbete.

Resultatet av lantmätarens arbete ska registreras i den så kallade matriklen hos myndigheten Geodatastyrelsen, ungefär på samma sätt som nya eller förändrade fastigheter registreras i vårt fastighetsregisters allmänna del. Det nämnda matrikulära arbetet inkluderar kontroller med olika myndigheter angående exempelvis den tänkta fastighetens användning samt upprättandet av de data och dokument som krävs för att registrera förändringar i registret. Geodatastyrelsen kontrollerar landinspektörernas arbete, till exempel att nödvändiga tillstånd är inhämtade.

Matriklen består av ett digitalt matrikelregister, matrikelkort och matrikelarkiv. Liksom i Sverige finns det alltså en registerkarta (kort) som visar fastighetsindelningen grafiskt. I matriklen finns uppgifter om fastigheter, ägarlägenheter och byggnader på ofri grund. Varje fastighet har ett matrikelnummer som är ingången till de registrerade uppgifterna.

I själva matrikelregistret finns inga uppgifter om vem som äger respektive fastighet eller några adresser. Sådana uppgifter återfinns dock i två andra register vid Geodatastyrelsen, ejerfortegnelsen och ejendomsbeliggenhedsregistret.

Ejerfortegnelsen innehåller uppgifter, inklusive personnummer, om ägare och ”administratörer” av landets fastigheter, och uppdateras från den elektroniska tingbogen och de centrala person- och företagsregistren. Personnumren i ejerfortegnelsen betraktas som känslig (förtrolig) information, vilket har betydelse för tillhandahållandet.

Ejendomsbeliggenhedsregistret innehåller en adress per fastighet, även om det finns flera olika adresser till en och samma fastighet. Detta register uppdateras från matriklen, bygnings- och boligregistret samt Danmarks adresseregister (DA). I DA, som Styrelsen for dataforsyning og infrastruktur (SDFI) ansvarar för men som kommunerna ajourhåller, finns alla adresser i hela landet. Ändringar i DA uppdaterar ejendomsbeliggenhedsregistret direkt.

I Danmark sker all inskrivning i fast egendom fortfarande inom ramen för domstolsväsendet. Verksamheten bedrivs dock vid en specialdomstol, Tinglysningensretten. Uppgifter om ägande, in-teckningar med mera registreras i den så kallade tingbogen, som är digital. Vid Tinglysningensretten sker inskrivning även i visst lösöre, bland annat fordon och andelsbostäder. Vid ändringar i matriklen (se ovan) anmäler landinspektören dessa för registrering i tingbogen.

Vurderingsstyrelsen har uppgifter om fastighetsvärden, ungefär som i den svenska fastighetstaxeringen. Värderingen är numera helt datadriven (med viss möjlighet till manuella korrigeringar) och baseras bland annat på uppgifter i bygnings- och boligregistret (BBR), som också finns vid Vurderingsstyrelsen.

BBR kan liknas vid byggnadsdelen i fastighetsregistret samt lägenhetsregistret men med ett mer omfattande innehåll. Ansvaret för att uppdatera registret ligger på den enskilde fastighetsägaren men kommunerna kontrollerar och korrigerar de uppgifter som läggs in. Till skillnad från hur det är i Sverige är byggnadernas identiteter inte informationsbärande, det vill säga de innehåller inte någon adress eller fastighetsbeteckning utan är helt numeriska. I BBR finns också fastighetens matrikelnummer redovisad för respektive byggnad.

Några uppgifter om var det går ledningar redovisas inte i matriklen. Däremot finns uppgifter om ägandet av ledningar som är nedgrävda i ett särskilt register, ledningsejerregistret. Detta register förs av SDFI med stöd av en särskild lag. Registret kan till sin funktion liknas vid den svenska tjänsten Ledningskollen.

9.2.2 Tillhandahållande av information

I Danmark tillhandahålls, sedan ett antal år, i stor utsträckning offentlig information som öppna data, det vill säga utan begränsande villkor och utan avgift. Det gäller också den fastighetsinformation som är aktuell i detta sammanhang.

Danmark har en väl utvecklad och sammanhållen ordning för informationsförsörjningen från offentlig sektor. Man har definierat vad som är grunddata och en myndighet har numera ansvaret för att tillhandahålla aktuella grunddata och att vara så kallad datafördelare. Det innebär att ovan nämnda SDFI har ett samlat tillhandahållande av sina egna och andra myndigheters grunddata till offentlig och privat verksamhet och till privatpersoner. Respektive grunddatamyndighet ansvarar alltjämt för sina egna grunddata. Denna ordning uppges fungera väl.

SDFI har en särskild hemsida för sin roll som datafördelare (datafordeler.dk) där bland annat matriklen och registerkartan, ejerfortegnelsen och ejendomsbeliggenhedsregistret från Geodatastyrelsen och ejendomsvurderingsdata och BBR från Vurderingsstyrelsen finns. I övrigt finns bland annat de nationella adress-, bolags- och personregistren samt grundläggande geografisk information hos datafördelaren. Respektive myndighet bestämmer, utifrån det regelverk som gäller, vad som tillhandahålls till olika användare, men all information hämtas hos datafördelaren. Den ansvariga myndigheten godkänner också de olika kundernas rätt till åtkomst till informationen i respektive register, medan SDFI öppnar den faktiska åtkomsten.

För att kunna komma åt uppgifterna som finns hos datafördelaren krävs att man registreras som användare och godkänner de villkor som ställts upp för hur data får användas. Dessa villkor handlar bland annat om att källa ska anges, att personuppgifter måste behandlas i enlighet med gällande lagstiftning och att data får ställas samman med annan information. Rent tekniskt hämtas och visas dessa grunddata genom olika offentliga och privata lösningar.

I huvudsak är informationen i dessa register helt offentlig och tillgängliga på samma sätt för alla användare, med undantag av informationen i ejerfortegnelsen. Där finns en indelning i tre olika användarkategorier, där skillnaden är om personnummer och skyddade personuppgifter tillhandahålls eller inte. Därför måste också varje användare godkännas.

Tinglysningsretten sköter tillhandahållandet av sin information själv, men det är inriktat på att lämna uppgifter om enskilda fastigheter. Tillhandahållandet sker utan avgift och kan mer ses som ett sätt att avlasta verksamheten än ett aktivt tillhandahållande av information till samhället. Värt att notera är att personnummer inte tillhandahålls.

För att få tillgång till tingbogen digitalt måste man logga in med hjälp av en digital signatur, och alla sökningar inklusive uppgift om vem den sökande är loggas. Sökning görs med fastighetsbeteckning, och det går att söka fram juridiska personers fastighetsinnehav utifrån deras momsregistreringsnummer. Några kontroller av vilka utsökningar som sker görs inte.

Det är möjligt att ladda ner hela eller delar av tingbogen men man får inte lagra den lokalt om det inte finns ett tillstånd från det danska Datatilsynet. Det går inte att göra sökningar utifrån ett visst geografiskt område, men det går däremot att bestämma ett visst område där man sedan får aviseringar när någon förändring görs på en fastighet som ligger i det angivna området.

9.2.3 Personuppgiftsbehandling och känsliga uppgifter

De villkor som en användare måste acceptera för att kunna komma åt och använda data från datafördelaren innebär att användaren blir ansvarig för sin behandling av personuppgifter enligt bestämmelserna om dataskydd.

SDFI anser inte att en adress är en personuppgift. Det är först när en adressuppgift ställs samman med andra uppgifter, såsom vem som bor på en viss adress, som det blir fråga om behandling av personuppgifter.

Vid matrikelföringen får känsliga personuppgifter och förtroliga upplysningar inte skickas in till Geodatastyrelsen eller arkiveras där. Matrikelarkivet är för närvarande inte offentligt utan bara tillgängligt för de praktiserande landinspektörerna, det vill säga de lantmätare som ansvarar för fastighetsbildningen, och några få myndigheter i sin myndighetshandläggning.

När det gäller uppgifter i tingbogen är det möjligt att använda det danska momsregistreringsnumret för att söka ut vilka fastigheter en viss organisation äger. Det är dock inte möjligt att få fram vilka

fastigheter till exempel den danska motsvarigheten till Fortifikationsverket äger då deras momsregistreringsnummer är spärrat för sökning. Denna spärr synes bygga på en mer eller mindre informell hantering och vilka organisationer som har en sådan spärr är inte något vi efterforskat. Eftersom varje användare måste identifiera sig så går det att i efterhand se till exempel vem som gjort en viss utsökning.

Det är värt att notera att enligt gällande regelverk (adresseloven 7 § 3 st.) åsätts inte fastigheter, byggnader och anläggningar tillhörande försvars- och justitiedepartementen (och vissa av dessa departements myndigheter) adresser, och finns därmed inte i det nationella adressregistret. Dessa byggnader finns dock i BBR, men är redovisade på ett sådant sätt att det inte går att spåra var byggnaden finns eller vem som använder den. Den personal i kommunerna som sköter registreringen i BBR har genomgått säkerhetsprövning.

9.3 Finland

9.3.1 Information och ansvariga myndigheter

Den finska ordningen för att hantera fastigheter och fastighetsinformation är lik den svenska, vilket är naturligt med tanke på ländernas gemensamma historia. Precis som i Sverige är fastighetsbildningen ett offentligt åtagande, och mer juridiskt än tekniskt inriktad. Förutom Lantmäteriverket (Maanmittauslaitos) utför ett antal kommuner lantmäteriförrättningar. Inskrivningsverksamheten bedrevs tidigare vid domstolarna men är i dag en uppgift för det finska Lantmäteriverket. De lagar som ligger till grund för respektive verksamhet har betydande likheter med fastighetsbildningslagen och jordabalken.

Kommunerna spelar också en viktig roll i hanteringen av fastighetsanknuten information, exempelvis när det gäller planering.

Resultatet av en fastighetsbildningsåtgärd registreras i fastighetsregistret, som också innehåller en karta. Precis som i den allmänna delen av det svenska fastighetsregistret finns uppgifter från flera håll, vilket innebär drygt 70 kommuner och tiotalet andra myndigheter i det finska fastighetsregistret.

Enligt fastighetsregisterförordningen ska uppgift om användningsändamål för en fastighet enligt detaljplan antecknas i fastighetsregistret.

Inskrivningsverksamhetens beslut redovisas i lagfarts- och inteckningsregistret. Där finns uppgifter om ägare, inteckningar och andra belastningar på respektive fastighet.

De båda registren regleras i varsin lag med tillhörande förordningar. Registren finns i varsitt tekniskt system, men en planering har startat för att göra en gemensam teknisk lösning för dem. Tillsammans benämns de Fastighetsdatasystemet, vilket synes vara det begrepp som är allmänt känt. Denna begreppsanvändning, där flera register tillsammans kallas ett system, är inte ovanlig i Finland. Ett bostadsdatasystem finns till exempel på plats sedan 2019.

I registren finns alla landets fastigheter och alla uppgifter är offentliga.

Någon information om ledningar finns inte i något av registren. Sådana uppgifter finns hos kommunerna.

Uppgifter om byggnader återfinns i befolkningsdatasystemet, där grundläggande uppgifter om alla finska medborgare och personer som stadigvarande eller tillfälligt vistas i Finland finns tillsammans med uppgifter om byggnader, byggprojekt, lägenheter och fastigheter. Bland uppgifterna om en byggnad finns hur den används. De uppgifter som finns om fastigheter (bland annat fastighetsbeteckning, registreringsdag och ägare) hämtas från Lantmäteriverket. Ansvaret för detta system vilar på Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata.

För närvarande förbereder Miljöministeriet inrättandet av ett informationssystem för den byggda miljön, där bland annat kommunernas planinformation ska redovisas.

9.3.2 Tillhandahållande av information

I Finland regleras Lantmäteriverkets tillhandahållande av fastighetsinformation genom lagen om fastighetsdatasystemet. Det är alltså en lag som reglerar tillhandahållandet av information från de i rättslig mening åtskilda registren, fastighetsregistret och lagfarts- och inteckningsregistret. Grundläggande för tillhandahållandet är publicitetsintresset och öppenhetskrav. Ändamålen för uppgifternas användning påminner om vad som gäller i Sverige.

Sättet att komma åt informationen i Fastighetsdatasystemet ser ut ungefär som i Sverige. Lantmäteriverket använder sig av så kallade förmedlare, men antalet är betydligt mindre än vad fallet är i Sverige. Det är i dag en dryg handfull förmedlare. Dessa verkar med stöd av ett tillstånd från Lantmäteriverket, vilket också framgår av lagstiftningen. I tillståndet regleras bland annat vilka sökvägar som får användas. De har också ett avtal med Lantmäteriverket rörande det tekniska gränssnittet. En slutanvändare har i sin tur ett avtal med förmedlaren.

Tillhandahållandet sker bland annat i form av så kallade utdrag med ett visst bestämt innehåll, som kan fås elektroniskt eller på papper.

9.3.3 Personuppgiftsbehandling och känslig information

Uppgifterna om fastigheterna i Fastighetsdatasystemet är offentliga enligt lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet, och syftet är att ge offentlighet åt dem. Informationen tillhandahålls mot avgift. Det finns egentligen inte några känsliga uppgifter om fastigheterna eller deras ägare i dessa register.

Men fastigheters och byggnaders användningsområde kan i vissa fall klassificeras som skyddsvärd information. Ett problem är dock att sådan information ändå finns i andra register eller informationslager hos andra organisationer. I Lantmäteriverkets arkiv, främst i förrättningsarkiven, kan det finnas sekretessbelagda handlingar. Uppgifter ur sådana handlingar kan endast lämnas ut på de villkor som gäller enligt lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet.

Lantmäteriverket har som utgångspunkt att fastighetsbeteckningar liksom adresser är att betrakta som personuppgifter.

I Finland finns begränsningar vad gäller möjligheterna för icke EU/EES-medborgare att köpa och äga fastigheter, vilket har en viss koppling till vårt uppdrag rörande säkerhetsskyddslagens regler om överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet. Dessutom finns en förköpsrätt för staten inom vissa geografiska områden. Huruvida en sådan förköpsrätt finns kontrolleras först när köparen söker lagfart på sitt förvärv. Det är Lantmäteriverket i sin egenskap av inskrivningsmyndighet som utreder om det överlåtna objektet ligger i ett område där förköpsrätten gäller. Eftersom förteckningen med dessa områden är sekretessbelagd sker kontrollen maskinellt mot en sär-

skild datafil. Denna fil förnyas regelbundet genom Försvarmaktens försorg. Handläggningssystemet får på så sätt besked om förköpsrätt föreligger eller inte. Om förköpsrätt gäller får lagfart inte beviljas förrän tiden för användning av förköpsrätten har utgått eller staten har meddelat att den inte kommer att använda sig av förköpsrätten.

Alla transaktioner i fastighetsdatasystemet loggas. Tidigare fick de olika dataförmedlarna ansvara för att logga sina kunders transaktioner mot Lantmäteriverkets system, och sedan lämna in loggarna två gånger per år. Numera sköter Lantmäteriverket själv all loggning.

9.4 Norge

9.4.1 Information och ansvariga myndigheter

I Norge ansvarar Statens kartverk (Kartverket) för matrikeln, där fastighetsindelningen redovisas, och grunnboken, som innehåller de rättigheter i fast egendom som tinglysts (inskrivits) och i boretter som registrerats. Till matrikeln hör en matrikelkarta, motsvarande den svenska registerkartan.

Alla förändringar i matrikeln måste registreras medan tinglysing i grunnboken är frivillig. Trots det tinglyses nästan alla transaktioner, men det finns exempel på att det inte skett. Diskussioner förs därför om att göra tinglysing obligatoriskt.

Den norska motsvarigheten till avstyckning (fradeling) är i huvudsak en fråga om att mäta in fastighetsgränser och ansvaret för detta ligger på kommunerna. Själva arbetet, oppmålingen med tillhörande kontroller och utarbetande av dokumentation för registerföringen, utförs av en kommunanställd person, av personal från en annan kommun som man samverkar med eller en konsult på uppdrag av kommunen. För mer komplicerade åtgärder ansvarar särskilda så kallade jordskifteretter, som är en del av det norska domstolsväsendet. En reform ska genomföras från 2026 som innebär att den lantmätare som ska ansvara för en förrättning måste vara auktoriserad av Kartverket.

Matrikeln är ett register över alla fastigheter, inklusive adresser och byggnader. Den norska matrikeln tillkom först i början av 2000-talet och har sitt ursprung i det som kallades GAB-registret (grunn-

eiendomer, adresser, byggninger). I matrikeln finns också vissa personuppgifter liksom gränserna för flera olika administrativa indelningar.

Den tillhörande kartan redovisar fastighetsgränser, eller egentligen gränspunkterna som bundits samman. För att underlätta förståelsen av kartan kan bakgrundsinformation såsom byggnadskonturer, vägar, vattendrag och sjöar också visas. Utifrån de gränser som finns i kartan räknas varje fastighets areal ut automatiskt, förutsatt att det finns gränser som omsluter hela fastigheten. Arealberäkningen för en viss fastighet görs om varje gång en gränslinje ändras.

Matrikeln förs av kommunerna som alltså är lokala matrikelmyndigheter. Kartverket har en roll som nationell matrikelmyndighet, vilket inkluderar ansvaret för själva matrikeln och att utöva tillsyn över kommunerna i deras roll som lokala matrikelmyndigheter.

I matrikeln finns inga uppgifter om några ledningar. I stället finns ett kraftledningsregister avseende högspänningsledningar i enlighet med kraftledningsregisterloven. Det förs av Kartverket i sin egenskap av tinglysingsmyndighet. Kraftledningsregisterloven hänvisar till tinglysingsloven så båda lagarna är av betydelse för registreringen. Detta register förs manuellt och det är inte obligatoriskt att registrera ett nät i registret. Även en transformatoranläggning ägd av någon annan än nätägaren kan registreras som en enhet i registret.

Registret redovisar bland annat vilka fastigheter ett ledningsnät sträcker sig över. Registerbladet är öppet för alla, men registret är inte särskilt lättillgängligt. Det krävs att man vet vad just det nät man efterfrågar har för benämning i registret. Någon karta till kraftledningsregistret finns inte.

Via ledningskollen.no kan man få uppgifter om ledningar på liknande sätt som i den svenska ledningskollen. Vid Norges Vassdrags- og energidirektorat finns också vissa uppgifter om de enskilda kraftledningarna och näten. Där finns också en temakarta över de norska nätanläggningarna. Det finns också ett nationellt register över luftfartshinder (NRL) för vilket Kartverket är registermyndighet. Ägare av objekt som är högre än 15 meter över land eller vatten ska, med några specifika undantag, anmäla dessa till Kartverket för registrering i NRL.

Kommunerna har ansvaret för planering, och det är också där planinformationen finns. Det finns tre plannivåer nämligen kommunplan, kommunaldelsplan samt reguleringsplan. Den sistnämnda motsvarar den svenska detaljplanen. Var och en av Norges 356 kom-

muner ska ha ett planregister. De kommunala planregistren är öppet tillgängliga på nätet och ska kunna brukas ihop med fastighetsinformation och andra geodata i den nationella infrastrukturen på geodataområdet.

Grunnboken, som tidigare fördes vid de lokala domstolarna, har ett innehåll som i stort motsvarar det svenska fastighetsregistrets inskrivningsdel, med tillägg av den norska motsvarigheten till bostadsrätter (boretter). Den fördes manuellt fram till 1990-talet.

Matrikeln och grunnboken regleras av helt olika lagar, och de har olika tekniska lösningar.

9.4.2 Tillhandahållande av information

I princip all information Kartverket har är tillgänglig som öppna data, utan avgift.

Data kan hämtas direkt från Kartverket, eller från en tredje part såsom en systemleverantör eller informationsförmedlare. Dessa, som inte har någon form av uppdrag eller beställning från Kartverket, laddar som regel ner informationen till sina kunders handläggnings-system. Kartverket har därmed heller inget ansvar kopplat till företagens dataförmedling.

Kartverket har i dag avtal med mer än 160 verksamheter som har tillgång till matrikel och/eller grunnbok via myndighetens API. Drygt 25 av dessa vidareförmedlar informationen till sina kunder. För att få ett sådant avtal krävs att företaget söker om tillgång via ett formulär där bland annat ändamålet med behandlingen, vilka data som efterfrågas samt vem informationen eventuellt ska vidareförmedlas till ska anges. Ansökan granskas utifrån reglerna i den utleveringsföreskrift som gäller (FOR-2013-12-18-1599). Kartverket följer upp dessa avtalspartners, bland annat med dialogmöten och årliga kontroller, för att bland annat säkerställa att ändamålet med behandlingen fortfarande stämmer.

Eftersom matrikeln och grunnboken är två olika register, och det ena är obligatoriskt medan det andra är frivilligt, finns det också vissa skillnader i reglerna om tillhandahållande och vidareanvändning med mera. Tillhandahållandet regleras ändå i en och samma förordning, den ovan nämnda utleveringsföreskriften.

I Norge är det enligt gällande regelverk möjligt för till exempel en informationsförmedlare att ladda ner en kopia av hela grunnboken eller matrikeln, och sedan hålla den uppdaterad. Det åligger den som har gjort en sådan nedladdning att följa gällande regelverk rörande bland annat integritetsskydd. Följaktligen gör Kartverket inte heller några kontroller av hur den information som laddas ner, eller som hämtas via elektronisk tillgång, lagras. Ett sådant register, baserat på nedladdning av information från grunnbok och/eller matrikel, betraktas som privata register. Ett sådant ska också namnges så att det inte kan förväxlas med den officiella grunnboken eller matrikeln.

Det finns ett betydande antal sådana privata register hos användare av informationen. Antalet uppskattas till mellan 1 000 och 1 500. Det stora antalet privata register innebär att det i princip är omöjligt för Kartverket att ha någon kontroll över de långa värdekedjor som uppstår. Samtidigt framhålls att matrikeln är för komplicerad att arbeta med, och att detta gör att vissa verksamheter behöver flera privata register till vilka matrikeln laddats ned för att kunna hantera informationen.

När det exempelvis gäller frågor om uppgifter avseende enskilda fastigheter kan man ta del av alla uppgifter om fastigheten i grunnboken och de delar av matrikeln som är helt öppna (se nedan). Man får till exempel inte tillgång till matrikelns personuppgifter, byggnadsdetaljer och uppgift om vattenförsörjning om man inte anses ha ett "berättigat intresse". Det är användarens verksamhet som avgör vilken information denne kan få del av enligt regelverket.

Den nämnda utleveringsföreskriften reglerar också elektronisk tillgång till registren. Vissa angivna kategorier av användare, såsom banker, fastighetsmäklare, statliga myndigheter och kommuner, kan få elektronisk tillgång till alla uppgifter i de båda registren, medan de som anses ha ett "berättigat intresse" får tillgång till något färre uppgifter. Enligt tillämpningsreglerna (vägledningen till utleveringsföreskriften) ska tröskeln för berättigat intresse inte sättas särskilt högt.

För att komma åt informationen krävs att matrikelnummer (mot-svarigheten till fastighetsbeteckningen) eller adressen används som sökbegrepp. Ett undantag gäller beträffande sökning på en enskild persons fastighetsinnehav, nämligen om en arvinge efter en avliden person behöver information om den avlidnes tillgångar.

Allmänheten har tillgång till en tjänst hos Kartverket som benämns seeiendom.no och som omfattar både matrikel och grunnbok. Där erhålls de uppgifter i matrikeln som är helt öppna, det vill säga om uppgifter om matrikelenheter såsom areal, adresser, valkrets samt byggnader och deras användning. För att få del av uppgifterna i grunnboken krävs en inloggning med identifiering för att kunna titta på upp till tio fastigheter eller boretter åt gången. Då presenteras alla grunnbokens uppgifter om objektet. Denna tjänst är reglerad i utleveringsföreskriftens 5 § sjätte punkten.

9.4.3 Personuppgiftsbehandling och känslig information

I Norge är utgångspunkten att adresser och fastighetsbeteckningar är personuppgifter. Det råder trots det inga begränsningar i hur fastighetsbeteckning och fastighetens adress kan användas. Men vissa begränsningar finns när det gäller användningen av en ägares bostadsadress.

Några begränsningar i möjligheterna att göra sammanställningar verkar inte finnas. Kartverkets förmåga att begränsa sådana möjligheter är små eftersom det är tillåtet att ladda ner exempelvis hela grunnboken till ett privat register. Vi uppfattar dock att man vid Kartverket börjat fundera på om detta är en lämplig ordning, då myndigheten inte längre har någon riktig kontroll på vilka som har privata register med den samlade informationen om landets alla fastigheter. Det är därför tänkbart att förändringar i regelverket blir aktuella så att Kartverket får en bättre kontroll över var informationen faktiskt finns och hur den används.

I matrikeln finns vissa uppgifter om byggnadstyper som kan vara skyddsvärda. Sådana uppgifter är tillgängliga bara för vissa användare.

Både matrikeln och grunnboken har sin grund i register som tidigare fördes manuellt. Det innebär att det naturligtvis kan finnas gamla felaktigheter kvar även om kvaliteten fått stor uppmärksamhet i många år. Några problem med att för mycket och onödig information förts in i registren har inte identifierats, men i de bakomliggande arkiverade dokumenten kan det finnas sådant. Det handlar då ofta om personuppgifter.

Kartverket följer de regelverk som finns gällande exempelvis cybersäkerhet. De organisationer som har elektronisk tillgång till myndighetens register har en anmälningsplikt när det gäller vissa typer av incidenter.

Precis som i Sverige finns det speciella skyddsregler när det gäller förvärv av jordbruksfastigheter, men med ett antal undantag. En kommun kan också införa särskilda tillståndskrav som medför att det är krav på permanent bosättning om någon vill köpa en bostadsfastighet. Denna ordning förekommer i populära turistområden längs delar av den norska kusten och i vissa fjällområden. Det finns inga motsvarande regler när det gäller förvärv av fastigheter som är känsliga ur ett nationellt säkerhetsperspektiv. Men det är möjligt att de befintliga förvärvsreglerna stramas åt, och att de kan komma att omfatta även andra typer av förvärv.

Däremot finns det, återigen som i Sverige, regler när det gäller förvärv av en verksamhet som är av betydelse för rikets säkerhet och som faller under den norska säkerhetslagen. En överlåtelse av verksamhet kan ju också innefatta fast egendom vilket innebär att även detta faller in under regelverket. Dessa regler träder i kraft när minst en tredjedel av aktierna eller andelarna förvärvas, och det åligger överlåtaren att anmäla den planerade överlåtelsen till ansvarigt departement. En överlåtelse kan stoppas genom ett regeringsbeslut, vilket också har hänt rörande företaget Bergen Engines.

9.5 Nederländerna

9.5.1 Information och ansvariga myndigheter

I Nederländerna finns ett nationellt heltäckande fastighetsregister som är tämligen likt det svenska. Det består av ett inskrivningsregister och det så kallade kadastret (ett begrepp som härstammar från Napoleons tid) som motsvarar den allmänna delen i vårt fastighetsregister. Ansvarig myndighet är Kadaster (Nederländernas kadaster, inskrivnings- och kartmyndighet) vars ansvarsområde är väldigt likt de finska, norska och svenska myndigheterna. Till kadastret hör också en karta, som innehåller fastighetsbeteckningar och fastighetsgränser, byggnadskonturer och gatunamn.

Det bör noteras att Nederländernas inskrivningsverksamhet skiljer sig från bland annat de nordiska länderna då det egentligen handlar om att man skriver in att ett dokument rörande till exempel en överlåtelse finns, utan någon prövning om överlåtaren är rätt överlåtare (så kallad deeds registration i motsats till title registration). Det innebär också att alla handlingar har passerat en notarius publicus innan de registreras. I Nederländerna intar notarius publicus en central roll i olika civilrättsliga sammanhang.

De register Kadaster ansvarar för är en del av det man i Nederländerna benämner key registers, vilket motsvarar det svenska begreppet grunddata. Till grunddata hör bland annat adresser och byggnader (kommunerna), topografisk karta, personer (ansvaret ligger hos kommunerna men uppgifterna är registrerade i en nationell databas), företagsregister, fastighetsvärdering (ansvaret ligger hos kommunerna men registren förvaltas av Kadaster) och fastighetstaxering (Finansministeriet).

De olika slagen av grunddata regleras i olika lagar med beskrivningar av ansvar och roller och där det finns ett antal gemensamma grundprinciper i botten. Dessa rör saker som offentlighet, förvaltning av informationen och tillhandahållande. En särskilt viktig princip är att de data som finns i dessa grunddataregister måste användas av alla aktörer i den offentliga förvaltningen. På så sätt garanteras att registren över tid är ihopkopplade, så att det till exempel alltid finns en koppling mellan en viss person eller företag och de fastigheter denne äger.

När det gäller ledningar och ledningsnät så betraktas de som fast egendom, och de kan därför registreras i kadastret sedan ungefär tio år tillbaka.

Uppgifter om hur en fastighet eller byggnad används finns på den kommunala nivån, som en del av den fastighetsvärdering som sker där. Den informationen är däremot inte allmänt tillgänglig.

Det pågår en viss om än långsam utveckling mot decentraliserade tekniska lösningar i syfte att undvika att information lagras på flera ställen i den offentliga förvaltningen.

9.5.2 Tillhandahållande av information

Lagen om Kadaster (Kadasterwet) stadgar att registerinformationen ska vara tillgänglig för alla. Det innebär att några ändamålsbegränsningar inte finns. Men vid elektroniskt tillhandahållande finns vissa ändamålsbestämmelser i lagens 2 a §. Dessa tolkas enligt uppgift från Kadaster på lite olika sätt inom myndigheten. När det gäller tillhandahållande av personuppgifter så tas hänsyn även till EU:s dataskyddsförordning (GDPR), vilket innebär att man tittar på vilka kunder som har rätt att få tillgång till vilka data ur olika register (inklusive behörighet och dataminimering) och med vilket syfte uppgifterna registreras. Vissa uppgifter är öppna – mot en avgift – för alla användare, exempelvis den så kallade registerkartan. För vissa användare är nedladdning av större mängder data tillåten. Det gäller bland annat kommuner och skatteadministrationen. För andra användargrupper är detta inte tillåtet. Vidare gäller att data från Kadaster inte får användas för direkt marknadsföring eller för profilering.

Professionella användare, såsom notarier, kreditgivare och fastighetsmäklare, har möjlighet att göra sökningar på en persons fastighetsinnehav.

Samtidigt funderar man ständigt på framtida användningsområden så att regelgivningen hänger med i samhällsutvecklingen. Aktuella nya ändamål rör energiomställning och penningtvätt. Ett fenomen som verkar i motsatt riktning är så kallad doxing, där mer eller mindre känslig information från bland annat olika register samlas in och publiceras i en sorts mapp på nätet på ett icke-önskvärt sätt (hämnd, utpressning, etc.).

Mycket av ansvaret för regleringen kring myndighetens register ligger på Kadaster.

Tillhandahållandet sker genom nedladdningar, om än i sjunkande grad, automatiska uppdateringar och åtkomst via maskin till maskin-gränssnitt, så kallade API:er.

Allmänheten har tillgång till uppgifterna i registret bland annat genom en tjänst på myndighetens hemsida. Där kan man söka på fastigheter via karta eller adress. Någon möjlighet att söka på person finns inte där.

9.5.3 Personuppgiftsbehandling och känslig information

Fastighetsbeteckningar betraktas inte som personuppgifter. En adress i sig själv anses inte vara en personuppgift men beroende på vilka andra data den kombineras med kan den betraktas som en indirekt personuppgift.

Kadaster följer ett antal nationella riktlinjer för offentlig informationssäkerhet, baserade på bland annat ISO-standarder. Informationssäkerheten förstärks kontinuerligt med inriktning på organisation, teknik och människor. Det är olika externa faktorer, i form av lagstiftning och en förändrad hotbild, som driver denna utveckling. Det har bland annat inneburit en mer omfattande rapportering än tidigare för att fånga upp och möta nya hot i tid.

Man har också etablerat en särskild ingång för att kunna tillhandahålla information till brottsförebyggande myndigheter genom särskilda utsökningar med mera. Vidare pågår ett arbete kring behovet av rättsligt stöd när det gäller att motstå och hantera cyberattacker och andra it-incidenter rörande fastighetsregistret, inklusive rapporteringsskyldigheter, behovet av säkra kommunikationsvägar för exempelvis beredskapsmyndigheter och det civila försvaret.

När det gäller kraven på de företag som tillhandahåller Kadasters information till slutkunderna så gäller GDPR vad avser personuppgiftsbehandling. När det gäller säkerhet räknar man med att det så kallade NIS2-direktivet kommer att vara styrande. Eventuella ytterligare krav kan hanteras i de avtal man har med respektive informationsföretag.

Nederländerna har en väldigt öppen tillgång till offentlig information, och den är djupt rotad i samhället. Men förändringar kan naturligtvis ske, och från Kadaster pekar man ut vattenförsörjning och avlopp samt telekommunikationer och andra ledningssystem som möjliga områden för ett mer restriktivt sätt att tillhandahålla informationen.

10 Föråldrade regler – hur då?

10.1 Inledning

Vad innebär det att regler är föråldrade och inte hänger med i samhälls- och den tekniska utvecklingen?

Föråldrad registerlagstiftning anges ofta som en orsak till olika rättsliga eller andra problem. I våra direktiv nämns till exempel problemet med att samma information hanteras dubbelt i olika nationella register. Ett annat exempel är att det är oklart om informationen kan tillhandahållas direkt från den myndighet som har skapat den eller om uppgifterna måste först registreras i ett nationellt register som syftar till att tillhandahålla information nationellt. Tillämpningsproblem av nationella särbestämmelser som rör personuppgiftsbehandling är ytterligare ett exempel.

För att få en närmare förståelse för vad det är som orsakar att reglerna uppfattas som föråldrade, beskriver vi i detta kapitel vissa generella drivkrafter som ständigt skapar nya förväntningar hos samhället på hur informationen ska kunna hanteras och tillhandahållas (se avsnitt 10.2). Utifrån dessa drivkrafter bedömer vi därefter vilka allmänna utgångspunkter som bör gälla för våra förslag (se avsnitt 10.3–10.6).

10.1.1 Komplex problembild

Under vårt arbete har det kontinuerligt framförts till oss att problembilden i våra direktiv är mycket komplex. Vi vill därför inledningsvis beskriva vilka faktorer som enligt vår uppfattning bidrar till komplexiteten i problembilden.

Vilket mål av allmänt intresse är reglerna utformade för?

Vad som utgör en effektiv och säker försörjning med fastighetsinformation ändras i takt med nya tekniska möjligheter för hur information kan hanteras och beroende på hur säkerhetsläget förändras. Det är som en rörlig måltavla.

Det kan dock vara svårt att enkelt se i de befintliga reglerna vad det är som har gjort att de inte längre hänger med samhällsutvecklingen.

I förarbetena till fastighetsregisterlagen framgår att avsikten var att regleringen skulle vara teknikoberoende och flexibel för att bland annat minska behovet av ständiga regeländringar när tekniken förändras (prop. 1999/2000:39 s. 74).

Vår uppfattning är att de utgångspunkter som regeringen uppställde för nuvarande lagstiftning, för att hantera den rörliga måltavlan, fortfarande är relevanta. Utgångspunkterna var att regleringen ska göras baserat på en avvägning mellan olika intressen, att den ska möjliggöra successiva förändringar och utveckling av verksamheten samt vara teknikoberoende så att den hänger med i den digitala utvecklingen i samhället (se prop. 1999/2000:39 s. 73–74).

Det som enligt vår uppfattning orsakar olika problem med reglerna i den befintliga fastighetsregisterlagen är att de i huvudsak inte är skrivna för målet, utan för ett annat syfte. Fastighetsregistret tjänar ett viktigt mål av allmänt intresse särskilt i fråga om ekonomiska intressen för såväl enskilda som det allmänna, men reglerna i fastighetsregisterlagen är i huvudsak utformade för att skydda personuppgifterna i fastighetsregistret.

Avsaknad av regler som svarar på hur lagens syfte ska uppnås ökar komplexiteten i problembilden. Enligt vår uppfattning har detta också en negativ påverkan på hur reglerna håller över tid.

Hur ser den övergripande regleringen ut för det aktuella målet av allmänt intresse?

En annan faktor som bidrar till komplexiteten i problembilden är att det inte finns någon övergripande rättslig styrning för det mål av allmänt intresse som fastighetsregistret är till för.

En fråga vi har ställt oss i vårt arbete är hur vi får utvecklingen av fastighetsregisterlagstiftningen att gå i takt med övrig motsvarande lagstiftning som har ungefär samma syfte.

Det har varit svårt för oss att få en överblick över hur styrningen ser ut i motsvarande verksamheter, eller hur styrningen har utvecklats genom åren. Vi har konstaterat att det saknas en övergripande rättslig styrning av samhällets informationsförsörjning och verksamhet som syftar till att ge offentlighet åt viss grundläggande information. Det gör problembilden mer komplex.

Det är möjligt att flera av de problem som vi har att ta ställning till skulle kunna ha lösts enklare om det fanns sådan övergripande styrning. Exempelvis har ett återkommande problem som lyfts i vårt arbete med dagens fastighetsregisterlag varit att det är svårt att förstå hur reglerna förhåller sig till annan övergripande reglering. Vår uppfattning är att svaret på sådana frågor antagligen inte är unikt för fastighetsregisterlagen.

Brister och otydligheter i den övergripande styrningen får alltså också påverkan på komplexiteten i problembilden.

Hur är reglerna utformade utifrån ett användarperspektiv?

Ytterligare en faktor som enligt vår uppfattning påverkar komplexiteten i problembilden är hur reglerna har utformats utifrån ett användarperspektiv, eller snarare hur de inte har utformats utifrån ett sådant perspektiv. Fastighetsregisterlagen talar om vad som gäller för att det ska finnas ett fastighetsregister och hur personuppgifterna i registret ska skyddas. Reglerna måste sedan läsas motsatsvis för att förstå vad de innebär utifrån ett användarperspektiv. Detta bidrar till komplexiteten.

10.2 Den digitala strukturomvandlingen

Utgångspunkt: En teknikneutral reglering måste beakta den nya kravbilden för att reglerna ska hänga med i den digitala strukturomvandlingen i samhället.

Den nya kravbilden handlar om styrning av dataproduktion som sker i offentlig sektor.

10.2.1 Ökande behov av styrning av dataproduktion som sker i offentlig sektor

Problemen med den befintliga fastighetsregisterlagstiftningen kan enligt vår uppfattning förenklat beskrivas som tecken på den digitala strukturomvandlingen som sker i omvärlden. Den digitala strukturomvandlingen drivs av den ständigt ökande mängden data, ny teknik och nya analysmetoder.

I arbetet med att fördjupa problembilden har vi träffat representanter från offentliga och privata organisationer med olika intresse av informationen i fastighetsregistret. Generellt sett efterfrågas mer information med anknytning till fastigheter. Data ska kunna delas snabbt, enkelt och kunna presenteras samlat och digitalt som underlag för beslut såväl inom privat som offentlig sektor. Detta behov är inte på något sätt nytt eller unikt för Sverige.

Det framgår av FN:s rapporter inom geodataområdet (vilket inkluderar fastighetsinformation) att dessa behov är en del av så kallade globala megatrender. Det kan i sammanhanget uppmärksammas att 80 procent av alla typer av data har en geografisk lägesanknytning, vilket i sig anses utgöra en drivkraft för teknologisk utveckling (se United Nations, Committee of experts on global geospatial information management, *Future trends in geospatial information management: the five to ten year vision – third edition*, 2020, s. 13).

I fastighetsregistret redovisas så kallade centralpunktskoordinater som ger en bild av det geografiska läget för till exempel en fastighet. Inom samhällsplaneringen diskuteras i dag bland annat en utveckling som innebär att det framställs en digital tvilling av fysiska objekt i ett informationssystem. En sådan digital tvilling förväntas underlätta olika typer av digitala simuleringar i exempelvis planeringsprocessen. Detta gör att efterfrågan på lägesangivelser av bland annat fastigheter i tre dimensioner har ökat.

Digitaliseringsrådet, som inrättades av regeringen 2017, har beskrivit att den digitala strukturomvandlingen kommer att påverka de flesta branscher och de flesta företag. Utvecklingen innebär möjligheter för offentlig sektor, men ställer också nya krav på offentlig sektor när den är producent av data (se Digitaliseringsrådet, *Data som strategisk resurs*, 2019, s. 8).

Det är enligt vår uppfattning i denna kravbild, särskilt avseende dataproduktion i offentlig sektor, som fastighetsregisterlagstiftningen kommer in. Fastighetsregistret kan förenklat sägas vara ett resultat av data som producerats av olika myndigheter i sina respektive ärende-processer.

Vi uppfattar att det inte räcker att en författning som reglerar fastighetsregistret, som rör datahantering, utformas teknikneutralt utan att även den nya kravbilden måste tas i beaktande för att reglerna ska hänga med i den digitala strukturomvandlingen i samhället.

10.2.2 Drivkrafter som formar kravbilden

Enligt OECD finns det tre centrala krafter som driver strukturomvandlingen och som formar kravbilden, se OECD (2019), *Vectors of digital transformation*, no. 273. De tre krafterna är följande:

- *Förmåga att skala*: Förmågan innebär att fler användare kan nå digitalt till bibehållen eller lägre kostnad. Detta förutsätter nätverksbaserade lösningar, till exempel digitala infrastrukturer eller andra typer av digitala plattformar för delning av data.
- *Tvärsektoriell räckvidd*: Detta ger möjlighet att skapa komplexa informationsprodukter som kombinerar många funktioner till skraddarsydd tjänster, men förutsätter hög grad av interoperabilitet (det vill säga enhetlighet och standardisering).
- *Förändringshastighet*: Detta kan beskrivas som förmågan att anpassa etablerade processer till nya verksamhets- och affärsmodeller samt olika typer av effektivisering som möjliggörs genom tekniken.

Vi vill också poängtera att det finns en baksida av dessa drivkrafter. Baksidan är att ökad åtkomst till informationen gör att det uppstår nya risker för personlig integritet, informationssäkerhet och Sveriges säkerhet. Därför måste det samtidigt finnas en ökad förmåga att hantera ständigt växande möjligheter att utnyttja digitala lösningar som verktyg i exempelvis brottslig verksamhet. Samhället ska kunna lita på att de digitala lösningarna är säkra. Detta ser vi också som en drivkraft, om än i en annan riktning.

Nedan resonerar vi kring de rättsliga sakfrågorna som enligt vår uppfattning kan uppstå mot bakgrund av ovan nämnda drivkrafter samt vilka eventuella övergripande rättsliga problem som hämmar utvecklingen av frågorna utifrån ett nationellt perspektiv.

10.3 Rättslig styrning av verksamhet som rör samhällets informationsförsörjning

Utgångspunkter: Effektiv och säker informationsförsörjning förutsätter en tydlig reglering av sådan verksamhet.

Avsaknad av tydlig rättslig styrning av verksamheten och ett föråldrat synsätt i reglerna exempelvis om att en uppgift måste registreras i ett centralt register för att kunna tillgängliggöras nationellt, leder till problemen som rör otydlig ansvarsfördelning och dubbelhantering av samma information i fastighetsregistret och andra register.

Den rättsliga styrningen av verksamheten bör samordnas mer med EU-rättens krav på datahantering i EU:s inre marknad för data.

Utvecklingen av medborgartjänster med grundläggande information måste också följa den digitala utvecklingen.

Den första drivkraften för digital strukturomvandling som vi nämnt ovan är skalbarhet, eller med andra ord, förmågan att öka eller minska tillgänglighetsområdet till en bestämd eller obestämd krets av mottagare.

Rättsliga förutsättningar för denna förmåga handlar enligt vår uppfattning om styrning av hur statliga och kommunala myndigheter ska organisera sitt samarbete kring samhällets informationsförsörjning.

Den rättsliga styrningen kan behöva tydliggöras i fråga om förutsättningar för nätverksbaserat samarbete, det vill säga så kallade federerade informationssystem. Federerade informationssystem innebär att data inte behöver överföras mellan olika organisationer och samlas i en enda stor databas för att kunna tillgängliggöras på ett samlat och enhetligt sätt. Dagens regler kring fastighetsregistret anger i denna del enbart förutsättningar för att föra registret och för att behandla personuppgifter i registret.

Vi har uppfattat att Lantmäteriets vision för fastighetsregistret är ökad skalbarhet särskilt för så kallad fastighetsanknuten information som beslutas av andra myndigheter än Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna.

Lantmäteriet vill, som vi har tolkat det, kunna organisera tillhandahållandet utan att behöva registrera uppgifterna i fastighetsregistret, det vill säga kunna tillhandahålla information vid sidan om registret.

Vi uppfattar att Lantmäteriet efterfrågar en separat och uttrycklig styrning för tillhandahållandeverksamheten, vilket alltså inte behöver hänga ihop med själva registerverksamheten (se s. 16 i bilagan *Rättsutredningar och rättsliga ställningstaganden – Nationell geodataplattform* till Lantmäteriets slutrapport i regeringsuppdraget att etablera en digital infrastruktur för tillgängliggörande av standardiserade dataset i samhällsbyggnadsprocessen, Fi2022/00367).

10.3.1 Avsaknad av övergripande verksamhetsregler som rör samhällets informationsförsörjning

Det finns ingen generell lagstiftning i Sverige som anger förutsättningarna för hur verksamhet som rör samhällets informationsförsörjning ska fungera eller styras. Som vi har redogjort för i avsnitt 5.4 är det visserligen ett uttalat samhällsintresse som behandlats bland annat i förvaltningspolitiska propositioner, se exempelvis prop. 1997/98:136 s. 60 f., och som har utretts i flera omgångar som en fråga om samhällets grunddata, exempelvis SOU 1997:146 och Ds 2000:35. Det finns dock fortfarande ingen samlad styrning av sådan verksamhet. Styrningen har i stället skett sektorsvis och därmed på ett fragmenterat sätt, oftast indirekt genom föräldrade registerförfattningar, eller endast genom förordningar med instruktioner för vissa myndigheter. De författningar som styr Lantmäteriet är ett exempel på detta.

Det så kallade öppna data-direktivet, som har införts i svensk rätt genom det nyligen omgjorda lagen (2022:818) om den offentliga sektorns tillgängliggörande av data, har enligt vår uppfattning tillfört viss nationell styrning. Det finns dock ingen uttalad koppling mellan den lagstiftningen och verksamhet som rör samhällets informationsförsörjning. Den kopplingen kan läsas ut indirekt genom att öppna datalagen innehåller regler om så kallade värdefulla datamängder, vilka som regel tillhandahålls i sådan särskild verksamhet.

För Lantmäteriets del har vi uppfattat att det så kallade Inspire-direktivet har inneburit nya möjligheter för styrning av informationshantering som ordnas som en infrastruktur eller ett sammanhängande system. Direktivet är infört i svensk rätt genom lagen (2010:1767) och förordningen (2010:1779) om geografisk miljöinformation. Lantmäteriet har dock, som vi har förstått det, kritiserat denna lagstiftning för att ha implementerats på ett alltför snävt sätt för att kunna nyttjas fullt ut. Dessutom tar den lagstiftningen sikte på geografisk information, vilket har skapat svårhanterliga överlapp i de fall informationen också utgör fastighetsinformation enligt fastighetsregisterlagen, där samma uppgifter klassas som personuppgifter. Det finns samtidigt ingen motsvarande styrning för fastighetsinformation som ska kunna hanteras i en infrastruktur.

Utifrån ovanstående kan vi konstatera att ett övergripande problem med dagens föräldrade registerlagstiftning kring fastighetsregistret handlar om avsaknad av tydlig rättslig styrning av verksamhet som rör samhällets informationsförsörjning.

En konsekvens av detta är att myndigheten måste fortsätta att ordna informationshanteringen kring fastighetsanknuten information på ett visst sätt, när detta egentligen skulle kunna göras på ett annat, mer effektivt och säkert sätt. Att Lantmäteriet har etablerat en nationell geodataplattform (utifrån regeringsuppdraget Fi2022/00367) som ger förutsättningar för ökad skalbarhet innebär med andra ord inte per automatik att myndigheten kan sluta hantera information på det sätt som regleras i fastighetsregisterlagstiftningen. Det beror enligt vår uppfattning på att tillhandahållandeverksamheten endast ses som en del i registerverksamheten.

Vi har hittat exempel på reglering både i Finland och Norge där tillhandahållandeverksamheten regleras särskilt. Se vidare avsnitt 11.1 och 14.9.

10.3.2 Tillhandahållandeverksamhet regleras separat från registerverksamhet i Finland och Norge

För fastighetsinformation har Finland sedan länge en särskild författning som rör tillhandahållandeverksamhet, se avsnitt 9.3.2. Författningen utgör som vi har förstått det en frikopplad verksamhetsreglering från själva registerverksamheten, se den finländska lagen om ett fastighetsdatasystem och anslutande informationstjänster

(31.5.2022/453). Enligt 1 § nämnda lag är syftet med lagen att ordna nationella informationstjänster för uppgifter om fastigheter eller markens användning med mera. Det framgår också att detta ska ske genom ett enhetligt fastighetsdatasystem avsett för allmänt bruk.

Vi har vidare sett att även Norge har uttryckliga verksamhetsregler för tillhandahållandeverksamhet, se avsnitt 9.4.2 och norska föreskrifter om utlämnande, återanvändning och annan behandling av information från fastighetsregistret (FÖR-2013-12-18-1599). I kapitel 4 nämnda föreskrift regleras till exempel uttryckligen att åtkomst ska ges via maskinläsbart gränssnitt så att det går att söka, visa och ladda ner hela eller delar av innehållet i de norska motsvarigheterna till fastighetsregistret, matrikeln och grunnboken. I kapitlet finns vidare materiella regler som myndigheten ska pröva för att kunna ge sådan åtkomst.

I den svenska fastighetsregisterlagen regleras tillhandahållandeverksamheten indirekt genom att lagen anger när det är tillåtet att lämna ut personuppgifter i elektronisk form. Det finns dock inga regler som ställer krav på tillhandahållandeverksamheten i sig.

Fördelen med att reglera tillhandahållandeverksamheten separat från registerverksamheten är enligt vår uppfattning att tillhandahållande då kan ske från olika typer av källor, exempelvis ett register eller direkt från en annan källa.

10.3.3 Ökad styrning av tillhandahållandeverksamhet som rör EU:s inre marknad för data

I sammanhanget kan noteras att EU:s nu gällande dataförvaltningsförordning och skapandet av dataområden inom EU visar att den rättsliga styrningen inom området i EU håller på att utvecklas. Vi uppfattar att denna styrning tar särskilt sikte på själva tillhandahållandeverksamheten, där målet är att ge förutsättningar för upplägg av samarbete mellan olika aktörer så att det skapas skalbarhet för vilken information som kan tillgängliggöras och vilka användare som ska kunna få åtkomst till informationen.

En utmaning i sammanhanget är dock att problemet med avsaknad av uttrycklig verksamhetsreglering för samhällets informationsförsörjning inte är unikt för fastighetsregistret. Den pågående utvecklingen inom EU, som rör den inre marknaden för data, kan leda till att varje verksamhetsområde eller sektor för samhällets grund-

läggande information i Sverige får uppfinna hjulet själv när det gäller hur sådan verksamhet ska regleras för att hänga med i den digitala strukturuomvandlingen. Det gäller inte minst vårt uppdrag som rör sektorn grundläggande fastighetsinformation (geodataområdet).

De lösningar som vi kan föreslå inom ramen för vårt uppdrag kommer att behöva fungera tillsammans med motsvarande lösningar för annan grundläggande information som berörs av samhällets informationsförsörjning. Det gäller även Lantmäteriets övriga register. Det ingår dock inte i vårt uppdrag att titta på andra register än fastighetsregistret hos Lantmäteriet.

En förutsättning för att lyckas på totalen torde vara att utvecklingen av den rättsliga styrningen för samhällets informationsförsörjning, vare sig den sker samlat eller fragmenterat, görs målmedvetet och samordnat från lagstiftarens sida.

10.3.4 Allmänhetens digitala åtkomst till grundläggande fastighetsinformation måste följa den digitala utvecklingen

När förslaget till den nu gällande fastighetsregisterlagen utarbetades såg väldigt mycket i det svenska samhället annorlunda ut, inte minst i de svenska hemmen. Det gick bra att skicka mejl, förutsatt att man hade tillgång till en dator. Det gick bra att vara uppkopplad mot internet men som regel genom en jämfört med dagens förhållanden långsam uppkoppling.

Den reform som innebar att det blev förhållandevis billigt att skaffa en så kallad hem-PC beslutades efter det att Fastighetsdatautredningens betänkande presenterades i januari 1997. Bredband var något som blev ett vardagsbegrepp flera år senare. Att medborgarna skulle kunna tänkas ha digital tillgång till fastighetsregistret var inte en fråga som var aktuell då.

I dag är situationen en helt annan. Våra medborgare har, med rätta, höga förväntningar på digital service, och tillgång till digitala tjänster, från både privat och offentlig sektor. Regeringens målsättning är att Sverige ska vara världsbäst på att utnyttja digitaliseringens möjligheter, men det är en bit kvar innan målet är nått. Digitaliseringen ska bland annat göra vardagen enklare för medborgarna. Digitalt ska vara förstahandsvalet vilket även rimligen omfattar även den del av kommunikationen som går från myndigheten till med-

borgarna, och inte endast när medborgaren ska lämna en ansökan och därigenom påbörja myndighetens ärendehandläggning. Statsmakternas uttalade val av kommunikationskanal måste anses gälla all kommunikation. I olika internationella sammanhang rankas länder när det gäller olika aspekter av digitaliseringen, och en sammanvägd bild av dessa är att Sverige i vart fall inte klättrar uppåt vad gäller digitaliseringen i offentlig sektor. Det finns med andra ord anledning att utveckla det offentliga digitala utbudet och att ändra på en del gamla ställningstaganden.

Vi menar att enkel digital tillgång till grundläggande offentlig fastighetsinformation för allmänheten måste vara en självklarhet i dagens samhälle. Att hänvisa medborgarna till att kontakta en myndighet på i stort sett samma sätt som man gjorde förra seklet för att få fram uppgifter man söker är inte rimligt, inte serviceinriktat och framför allt svårt att motivera. Den lagstiftning vi nu utreder ger, på samma sätt som i stort sett all annan registerlagstiftning, professionella brukare möjligheter att komma åt informationen genom olika elektroniska tjänster medan allmänheten hänvisas till att besöka ett myndighetskontor under de tre timmars expeditionstid som alla myndigheter har att förhålla sig till, att ringa en myndighet på angivna tider, regelmässigt till en kundtjänst med betydande svarstider, eller att skicka ett mejl till myndigheten, med löfte om att det besvaras inom två eller tre dygn.

Diskussionen om öppna data har pågått länge, men oftast varit inriktad på vad det kan betyda för företagandet. Att öppna data skulle kunna vara av direkt, och inte bara indirekt, betydelse också för medborgarna är ett perspektiv som inte har lyfts fram särskilt ofta.

Vi kan också konstatera att mycket av den offentliga digitaliseringen i Sverige utgår från myndigheternas, liksom kommunernas och regionernas, ärendehandläggning. Däremot är det mindre vanligt med den typ av tjänster som mer renodlat gör saker enklare för medborgarna. Danmarks digitala körkort har ingen motsvarighet i Sverige. Tjänsten Altinn dødsbo som nu utvecklas under ledning av den norska myndigheten Digitaliseringsdirektoratet, där information om en avliden persons kvarlåtenskap från myndigheter, banker med flera kommer att samlas in för att underlätta upprättandet av en boppteckning, är inte aktuellt i Sverige. En svensk medborgare kan inte hitta någon motsvarighet till den norska tjänsten seeiendom.no

som vi beskrivit i avsnitt 9.4.2. Det ska dock sägas att en fastighetsägare alltid kan komma åt informationen om den egna fastigheten.

Det säger sig självt att det svenska förhållningssättet till allmänhetens behov av grundläggande information, oavsett om det handlar om fastigheter, personer, juridiska personer eller fordon, inte är hållbart. Det kan dessutom i förlängningen sägas utgöra ett demokrati-problem att man som medborgare nekas möjligheten att själv kunna leta fram den information man av någon orsak behöver samtidigt som det finns företag som tillhandahåller samma information, med reklamfinansiering eller genom avgifter, som man kanske fått ut från någon myndighet genom så kallade offentlighetsuttag kombinerat med att man skaffat ett utgivningsbevis enligt yttrandefrihetsgrundlagen.

Samtidigt ska det sägas att det finns brottslighet som använder sig av offentlig information för att exempelvis identifiera lämpliga mål för sina aktiviteter. Det kan bland annat handla om bostäder, fastigheter, fordon och personer, och det är naturligtvis inget som går att bortse från. Detta är dock inget nytt förhållande utan det är snarare vägarna att få fram informationen som ser annorlunda ut. Å andra sidan kan det hävdas att digital åtkomst till information som regel lämnar spår efter sig, vilket kan vara både brottsförebyggande och underlätta brottsutredande. Rätt utformade, behöver digitala tjänster för medborgarna inte vara det stora problem som ibland lyfts fram i debatten. Och de är betydligt lättare att reglera än de privata tjänster som till stor del vuxit fram när det offentliga tjänster inte motsvarar behoven i samhället, vilket nu är föremål för utredning (dir. 2023:145 om ett förstärkt skydd för personuppgifter på tryck- och yttrandefrihetsområdet).

Vi menar därför att ett nytt regelverk rörande grundläggande fastighetsinformation även måste betrakta allmänheten som en användare av informationen och tydliggöra förutsättningarna för att ge viss elektronisk tillgång till den offentliga informationen om enskilda fastigheter. Det vill säga på samma sätt som redan är på plats i bland annat Norge. En sådan möjlighet bör utformas som en tjänst där en säker inloggning krävs. (Se vidare avsnitt 14.11.)

10.4 Rättslig styrning av interoperabilitet vid datadelning

Utgångspunkt: Effektiv och säker informationsförsörjning med fastighetsinformation förutsätter en tydlig rättslig styrning av vilka förvaltningsgemensamma krav som ska gälla i sådan verksamhet.

Problem som rör otydlig ansvarsfördelning och dubbelhantering av samma information i olika register utgör en konsekvens av att tydlig sådan rättslig styrning saknas.

Utredningen om interoperabilitet vid datadelning (SOU 2023:96) har föreslagit en ny lag om interoperabilitet. Våra förslag behöver samordnas med dessa regler.

Den andra drivkraften som vi har nämnt ovan handlar om tvärsektoriell räckvidd. Tvärsektoriell räckvidd handlar enligt vår uppfattning bland annat om rättslig styrning av offentliga aktörer att ordna sina data enligt överenskomna tekniska, semantiska eller andra standarder. Det skapar förutsättningar för att informationen kan användas på ett effektivt sätt, men också ett säkert sätt. Med andra ord handlar det om styrning av en god datahanteringsstruktur, så kallad interoperabilitet.

En aspekt av interoperabilitet är att själva informationen kan användas utan att man behöver bearbeta den först. Om det exempelvis krävs att tillhandhållandet ska ske enligt vissa standarder och specifikationer, så underlättar det om informationen produceras så att dessa enkelt kan uppfyllas. Annars måste informationen i värsta fall bearbetas och formateras i onödan på vägen, vilket gör att den digitala processen för informationen bryts upp med negativa konsekvenser för verksamhetsutvecklingen som följd.

Det finns inga särskilda regler som rör interoperabilitet i fastighetsregisterlagstiftningen i dag. I dagsläget sker viss kravställning på dataproduktion genom överenskommelser eller avtal mellan Lantmäteriet och dataproducenter till fastighetsregistret. På nationell nivå har Myndigheten för digital förvaltning tagit fram ett ramverk för nationella grunddata, tillsammans med bland annat Lantmäteriet. Ramverket utgör en rekommendation och fastställer generella krav bland annat på grunddata.

Avsaknaden av en tydlig rättslig styrning i denna del leder till att det uppstår svåra frågor om vem som ansvarar för att fastställa kraven och om dessa är tvingande eller frivilliga. Detta leder i sin tur till att information ibland måste lagras flera gånger och omstruktureras eller formateras om för att kunna tillhandahållas eller för att kunna användas. Om leveranskedjan för informationen består av flera offentliga och privata aktörer innan den når slutanvändaren, kan sådana här digitala avbrott i processen uppstå flera gånger.

I sammanhanget kan uppmärksammas att Europeiska kommissionen nyligen har föreslagit en ny förordning om interoperabilitet i Europa (se kommissionens förslag 2022/0379 [COD]).

Regeringen har också tillsatt en särskild utredning om reglering och styrning av interoperabilitet vid datadelning inom den offentliga förvaltningen och från den offentliga förvaltningen till externa aktörer, se dir. 2022:18. Utredningen föreslår en ny lag om interoperabilitet vid datadelning, se SOU 2023:96 s. 201 ff.

Därmed ser vi behov av att våra förslag även i denna del hänger ihop med en större helhet som fastighetsregistret ingår i. Våra förslag kommer alltså att behöva samordnas. Effektiv och säker informationsförsörjning med fastighetsinformation förutsätter en rättslig styrning av vilka förvaltningsgemensamma krav som ska gälla i sådan verksamhet.

10.5 Hög anpassningsförmåga och digitaliseringens möjligheter

Utgångspunkter: Onödig detaljreglering behöver minskas. I dag ställs till exempel krav på lagnivå att fastighetsregistret ska delas in i olika delar vilket i vissa fall leder till onödig dubbelhantering av samma information i registret.

Behovet av nationellt tillhandahållande av information kan inte enbart knytas till reglering av innehållet i ett visst register. Det är svårare att tillgodogöra sig digitaliseringens möjligheter för tillhandahållande som inte kräver registrering av uppgifter i ett register.

Verksamhetsregleringen behöver hållas isär från regleringen av dataskydd avseende personuppgifter. Sammanblandad reglering leder till tillämpningsproblem och hämmar utvecklingen av verksamhetsregleringen.

Författningsreglerade skyddsåtgärder bör ta sikte på skyddsnivån för informationsresursen och utformas därefter. Skyddsåtgärder som regleras med utgångspunkt i risker med hur information hanteras har en negativ påverkan på anpassningsförmågan och möjligheten att förutse vilket skydd åtgärden ger i praktiken. Digitaliseringens möjligheter ger nämligen ständigt nya sätt att hantera informationen på.

Den tredje drivkraften som vi skrivit om ovan är den snabba förändringshastigheten.

Den tekniska utvecklingen har ett mycket högt tempo och ställer krav på hög anpassningsförmåga för verksamheter. Detta påverkar inte minst verksamheter som har som huvuduppgift att försörja samhället med offentliga data.

10.5.1 Onödigt detaljreglering behöver minskas

Detaljreglering av information och informationshantering kan ha negativ påverkan på anpassningsförmågan för att verksamheten ska hänga med i den digitala strukturomvandlingen.

En allmän princip vid regelformering är att de utformas så att de ger den effekt som är avsedd och inte i onödan ger effekter som är negativa från allmän synpunkt (se Ds 2000:1 s. 29).

Reglerna kring fastighetsregistret har med tiden fått effekter som påverkar verksamhetens möjlighet att utvecklas och tillgodogöra sig digitaliseringens möjligheter. Ett exempel på en sådan effekt är 3 § fastighetsregisterlagen som ställer krav på att registret ska delas in i olika delar. Sådana krav leder till att samma information i vissa fall måste dubbelhanteras i samma register. Om det inte finns några särskilda skäl för att ha sådan detaljreglering behöver den minskas. (Se vidare avsnitt 14.6.3.)

Ett annat exempel på regelutformning som har negativa effekter på verksamhetsutveckling är att tillhandahållandeverksamheten ses som en del av registerverksamheten i fastighetsregisterlagen. Informationen måste med andra ord vara registrerad i fastighetsregistret för att kunna tillhandahållas enligt lagen.

Fastighetsregisterlagen hindrar inte att Lantmäteriet tillhandahåller information direkt från en dataproducent om stöd för det finns i annan författning. Men att Lantmäteriet exempelvis har etablerat en nationell geodataplattform (utifrån regeringsuppdraget Fi2022/00367), som möjliggör tillhandahållande direkt från dataproducenter, innebär inte per automatik att myndigheten kan sluta hantera samma information på det sätt som regleras i fastighetsregisterlagstiftningen. Det uppstår alltså även här krav på dubbelhantering av information.

Användarna efterfrågar dessutom mer och mer detaljerad information. Exempelvis efterfrågas mer information om småhus, se avsnitt 7.4.3.

Det kan visserligen vara så att information om till exempel uppvärmningssystem i ett småhus inte ska ingå i ett fastighetsregister, eller inte ens finnas offentligt tillgänglig, men användarbehovet av informationen kvarstår likväl och indikerar att åtkomst till informationen innebär en potential utifrån ett vidareutnyttjandeperspektiv. Detta perspektiv är särskilt reglerat i lagen (2022:818) om den offentliga sektorns tillgängliggörande av data, dock förutsatt att den relevanta informationen utgör offentliga handlingar. Behovet måste alltså kunna hanteras förr eller senare, även om lösningen just nu inte är att informationen ska ingå i ett register.

Behovet av nationellt tillhandahållande av information kan alltså inte enbart knytas till reglering av innehållet i ett visst register. Det är då som utgångspunkt inte möjligt att tillgodogöra sig digitaliseringsens möjligheter för tillhandahållande som inte kräver registrering av uppgifter i ett register. (Se vidare avsnitt 11.1.1.)

Utformningen av reglerna får inte heller blir så detaljerade som exempelvis i det så kallade Inspire-direktivet som regleras i svensk rätt genom lagen (2010:1767) om geografisk miljöinformation. I sin utvärdering av dessa regler har Europeiska kommissionen bland annat konstaterat att regleringen blev alltför detaljstyrande för att kunna hänga med i utvecklingen (se kommissionen, JRC, *Inspire – A public sector Contribution to the European Green Deal Data Space*, EUR 30832 EN.)

Slutligen kan konstateras att vi i dag inte kan förutse vad framtiden bär med sig, och då kan framtiden nästan sägas vara här med tanke på den förändringshastighet vi nu har. Om vi när detta skrivs har stort fokus på användningen av artificiell intelligens och digitala

plånböcker, vilket är två områden som har hög prioritet i EU-samarbetet, så vet vi inte mycket om vad som kommer att ligga i fokus om två år. Utformningen av de regler vi föreslår måste beakta detta.

10.5.2 Verksamhetsreglering behöver hållas isär från reglering av dataskydd

Vår uppfattning är att det kan vara lättare att göra avvägningar mellan motstående intressen om reglerna har ett konkret syfte och inte riskerar att tolkas indirekt som verksamhetsregler som egentligen har ett annat syfte.

Fastighetsregisterlagens portalparagraf talar om att syftet med fastighetsregistret är att ge offentlighet åt informationen. En följdfråga rörande detta syfte som den tillämpande myndigheten med visst fog kan ställa är hur den ska ge denna offentlighet. Vilka krav ställs på myndigheten för att uppnå det syftet? Kan myndigheten avstå från att ge allmänheten digital åtkomst till registret, och enbart ge sådan åtkomst till marknadsaktörer?

Fastighetsregisterlagen ger inga svar på dessa frågor. Däremot talar fastighetsregisterlagen om när personuppgiftsbehandling är tillåten i samband med att personuppgifter tillhandahålls i digital form. Det kan enligt vår uppfattning vara svårt att styra kraven på den verksamhet som ska uppfylla syftet med lagen, enbart genom regler som handlar om tillåten personuppgiftsbehandling.

Enligt vår uppfattning hämmas anpassningsförmågan om regler med olika syften sammanblandas, eller tillämpas på ett sammanblandat sätt, så som skett i fastighetsregisterlagen.

Regler som syftar till att ge skydd för viss information torde inte behöva ändras alltför ofta. Däremot kan verksamhetsreglering behöva anpassas och utvecklas i högre utsträckning för att kunna möta samhällets behov, exempelvis i fråga om hur digital åtkomst till fastighetsregistret ska ges.

10.5.3 Reglering av skyddsåtgärder och deras faktiska genomslagskraft

Det kan finnas olika skyddsintressen som motiverar en mer detaljerad reglering. Det kan också finnas skäl för att anpassningen till förändrade förhållanden kan behöva ta längre tid. Exempelvis kan en personuppgiftsbehandling som innebär betydande intrång i den personliga integriteten innebära att en mer detaljerad reglering är nödvändig för att behandlingen ens ska få tillåtas. Även sådana regler kan dock utformas på olika sätt och olika utformning kan ge olika genomslagskraft.

I fastighetsregisterlagen finns exempelvis en huvudregel om förbud att lämna ut uppgifter om inteckningar på upptagning för automatiserad behandling. Samtidigt är det tillåtet att ge åtkomst till uppgifterna via direktåtkomst. Eftersom den tekniska skillnaden mellan de olika åtkomstsätten mer och mer har suddats ut, har användare och olika aktörer kommit att uppfatta reglerna som en falsk trygghet av att det finns ett skydd. Det är då svårt att tala om någon faktisk genomslagskraft för skyddsåtgärderna.

Integritetsriskerna som föranledde förbudet i detta fall har dock inte förändrats. Enligt vår uppfattning skulle utformningen av reglerna i sådana fall i stället kunna fokusera exempelvis på skyddsnivån för den relevanta informationsresurser. Om reglerna däremot utformas utifrån risker med en viss behandling, exempelvis viss form för elektroniskt tillhandahållande, blir de snabbt föräldrade eftersom sätten att behandla information förändras. Det blir då svårt att förutse vilken genomslagskraft sådana regler ger i praktiken. (Se vidare avsnitt 11.2.)

10.6 Ökad förmåga att hantera nya typer av risker

Utgångspunkter: Befintlig generell lagstiftning som rör frågor om informationssäkerhet och säkerhetsskydd tar redan höjd för behovet av ökad förmåga att hantera olika typer av risker. En utgångspunkt är därför att ta avstamp i dessa regler.

En förutsättning för ökad förmåga att hantera nya typer av risker är att regelefterlevnaden fungerar väl och att det finns rutiner som säkerställer skyddsnivån för informationen inte enbart hos den relevanta aktören utan i hela leveranskedjan för informationen.

Majoriteten av de problem som beskrivs i våra direktiv handlar om att informationsförsörjningen av fastighetsinformation ska bli säkrare utifrån ett integritetsperspektiv, informationssäkerhets- och cybersäkerhetsperspektiv samt särskilt för att värna skyddsintressen som är förknippade med Sveriges säkerhet.

Inledningsvis kan vi dock konstatera att den rättsliga regleringen kring de olika skyddsintressena är väl utvecklad i den generella lagstiftningen och tar enligt vår uppfattning redan i stor utsträckning höjd för behovet av ökad förmåga att hantera olika typer av risker. Dessutom sker det redan regelutveckling, inte minst som EU-initiativ, för att vässa reglerna i detta avseende, se exempelvis det nya så kallade NIS2-direktivet (Europaparlamentets och rådets direktiv [EU] 2022/2555 av den 14 december 2022 om åtgärder för en hög gemensam cybersäkerhetsnivå i hela unionen, om ändring av förordning [EU] nr 910/2014 och direktiv [EU] 2018/1972 och om upphävande av direktiv [EU] 2016/1148).

För att främja en god anpassningsförmåga när det gäller hantering av risker är det alltså enligt vår uppfattning naturligt att ta avstamp i den generella lagstiftningen kring de olika skyddsintressena och givetvis även utvecklingen av denna.

Hur den befintliga förmågan faktiskt ser ut och vad som krävs för att förbättra den är däremot en annan, men högst relevant, fråga. En förutsättning för ökad förmåga att hantera nya typer av risker är att regelefterlevnaden fungerar väl. Ökad kunskap och kompetens är därmed helt avgörande. Det gäller inte bara regler om informations-säkerhet och säkerhetsskydd.

Det behövs också ökad kunskap och kompetens, särskilt för verksamhetsutövare, om hur olika beslut redovisas i fastighetsregistret, hur information används och hur olika fastighetsrättsliga lösningar kan föranleda olika skyddsbehov. En ökad förmåga förutsätter också att det finns rutiner som säkerställer skyddsnivån inte enbart hos den relevanta aktören utan i hela leveranskedjan för informationen. Det handlar om att flera aktörer i kedjan tillsammans behöver skapa en gemensam syn på behov av skydd i olika typsituationer och lämpliga åtgärder för att åstadkomma detta, se vidare avsnitt 11.3.

11 Inledande överväganden

11.1 En modern reglering med tydlig ansvarsfördelning

Bedömning: Fastighetsregistret ska fortsatt föras centralt, med Lantmäteriet som ensam ansvarig för registret. Däremot finns det skäl att möjliggöra tillhandahållande av viss fastighetsinformation utan att uppgifterna behöver registreras i fastighetsregistret. Onödigt dubbelhantering av samma information i olika register hämmar den digitala utvecklingen av verksamheten.

Det finns vidare skäl att utforma reglerna som en ramlagstiftning för fastighetsinformation som behöver tillhandahållas nationellt i elektronisk form. Reglerna behöver ta hänsyn till att Lantmäteriet har ett nationellt samordningsansvar för tillhandahållande av fastighetsinformation.

Lantmäteriets föreskriftsrätt behöver tydliggöras i fråga om fastighetsregistrets innehåll. Föreskriftsrätten bör också omfatta interoperabilitetslösningar och alternativa redovisningssätt.

Enligt våra direktiv ska vi ta ställning till om ett decentraliserat informationsansvar för fastighetsregistret bör införas och vilka villkor som i så fall bör gälla för dataproducenterna. Vi ska också bedöma vilka uppgifter som bör registreras i fastighetsregistret, med särskild inriktning på att dubbelregistrering bör undvikas, och överväga en tydligare struktur i fråga om registrets innehåll. Vidare ska vi bedöma om vissa uppgifter inte längre behöver registreras i fastighetsregistret, utan i stället kan tillhandahållas genom Lantmäteriets digitala tjänster, direkt från dataproducenten. Slutligen ska vi granska bestämmelserna om föreskriftsrätt för Lantmäteriet när det gäller fastighetsregistret och föreslå en lättillgänglig reglering som möjliggör att föreskrifter meddelas på den lämpligaste nivån.

Problembeskrivningen i denna del finns i avsnitt 7.3–7.5. Nedan redogör vi för hur frågorna i uppdraget kan lösas mot bakgrund av problembilden.

11.1.1 Möjlighet att tillhandahålla fastighetsinformation utan att den behöver registreras i fastighetsregistret

Begreppen centraliserade eller decentraliserade informationssystem har vi tolkat som uttryck för olika sätt att organisera samarbetet mellan aktörer. Hur samarbetet organiseras påverkar sedan hur ansvaret för informationen fördelas mellan aktörerna.

Lantmäteriet har framfört att fastighetsregistret även i fortsättningen bör föras centralt med Lantmäteriet som ensam ansvarig. Det behövs dock ett komplement till fastighetsregistret så att viss information kan tillgängliggöras direkt från dataproducenten utan att behöva registreras i fastighetsregistret. Enligt vår uppfattning handlar detta om att kunna organisera tillhandahållandeverksamheten på ett annat sätt än registerverksamheten (se avsnitt 10.3).

När tillhandahållandeverksamheten ses som en del av fastighetsregisterverksamheten måste Lantmäteriet fortsätta att ordna informationshandlingen på ett visst sätt, när detta egentligen skulle kunna göras på ett annat, mer effektivt och säkert sätt. Att Lantmäteriet exempelvis har etablerat en nationell geodataplattform (utifrån regeringsuppdraget Fi2022/00367), som möjliggör tillhandahållande direkt från dataproducenter, innebär med andra ord inte per automatik att myndigheten kan sluta hantera samma information på det sätt som regleras i fastighetsregisterlagstiftningen. Informationen måste fortfarande registreras i fastighetsregistret i den omfattning som framgår av fastighetsregisterlagen och fastighetsregisterförordningen.

Ett strikt synsätt på tillhandahållande och registerverksamhet som samma verksamhet har alltså negativa konsekvenser för effektivisering av tillhandahållandeverksamheten. En annan negativ följd är att den cementerar ett krav på dubbelhantering av information som egentligen inte behöver registreras i fastighetsregistret för att uppnå syftet. Syftet att ge offentlighet åt informationen kan i vissa fall uppnås enbart genom tillhandahållandeverksamheten, exempelvis i sådan form som den Nationella geodataplattformen, som vi skrivit om tidigare.

Det finns dock ett viktigt samband mellan fastighetsregisterverksamheten och tillhandahållandeverksamheten. Det framgår av lag att registret syftar till att ge offentlighet åt informationen. Detta begränsar räckvidden för vilken information som får ingå i tillhandahållandeverksamheten. Med andra ord är det inte upp till Lantmäteriet att bestämma vilken fastighetsinformation som ska ingå i ansvaret att försörja samhället med information, utan det beslutas av statsmakterna. För information som ingår i fastighetsregistret regleras det i fastighetsregisterlagen och ska även i fortsättningen regleras genom lagens syfte. Stöd kan också finnas i andra författningar eller beslut av regeringen, se nästa avsnitt.

Mot denna bakgrund finns det alltså skäl att möjliggöra elektroniskt tillhandahållande av fastighetsinformation utan att den behöver registreras i fastighetsregistret.

Våra förslag i denna del finns i avsnitt 14.4.3 som reglerar förhållandet till andra författningar. Detta avser det sistnämnda vi skrivit om ovan, att det krävs ett beslut av statsmakterna för att information ska kunna inkluderas i tillhandahållandeverksamheten. I avsnitt 14.5 framgår våra förslag om att fastighetsregistret fortsatt ska vara centralt. I avsnitt 14.7.3 finns det förslag till alternativa redovisningssätt i fastighetsregistret för att undanröja det absoluta kravet på dubbelhantering av information. I avsnitt 14.9 finns våra förslag om hur tillhandahållandeverksamheten ska regleras och avgränsas.

11.1.2 Behov av ramlagstiftning för tillhandahållandeverksamhet

Lantmäteriet ansvarar även för andra register som innehåller information som kan knytas till fast egendom, se avsnitt 3.9. Andra myndigheter kan också ha ett ansvar att tillhandahålla sådan information enligt annan lagstiftning. Till exempel reglerar lagen (2010:1767) om geografisk miljöinformation ett informationsansvar innebärande att informationen ska göras allmänt tillgänglig i en informationsinfrastruktur. Regeringens beslut om vilka informationsmängder som ska tillhandahållas genom den Nationella geodataplattformen som vi har skrivit om ovan är ett annat exempel.

Lantmäteriet har ett nationellt samordningsansvar enligt 4 § förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet. Samordningsansvaret omfattar produktion, samverkan, tillhandahållande och

utveckling inom området för geografisk information och fastighetsinformation. Vilken fastighetsinformation som omfattas av samordningsansvaret är inte definierat.

Enligt vår uppfattning behöver den centrala lagstiftningen för tillhandahållande av fastighetsinformation utformas med hänsyn till det nationella samordningsansvaret. Utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv bör de system som Lantmäteriet bygger upp för nationellt tillgängliggörande av fastighetsinformation kunna återanvändas och användas för att samordna tillhandahållandet av fastighetsinformation. En fördel med detta är att tillhandahållandet kan skalas upp till fler dataproducenter och fler användare, utifrån samhällets behov.

Ett sådant samordnat tillhandahållande förutsätter dock, på samma sätt som vi skrivit om i förra avsnittet, beslut av statsmakterna. Det kan framgå av lag, förordning eller beslut av regeringen och exempelvis utläsas i bestämmelser som fastställer syftet med reglerna, ändamålsbestämmelser eller av regler om informationsansvar, som i exemplet med geografisk miljöinformation. Regeringens beslut om vilken information som ska ingå i den nationella geodataplattformen är ett annat exempel.

Ett viktigt skäl till att det krävs beslut av statsmakterna i dessa fall är att det redan ska ha gjorts grundläggande överväganden av integritets- och säkerhetsperspektiv mot de offentlighetsintresse som motiverar att uppgifterna görs nationellt tillgängliga i digital form. Ett annat skäl är att Lantmäteriets tillhandahållandeverksamhet utgör en självständig myndighetsuppgift som finansieras med särskilda medel.

Lantmäteriet är enligt 30 § förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet skyldig att ta ut avgifter för tillhandahållande av fastighetsinformation. Verksamheten som innefattar tillhandahållande finansieras bland annat med dessa medel. Det måste alltså finnas ett samband mellan skyldigheten att ta ut avgifter och skyldigheten att tillhandahålla fastighetsinformation. Skyldigheten är inte obegränsad. Räckvidden av skyldigheten är fastställd genom de ramar som statsmakterna har angett.

Det innebär att tillhandahållande som sker på eget initiativ utan något särskilt stöd, eller som myndighetsservice enligt förvaltningslagen, inte ingår i tillhandahållandeverksamheten som vi nu beskriver. Det finns inte några hinder att organisera tillhandahållandeverk-

samheten så att den tillgodoser olika rättsliga perspektiv, men de rättsliga perspektiven som verksamheten vilar på måste hållas isär.

Våra förslag i denna del framgår av avsnitt 14.2.1 som handlar om begreppet fastighetsinformation och behovet att definiera detta. I avsnitt 14.4.3 finns våra förslag om hur regleringen av tillhandahållande verksamheten förhåller sig till annan särskild reglering som möjliggör nationellt tillhandahållande av fastighetsinformation.

11.1.3 Behov av tydligare bemyndiganden

I den nuvarande fastighetsregisterförordningen används begreppet föreskrift i olika bemärkelser. Förordningen innehåller ett normgivningsbemyndigande i 83 §. I andra fall används begreppet föreskrift som någon slags upplysning om att Lantmäteriet kan använda sin föreskriftsrätt för att precisera visst innehåll, se exempelvis 25, 77 och 80 §§ fastighetsregisterförordningen. Normgivningsbemyndigandet behöver därför tydliggöras.

Bemyndigandet behöver också utökas mot bakgrund av det vi har skrivit i avsnitt 11.1.1 om att fastighetsinformation i vissa fall behöver kunna tillhandahållas utan att den först registreras i fastighetsregistret. Ramarna för det alternativa sättet att redovisa uppgifter i fastighetsregistret behöver ges på förordningsnivå, men beslut om att tillämpa det alternativa sättet bör enligt vår uppfattning fattas genom myndighetsföreskrifter. Detta behöver ske i kombination med föreskrifter om interoperabilitetslösningar som säkerställer att det förfarande som ersätter registrering sker enligt relevanta tekniska och semantiska krav. I den sistnämnda delen har vi anammat den begreppsmodell som föreslagits av Utredningen om interoperabilitet vid datadelning (I 2022:03, dir. 2022:118), se SOU 2023:96 s. 216.

Våra förslag i denna del finns i avsnitt 14.7.8.

11.1.4 Särskilda överväganden utifrån ett myndighetsstyrningsperspektiv

Problemen och behoven som ingår i vårt uppdrag är inte unika för fastighetsregistret och fastighetsinformationen. Lantmäteriets uppgift att försörja samhället med fastighetsinformation omfattar även grundläggande geografisk information. Fastighetsinformation och

geografisk information (geodata) berörs i sin tur av den förvaltningsgemensamma digitala infrastruktur som Myndigheten för digital förvaltning (Digg) leder utvecklingen av. Lantmäteriets geodata ingår vidare i beredningssektorn för grunddata.

Det är med andra ord viktigt att ha i åtanke att tillhandahållande- verksamheten behöver kunna hantera även annan information och att resultatet av verksamheten ska kunna fungera med resultatet från motsvarande verksamheter hos andra myndigheter. Vi har därför haft som utgångspunkt att våra förslag så långt som möjligt bör bidra till ett stärkt helhetsgrepp för styrning av verksamhet som rör samhällets informationsförsörjning.

Ett faktum som vi har uppmärksammat särskilt är att EU-rättens regler som rör inre marknad för data och dataekonomi utvecklas för närvarande i mycket hög takt. Regelutvecklingen kommer enligt vår uppfattning att leda till fler och mer omfattande krav på myndigheters elektroniska tillhandahållande av data, och då särskilt sådant tillhandahållande som i dag utgör en särskild myndighetsuppgift, som hos Lantmäteriet. Det kan exempelvis röra sig om tvingande krav på interoperabilitet, format och distributionssätt.

Vi tror att det kan vara en fördel utifrån ett myndighetsstyrningsperspektiv om reglerna för författningsreglerad tillhandahållande- verksamhet (alltså myndighetsuppgiften informationsförsörjning) utformas så att det är enkelt att lägga till nya krav och att det blir enkelt att följa upp hur verkningfulla dessa krav är. Vår bedömning är att de lösningar som ingår i vårt uppdrag att föreslå bör utformas med detta som utgångspunkt. Vi bedömer att utgångspunkten är en framgångsfaktor för att reglerna ska kunna fungera i den större helhet som de ingår i.

(Se våra förslag i avsnitt 14.2.1 och 14.4.2).

11.2 Ökad förutsebarhet och bättre förutsättningar för integritetsskydd

Bedömning: Det finns skäl att gå över till en regleringsmodell med två separata lagar, där frågor om behandling av personuppgifter i fastighetsregistret regleras i en egen lag, skild från verksamhetsregleringen. Dagens utformning av reglerna har vållat tillämpningsproblem och svåra gränsdragningsfrågor avseende an-

svar för informationen och förhållande till generell lagstiftning som styr informationshantering.

Det finns vidare skäl att modernisera regler om behandling av personuppgifter i fastighetsregistret. Den nuvarande utformningen av reglerna är föråldrad och leder till negativa konsekvenser för integritetsskyddet.

Det finns skäl att utöka möjligheten till sökning på personnummer och samordningsnummer, särskilt med hänsyn till brottsbekämpande myndigheters behov.

Dataförmedlarnas och slutanvändarnas rätt till digital åtkomst till fastighetsregistret, och hur sådan rätt ska prövas av Lantmäteriet, bör tydliggöras genom en hänvisning till de generella reglerna i lagen om den offentliga sektorns tillgängliggörande av data.

Enligt våra direktiv ska vi analysera för- och nackdelar med en regleringsmodell med två separata lagar, där frågor om behandling av personuppgifter i fastighetsregistret regleras i en egen lag, skild från registerlagen. Utifrån en integritetsskyddsanalys ska vi också ta ställning till vilka regler om behandling av personuppgifter som bör gälla, bland annat när det gäller ändamål för sådan behandling, direktåtkomst och Lantmäteriets urval och bearbetningar av personuppgifter på uppdrag av annan, och då särskilt beakta brottsbekämpande myndigheters behov. Slutligen ska vi bedöma hur dataförmedlarnas och slutanvändarnas rätt till digital åtkomst till fastighetsregistret kan tydliggöras och hur sådan rätt ska prövas av Lantmäteriet.

Problembeskrivningen i denna del finns i avsnitt 7.6–7.8.

Nedan redogör vi för hur frågorna i uppdraget kan lösas mot bakgrund av problembilden.

11.2.1 Regleringsmodell med två separata lagar

Nuvarande fastighetsregisterlag innehåller en blandning av bestämmelser som rör behandling av personuppgifter och bestämmelser som rör förändret av fastighetsregistret. Den innehåller dock inga regler om tillhandahållande utom de regler som syftar till att skydda personuppgifter i fastighetsregistret. Lagen liknar till sin utformning den tidigare regleringen om vägtrafikregister som 2019 ersattes med två nya lagar.

Fastighetsregisterlagen har vållat tillämpningsproblem och svåra gränsdragningsfrågor avseende ansvar för informationen i registret och förhållande till generell lagstiftning som styr informationshantering. Lagens syfte är att ge offentlighet åt informationen i registret men sedan saknas det konkreta regler om hur detta syfte ska uppnås.

Den huvudsakliga nackdelen med nuvarande regleringsmodell ligger enligt vår uppfattning i att räckvidden för det ansvar som åläggs myndigheten genom verksamhetsregleringen är otydlig. Att direktåtkomst får medges till vissa personuppgifter enligt lagen säger inget om vad som är lämpligt att erbjuda i form av direktåtkomst för att uppfylla myndighetens ansvar att försörja samhället med fastighetsinformation. En konsekvens av otydliga ramar för myndighetens ansvar är att det är svårare att utveckla verksamheten (se avsnitt 10.5.2). Lantmäteriet har ett befogat intresse av att verksamheten fungerar effektivt och säkert. För aktörer som har ett behov av effektiv och säker tillgång till uppgifter som finns i fastighetsregistret finns det också ett befogat intresse av att dessa problem och otydligheter undanröjs.

Det finns flera fördelar med en reglering som uteslutande avser behandling av personuppgifter, och en separat reglering som uteslutande innehåller materiella regler som rör myndighetens verksamhet. Genom en sådan uppdelning blir det lättare att förstå hur verksamheten regleras och vad som förväntas av myndigheten. Genom en sådan reglering kan räckvidden av myndighetens ansvar preciseras på ett enklare sätt.

Regler som syftar till att reglera hur personuppgifter får hanteras torde inte behöva ändras alltför ofta. Däremot kan verksamhetsreglering behöva anpassas och utvecklas i högre utsträckning för att kunna möta samhällets behov, exempelvis i fråga om hur digital åtkomst till fastighetsregistret ska ges. Regleringen blir på så sätt mer flexibel. Det finns också fördelar med regleringen utifrån ett integritetsperspektiv eftersom den separata regleringen av personuppgiftsbehandlingar följer en mer enhetlig lagteknisk struktur för den typen av regler. Det underlättar för de registrerade att förstå vilka regler som gäller för behandling av personuppgifter när myndigheten utför sina uppgifter.

En enhetlig lagteknisk struktur är också en viktig förutsättning för att båda regelverken kan utvecklas, och banar väg för att Lantmäteriet övriga registerförfattningar anpassas på samma sätt.

En nackdel är dock att det blir fler lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter. Vårt uppdrag omfattar inte Lantmäteriets andra register vilket gör att det blir olika regleringsmodeller att förhålla sig till för Lantmäteriet. Detta kan innebära att området till en början blir svåröverskådligt. Denna nackdel uppvägs dock enligt vår mening av de fördelar som vi anser att en uppdelning medför och att förslaget skapar förutsättningar för en utveckling av Lantmäteriets registerförfattningar.

Mot denna bakgrund finns det skäl att lämna den nuvarande utformningen av reglerna och övergå till en regleringsmodell med två separata lagar. Vårt förslag i denna del finns i avsnitt 12.1.

11.2.2 Behov av modernisering av regler om personuppgiftsbehandling

Integritetsrisker

Det främst mängden uppgifter i fastighetsregistret och möjligheten till sammanställningar som innebär särskilda risker ur integritetssynpunkt (se avsnitt 8.5). Risken för integritetsintrång avser uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden och som är särskilt skyddsvärda, till exempel uppgift om konkurs eller utmätning.

Vi uppfattar att de integritetsrisker som redan har beaktats av lagstiftaren i den nuvarande registerlagen alltså är aktuella. Riskerna är enligt vår uppfattning främst förknippade med att de särskilt skyddsvärda uppgifterna ingår i tillhandahållandeverksamheten hos Lantmäteriet. Riskerna gör sig dock aktuella främst om användaren avser att behandla uppgifter om de registrerade och alltså primärt inte om fastigheterna. Vår uppfattning är att riskerna ökar om någon annan än Lantmäteriet tillåts göra sammanställningar av sådana uppgifter.

Problem med nuvarande författningsreglerade skyddsåtgärder

Nuvarande författningsreglerade skyddsåtgärder finns i 7–10 §§ fastighetsregisterlagen. Problemet med dessa regler kan sammanfattas utifrån hur den upplevda skyddseffekten av dessa regler ser ut. Skyddseffekten kan vara för stor eller för liten, eller helt och hållet ha satts

ur spel på grund av andra omständigheter som lagstiftaren inte hade förutsett.

Reglerna fokuserar till exempel på en viss uppgift i stället för kategorin av skyddsvärda uppgifter. Det är till exempel som huvudregel förbjudet att tillhandahålla uppgift om inteckningar på medium för automatiserad behandling (10 § fastighetsregisterlagen). Det finns dock fler uppgifter i fastighetsregistret som kan röra den enskildes ekonomiska förhållanden, bland annat uppgifter om utmätning eller konkurs. Regleringen i 10 § fastighetsregisterlagen kan uppfattas som att skyddet för sådana uppgifter inte är lika starkt.

I de fall reglerna i fastighetsregisterlagen inte reglerar en viss uppgift träffar de i stället alla personuppgifter, inklusive uppgift om fastighetsbeteckning som det är särskilt viktigt att ge offentlighet åt, utifrån fastighetsregistret syfte (se 7 § om begränsning för direktåtkomst för vissa ändamål). I praktiken innebär det att reglerna träffar hela registret eftersom det aldrig sker ett separat tillgängliggörande av enbart personuppgifter. I dessa fall kan man ifrågasätta om reglerna står i proportion till de relevanta integritetsriskerna.

Reglerna fokuserar vidare på att undanröja den potentiella risken för o tillbörlig användning genom att anvisa lämpligt sätt för tillhandahållande av personuppgifterna. Sådan utformning av skyddsreglerna har dock i stället lett till att alternativa sätt, som inte är reglerade, sätter skyddsreglerna ur spel. Så är till exempel fallet med förbudet enligt 7 § fastighetsregisterlagen att söka på flera fastigheter samtidigt. Tekniska lösningar har sedan länge möjliggjort sökningar på en fastighet i taget, men eftersom sökningarna kan ske automatiserat, är det i praktiken fråga om så kallad flerfastighetssökning som egentligen inte är tillåten. Polismyndigheten håller en egen, uppdaterad kopia av i princip hela registret för att kunna söka med hjälp av personnummer, och Kronofogdemyndigheten söker fram en gäldenärs eventuella fastighetsinnehav med hjälp av personnumret i Skatteverkets databaser för att sedan få fram de fastighetsuppgifter som behövs i fastighetsregistret.

Mot denna bakgrund är vår bedömning utformningen av bestämmelserna i den nuvarande fastighetsregisterlagen inte längre har tillräcklig skyddseffekt eller ger en oproportionerlig, nästan orimlig, skyddseffekt. Detta får negativa konsekvenser för integritetsskyddet eftersom reglerna gör det mycket svårt för de registrerade att få en

uppfattning om vilket skydd som faktiskt ges för deras personuppgifter. Det finns därför starka skäl till att modernisera dessa regler.

11.2.3 Några utgångspunkter för moderniseringen av regler om personuppgiftsbehandling

Problemet som vi beskrivit ovan rör inte enbart bestämmelserna om skyddsåtgärder utan det rör hela den modell för dataskyddsregleringen som den nuvarande fastighetsregisterlagen bygger på. Den nuvarande modellen är från 1990-talet och utgår från helt andra förutsättningar enligt den dåvarande bakomliggande EU-rättsliga dataskyddsregleringen.

I denna del har vi haft kontakt med utredningen om dataskydd och kontroll hos Skatteverket, Tullverket och Kronofogden (Fi 2021:11, dir. 2021:104, dir. 2023:24) för att stämma av synen på hur en modern reglering av dataskydd för viss verksamhet bör utformas. Den utredningens uppdrag är att modernisera den dataskyddsrättsliga regleringen för nämnda myndigheter vilket bland annat innebär att reglerna bör vara mer flexibla efter såväl den tekniska utvecklingen som den EU-rättsliga dataskyddsregleringen. Utredningens uppdrag är också att överväga om det finns utrymmer för en minskad detaljreglering och om författningarnas struktur och terminologi bör ses över.

Vi har i våra kontakter med nämnda utredning kommit fram till att våra förslag så långt som möjligt bör likna den modell för dataskyddsreglering som nu framgår av utredningens betänkande *Framtidens dataskydd* (SOU 2023:100).

Nedan beskriver vi några allmänna utgångspunkter för utformningen av vårt förslag. Vårt förslag i denna del finns i kapitel 13.

Dataskyddsförordningens dubbla syfte

En utgångspunkt för vårt arbete bör vara att dataskyddsförordningens syfte inte enbart är att skapa ett starkt skydd för den personliga integriteten, utan även att skapa en enhetlig och likvärdig nivå för integritetsskyddet inom unionen.

Den dataskyddsrättsliga regleringen handlar förenklat uttryckt om skyddet av fysiska personers rättigheter och friheter vid behandling av personuppgifter. Vi vill dock rikta blicken särskilt på det

andra syftet med dataskyddsregleringen, som vi uppfattar inte har fått samma uppmärksamhet i den nuvarande fastighetsregisterlagstiftningen.

Enligt artikel 1 i EU:s dataskyddsförordning är syftet också att underlätta det fria flödet av personuppgifter.

Enligt artikel 1.3 får det fria flödet av personuppgifter inom unionen varken begränsas eller förbjudas av skäl som rör skyddet för fysiska personer med avseende på behandlingen av personuppgifter.

I skälpunkt 9 förklaras att skillnader i nivån på skyddet vid behandling av personuppgifter i olika medlemsstater kan utgöra ett hinder för det fria flödet. Vidare framgår det att en konsekvens av nivån av skyddet kan göra att det uppstår hinder för att bedriva ekonomisk verksamhet på unionsnivå, att konkurrensen kan snedvridas och att myndigheter kan hindras att fullgöra sina skyldigheter enligt unionsrätten. Detta är den viktigaste anledningen till att EU-lagstiftaren valde en ny form för rättsakten, från EU-direktiv till EU-förordning. Syftet med att välja en annan typ av rättsakt var bland annat att säkerställa en enhetlig nivå för skyddet och undvika avvikelser som hindrar det fria flödet av personuppgifter inom den inre marknaden (se skälpunkt 13).

Det är visserligen tillåtet enligt dataskyddsförordningen att ha nationella kompletterande regler som är mindre tillåtande än förordningen. Däremot riskerar sådan kompletterande lagstiftning att strida mot det övergripande syftet med förordningen. För att ha en lagstiftning som går längre än vad som är påkallat av förordningen bör det därför krävas väl motiverade skäl. I de samtal vi fört med olika dataförmedlare har de påpekat att regleringen av det svenska fastighetsregistret skiljer sig från motsvarigheterna i främst Finland och Norge på ett sätt som gör det omöjligt att leverera de produkter som nordiska kunder efterfrågar.

Enhetlig utformning av reglerna som är lättare för myndigheter, de registrerade och användarna att känna igen sig i

Behovet av en mer enhetlig utformning av de så kallade registerförfattningarna i Sverige är ett väldokumenterat faktum.

Redan 2007 påtalade bland annat E-offentlighetskommittén i betänkandet *Utökat elektroniskt informationsutbyte* (SOU 2007:45) att det behövs ett samordnat och enhetligt regelverk som främjar utveck-

lingen av elektronisk förvaltning och minskar riskerna för oacceptabla intrång i den personliga integriteten.

År 2011 fick Informationshanteringsutredningen i uppdrag att med beaktande av utvecklingen inom EU utarbeta en generell modell för reglering av registerfrågor. I betänkandet *Myndighetsdatalag* (SOU 2015:39) sammanfattas problembilden som ett svåröverblickbart och fragmenterat rättsområde med bristande enhetlighet i struktur och normtekniska lösningar, se s. 21. En mer ingående beskrivning av tidigare uttalanden i andra utredningar finns i nämnda betänkande s. 106–110.

I förarbetena till fastighetsregisterlagen gjordes det inte några särskilda överväganden kring harmonisering av regleringen utifrån ett nationellt perspektiv. Man kan säga att reglerna utformades utifrån ett strikt organisationsperspektiv. Det gjorde att nivån på skyddet för personuppgifter blev särskilt reglerat för Lantmäteriet, men inte för någon annan aktör som behandlar uppgifterna i sin verksamhet. Det innebär i praktiken att det har blivit olika nivå av skydd, och då inte enbart för personuppgifterna.

Detta problem låter sig inte åtgärdas på något enkelt sätt, men vi bedömer att ett steg på vägen är att följa några principiella utgångspunkter som är generellt tillämpliga för den här typen av författningar.

Det finns inga riktlinjer för hur en modern kompletterande dataskyddsrättslig reglering ska vara utformad i Sverige eller vilka principiella utgångspunkter som bör beaktas vid översyn av sådan lagstiftning.

Vi har valt att ta avstamp i de principiella utgångspunkter som kan utläsas av förarbetena till dataskyddslagen samt ställningstaganden från lagstiftarens sida som vi har uppfattat som generellt giltiga. Dessa återkommer vi till i avsnitt 12.2.1.

Vi har också tittat särskilt på den systematik som finns i EU:s dataskyddsförordning för hur skyddet har utformats för de mest skyddsvärda uppgifterna enligt förordningen vilket återspeglas i 3 kap. dataskyddslagen, se vidare avsnitt 13.6.4. Denna systematik utgår från att vissa kategorier av personuppgifter har en högre skyddsnivå vilket innebär att också skyddsåtgärderna måste vara mer omfattande. Vi ser fördelar med denna systematik utifrån hur myndigheter förväntas arbeta med informationssäkerhet kring informationsresurser

i allmänhet, där det är informationsresursen som är utgångspunkten för skyddsnivån när informationen hanteras och inte tvärtom.

Teknikneutral reglering

En utgångspunkt för vårt arbete bör vara att den kompletterande dataskyddsregleringen inte ska innehålla bestämmelser som förutsätter eller förhindrar användandet av någon befintlig eller framtida teknisk lösning.

En allmän princip för utformning av regler är att de ska vara teknikneutrala. För att en reglering om skydd för personuppgifter ska vara teknikneutral behöver den minska fokus på att reglera skyddseffekt som en viss teknisk lösning som i dag jämföras med en viss elektronisk form för utlämnande. Utgångspunkten för en teknikneutral reglering är att den utgår från nivån av skyddet för informationsresursen. I fastighetsregisterlagen finns det exempel på detta i 7 och 10 §§ där samma uppgift som är offentlig, får lämnas ut elektroniskt enligt 7 § i viss form, men inte enligt 10 § i en annan form. Sådan reglering av skyddsåtgärder gör att det blir helt oförutsägbart vilket skydd som ges.

Renodlad dataskyddsreglering

En utgångspunkt för vårt arbete bör vara att den kompletterande dataskyddsregleringen endast ska omfatta bestämmelser av dataskyddsrättslig art.

Dataskyddsregleringen bör inte blandas med verksamhetsregleringen framför allt eftersom verksamhetsregleringen behöver kunna anpassas i mycket högre tempo för att hänga med i den digitala strukturomvandlingen. En sammanblandad reglering har också visat sig innebära tillämpningsproblem och svåra gränsdragningsfrågor avseende den utlämnande myndighetens ansvar för informationen.

Dataskyddsregleringen bör, precis som EU:s dataskyddsförordning, baseras på en riskbaserad ansats. Det ökar förutsättningarna för att skyddseffekten faktiskt träffar de verkliga integritetsriskerna. Det kan handla om minskad detaljreglering eller med andra ord en annan precisering av behandlingen som behöver begränsas eller personuppgifter som behöver ett särskilt skydd.

11.2.4 Särskilt om brottsbekämpande myndigheters behov

Behov av att utökad möjlighet att använda personnummer och samordningsnummer som sökbegrepp

Enligt 7 § fastighetsregisterlagen får direktåtkomst till personuppgifter i fastighetsregistret inte medges så att det är möjligt att söka på personnummer. Däremot får Lantmäteriet, kommunala lantmäterimyndigheter och andra myndigheter (i samband med registerföring) utföra sådana sökningar.

Fastighetsregisterlagen tillåter utlämnande av personnummer på annat sätt än via direktåtkomst om det finns särskilda skäl. Lantmäteriet har bedömt att sådana skäl föreligger när det gäller brottsbekämpande myndigheters behov, vilket gör att nödvändiga uppgifter, inklusive personnummer, lämnas ut i form av en kopia av registrets relevanta delar. I praktiken kan alltså brottsbekämpande myndigheter göra en sökning på personnummer i fastighetsregistret, men de måste alltså först ladda ner en kopia av registret, och hålla den uppdaterad, för att kunna göra det.

Enligt Lantmäteriets rapport *Uppdrag om förebyggande och motverkande av brottslighet som kan hänföras till fastigheter* (Lantmäteriets dnr 2022/044003), se s. 39, undersöker Lantmäteriet för närvarande om det är möjligt att införa sökning på personnummer i form av ett automatiserat beslutsfattande, vilket alltså inte skulle vara direktåtkomst i rättslig mening. Direktåtkomst är visserligen tillåten för de brottsbekämpande myndigheterna, men sökförbudet på personnummer är knutet till att utlämnande sker via direktåtkomst.

Om sökning på personnummer kan göras i praktiken men efter mer krångliga och omständliga vägar, då är frågan om reglerna är för restriktiva och om de har utformats på rätt sätt.

Anledningen till att den nuvarande begränsningen infördes som ett absolut förbud var dock, enligt förarbetena till 7 §, att det inte hade framkommit några skäl att öppna för en sådan möjlighet när lagen skrevs (se prop. 1999/2000:39 s. 95).

Grundläggande bestämmelser om personnummer och samordningsnummer finns i 3 kap. 10–11 §§ dataskyddslagen och artikel 87 i EU:s dataskyddsförordning.

Enligt artikel 87 får medlemsstaterna närmare bestämma på vilka särskilda villkor ett nationellt identifikationsnummer eller något annat vedertaget sätt för identifiering får behandlas. Sådana nummer får

enligt artikeln endast användas med iakttagande av lämpliga skyddsåtgärder för de registrerades rättigheter och friheter enligt dataskyddsförordningen.

De övergripande villkoren regleras i 3 kap. 10 § dataskyddslagen som innebär att behandling är tillåten utan samtycke efter en intresseavvägning mellan behovet av behandlingen och de integritetsrisker som den innebär. Omständigheter som enligt förarbetena till paragrafen bör beaktas vid intresseavvägningen är exempelvis om det eftersträvade syftet med behandlingen kan uppnås på något annat sätt, behandlingens omfattning och om den förutsätter samkörning av register, se prop. 2017/18:105 s. 199.

Enligt 3 kap. 11 § dataskyddslagen får regeringen meddela ytterligare föreskrifter om i vilka fall behandling av personnummer och samordningsnummer är tillåten. Enligt förarbetena till paragrafen måste en avvikande bestämmelse, som tillåter behandlingar i andra fall än de som tillåts enligt 3 kap. 10 §, leva upp till dataskyddsförordningens krav på lämpliga skyddsåtgärder för de registrerades fri- och rättigheter, se prop. 2017/18:105 s. 101 och 199.

Av våra direktiv framgår att den nuvarande sökbegränsningen utgör ett hinder för Polismyndigheten, som kan ha behov av att ta reda på vilka fastigheter en person äger, till exempel för att kunna hitta fastigheter där en person kan uppehålla sig. Det framgår också att andra myndigheter efterfrågar sökning på personnummer för att automatiskt kunna hämta information från fastighetsregistret för presentation i olika e-tjänster för medborgare. Denna behovsbild har bekräftats för oss i våra möten med representanter från bland annat Polismyndigheten, Lantmäteriet, Skatteverket och olika företag som har avtal med Lantmäteriet om åtkomst till fastighetsregistret. Riksrevisionen har också uppmärksammat detta behov i sin granskningsrapport *Digitala tjänster till privatpersoner* (RiR 2023:6, s. 54)

Begränsningarna i 7 § fastighetsregisterlagen leder i praktiken till att de som har ett legitimt behov av att söka fram fastighetsinformation baserat på personnummer tvingas att gå krångliga omvägar för att få fram den informationen. Sådana omvägar inkluderar att det uppstår kopior av fastighetsregistret, vilket innebär negativa konsekvenser för integritetsskyddet eftersom det gör att skyddet blir mer oförutsägbart.

Mot denna bakgrund anser vi att det finns skäl att utöka möjligheten att söka på personnummer i vissa fall. Det gäller även samordningsnummer även om dessa inte nämns i 7 § fastighetsregisterlagen. Våra förslag i denna del finns i avsnitt 13.8.

11.2.5 Enskildas rätt till befintliga format och prövning av ärenden

Fastighetsregisterlagens bestämmelser är inte utformade utifrån ett användarperspektiv. Det är därför svårt utifrån ett användarperspektiv att förstå vad som förväntas av dem för att kunna få åtkomst till informationen. Fastighetsregisterlagen ger ingen rätt att få tillgång till fastighetsinformation för enskilda. Däremot anger den begränsningar för hur informationen får tillhandahållas om den innehåller personuppgifter. Fastighetsregisterlagen innehåller inte heller några bestämmelser om hur ärenden om att ge elektronisk åtkomst till fastighetsregister ska prövas.

Särskilda bestämmelser om format för utlämnande och distributionsätt finns i lagen (2022:818) om den offentliga sektorns tillgängliggörande av data. Lagen innehåller också bestämmelser om prövning av begäran om tillgängliggörande av data för vidareutnyttjande. Lagen är dock begränsad till vad som avses med begreppet vidareutnyttjande, vilket till exempel inte omfattar när tillgängliggörande sker till andra myndigheter.

Vi ser dock ingen anledning till att reglera samma bestämmelser särskilt för Lantmäteriet och fastighetsregistret, enbart för att 2022 års lag har ett snävare tillämpningsområde på grund av begreppet vidareutnyttjande. Det bör snarare tydliggöras att dessa bestämmelser gäller i Lantmäteriets tillhandahållandeverksamhet. På så sätt behöver inte myndigheten ta ställning till om 2022 års lag är tillämplig, utan kan utgå från att kraven enligt den lagen gäller.

Mot denna bakgrund är vår bedömning att dataförmedlarnas och slutanvändarnas rätt till digital åtkomst till fastighetsregistret, och hur sådan rätt ska prövas, lämpligen bör tydliggöras genom en hänvisning till att de generella reglerna i lagen om den offentliga sektorns tillgängliggörande av data gäller i Lantmäteriets tillhandahållandeverksamhet. Våra förslag i denna del finns i avsnitt 14.4.

11.3 Förstärkt informationssäkerhet

Bedömning: Vi lämnar inga författningsförslag för att möta behovet av att öka förmågan att motstå och hantera cyberangrepp och it-incidenter som berör fastighetsregistret. Det behövs ett samlat grepp kring dessa frågor utifrån ett infrastrukturperspektiv. I denna del hänvisar vi till förslag om koordinerade skyddsnivåer som lämnats av Utredningen om interoperabilitet vid data-delning (SOU 2023:96).

Ett helhetsgrepp bör också tas för att möta behovet av tillgång till information som utgör grunddata via säkra kommunikationsnät för brottsbekämpande myndigheter och myndigheter med övergripande ansvar för planering av samhällets krisberedskap och civilt försvar. Fortsatta åtgärder bör tas inom ramen för beredskapssektorn för grunddata utifrån den kravställning som tas fram inom den sektorn.

Enligt våra direktiv ska vi bedöma behovet av författningsstöd för att öka förmågan att motstå och hantera cyberangrepp och andra it-incidenter som berör fastighetsregistret, däribland behovet av uppgiftsskyldighet gentemot myndigheter med ansvar inom informations-säkerhetsområdet. Vi ska också analysera behovet av tillgång till information till fastighetsregistret via säkra kommunikationsnät för brottsbekämpande myndigheter och myndigheter med övergripande ansvar för planering av samhällets krisberedskap och civilt försvar och bedöma vilka åtgärder som bör vidtas för att möta detta behov.

Problembeskrivningen i denna del finns i avsnitt 7.9 och 7.10. Nedan redogör vi för våra bedömningar mot bakgrund av problem-bilden.

11.3.1 Behov av nationella lösningar och koordinerade skyddsnivåer

Det finns i dag inga specifika regler för fastighetsregistret som syftar till att öka förmågan att motstå och hantera cyberangrepp eller it-incidenter.

Vi har inte kunnat identifiera några konkreta problem i denna del som föranleder behovet att ett särskilt författningsstöd specifikt för fastighetsregistret. Det som har framkommit är främst att det finns en oro för att bedömningar enligt regler om informationssäkerhet görs olika av olika aktörer för samma information och att det därmed är svårt att säkerställa att kraven på informationssäkerhet upprätthålls. Detta har vi uppfattat som ett mer generellt problem som inte är unikt för fastighetsregistret.

Problemet har också beskrivits i andra utredningar som behandlat frågor om cyber- och informationssäkerhet. Till exempel har Cybersäkerhetsutredningen, som har gjort en analys av andra utredningar inom området, pekat på att det är svårt att få en sammanhängande bild av samtliga regelverk och hur de ska tolkas, att det är svårt för många myndigheter att göra egna bedömningar och att kravställningen på informationstillgångar är fragmenterad (SOU 2021:63 s. 213, 230 och 235).

Vår bedömning är därför att detta problem behöver hanteras på nationell nivå och inte specifikt för fastighetsregistret. Vi lämnar därmed inte några förslag i denna del, eftersom sådana förslag ligger utanför vårt uppdrag.

Förslag till vissa åtgärder på nationell nivå i denna del har lämnats av Utredningen om interoperabilitet vid datadelning i betänkandet *En reform för datadelning* (SOU 2023:96). Utredningen föreslår att myndigheten för samhällsskydd och beredskap ges i uppdrag att utreda om adekvata, gemensamma och koordinerade skyddsnivåer eller andra lämpliga säkerhetsåtgärder kan användas vid datadelning inom hela den offentliga förvaltningen och från den offentliga förvaltningen till externa aktörer (se s. 250 i betänkandet). Syftet med gemensamma skyddsnivåer är enligt utredningen att avsändaren av informationen ska kunna lita på att mottagaren omgärdar den med minst samma nivå av säkerhet som avsändaren. Mottagaren behöver i sin tur kunna lita på att avsändaren kan säkerställa tillförlitlig tillgång till informationen över tid (se s. 251 ff. i betänkandet).

Vår uppfattning är att dessa förslag ligger i linje med våra resonemang inte minst i avsnitt 11.4 som handlar om krav på att upprätthålla skyddsnivån för informationen när tillhandahållandet sker genom informationsföretagens vidareförmedling av informationen. Vi instämmer därför i dessa förslag och hänvisar till den utredningens betänkande i denna del av vårt uppdrag.

11.3.2 Uppgiftsskyldighet

Vi har inte identifierat några särskilda behov av nya regler om uppgiftsskyldighet gentemot myndigheter med ansvar inom informations säkerhetsområdet. Däremot har det framkommit behov av uppgiftsskyldighet gentemot brottsbekämpande myndigheter.

De brottsbekämpande myndigheter vi har haft kontakt med har framfört att Lantmäteriet bör ha en mer proaktiv roll och på eget initiativ underrätta dessa myndigheter om olika förändringar i fastighetsregistret, se avsnitt 7.7.5. Detta beskrivs närmare i Lantmäteriets rapport *Uppdrag om förebyggande och motverkande av brottslighet som kan hänföras till fastigheter* (regeringsuppdrag Fi 2022/02443). Lantmäteriet skriver i rapporten att myndigheten behöver tilldelas rättsligt stöd för att kunna bidra till det brottsbekämpande arbetet och få ett tydligt mandat för att minimera riskerna för att myndighetens rutiner utnyttjas för ekonomisk brottslighet (se s. 5).

Detta behov har vi bedömt ligga utanför vårt uppdrag, men det har behandlats på ett övergripande plan av Utredningen om förbättrade möjligheter att utbyta information med brottsbekämpande myndigheter i betänkandet *Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen, Ny huvudregel* (SOU 2023:69). Utredningen föreslår en ny huvudregel som innebär att myndigheter och andra aktörer ska kunna utbyta information med brottsbekämpande myndigheter när det behövs för att förebygga och bekämpa brott. Den nya huvudregeln omfattar bland annat Lantmäteriet.

Dessutom beslutade regeringen den 21 oktober 2023 om en utredning om förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter (dir. 2023:146). Syftet är att information ska kunna utbytas i den utsträckning som det behövs för att myndigheterna bland annat ska kunna förhindra, förebygga, upptäcka, utreda och ingripa mot fusk, felaktiga utbetalningar, regelöverträdelse och brottslighet som effektivt som möjligt, utan att det medför ett oproportionerligt intrång i den personliga integriteten.

Även denna utredning kan enligt vår uppfattning komma att tillgodose det behov som har framförts i vårt arbete om ett rättsligt stöd för Lantmäteriet.

11.3.3 Åtgärder för att möta behovet av tillgång till fastighetsregistret via säkra kommunikationsnät

Behovet av tillgång till information i fastighetsregistret via säkra kommunikationsnät tillgodoses i dag främst genom den nationella kommunikationstjänsten SGSI som tillhandahålls av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Lantmäteriet efterfrågar en möjlighet att publicera tjänster som tillgängliggör grundläggande information via säkra kommunikationsnät, vilket vi har uppfattat inte tillgodoses av några nationella kommunikationstjänster i dag.

Vi anser dock att sådan utveckling som efterfrågas behöver vara behovsdriven för att säkerställa den avsedda effekten av nödvändig utveckling. Samtidigt har vi uppfattat av de aktörer som vi har träffat, inklusive de brottsbekämpande myndigheterna, att de befintliga behoven uppfylls tillräckligt med exempelvis SGSI eller andra lösningar som innebär att informationen krypteras.

Den manuella hanteringen i förekommande fall är inte optimal utifrån ett effektivitetsperspektiv, men den fungerar utifrån ett säkerhetsperspektiv. Vidare pågår det ett arbete inom beredskapssektorn för grunddata som bland annat syftar till att identifiera kraven på sektorn. Vår bedömning är att de behov som Lantmäteriet har lyft behöver lösas främst inom ramen för det fortsatta arbetet som rör beredskapssektorn för grunddata.

Ett annat behov som har framförts till oss i sammanhanget är att lantmäterimyndigheternas handläggning av ärenden som innehåller säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter i dag främst sker manuellt. Antalet ärenden som det är fråga om är inte heller så stort att det motiverar att varje enskild myndighet tar fram en egen lösning som uppfyller nödvändiga krav för att hantera sådana uppgifter elektroniskt. Myndigheterna efterfrågar gemensamma nationella lösningar för den typen av ärenden. Förslag som rör detta behov ligger dock utanför vårt uppdrag.

11.4 Tydligare regelverk för dataförmedlare

Bedömning: Det finns skäl att tydliggöra kraven på Lantmäteriet när tillhandahållande sker genom informationsföretag som vidareförmedlar informationen i befintligt eller bearbetat skick.

Otydlig reglering av kraven på Lantmäteriets tillhandahållande har i dessa fall en negativ påverkan på förutsättningarna för att upprätthålla skyddsnivån för informationen vid vidareförmedling. Förtroendet för informations säkerheten hos dessa företag påverkas också negativt.

Vi lämnar inga förslag som rör reglering av företagens verksamhet. Sådana förslag bedöms ligga utanför vårt uppdrag.

Principiella skäl talar för att införa ett krav på tillståndsförfarande för att få åtkomst till Lantmäteriets informationstjänster. Dagens avtalshantering har negativ påverkan på transparensen för myndighetens beslut om när sådan åtkomst är tillåten.

Enligt våra direktiv ska vi bedöma om en särskild reglering bör införas för informations säkerhet hos dataförmedlare för fastighetsinformation. Vi ska också bedöma om en sådan ordning bör innefatta ett tillståndsförfarande för dataförmedlare.

Problembeskrivningen i denna del finns i avsnitt 7.11 och 7.13.

Nedan redogör vi för hur frågorna i uppdraget kan lösas mot bakgrund av problembilden.

11.4.1 Kraven på Lantmäteriet behöver tydliggöras när elektroniskt tillhandahållande sker genom vidareförmedling av information

Fastighetsregisterlagen innehåller en särskild bestämmelse som ålägger Lantmäteriet att se till att risker från säkerhetssynpunkt inte uppkommer, se 6 § fastighetsregisterlagen. För detta syfte får Lantmäteriet i enskilda fall ställa upp villkor i enskilda fall.

Varken av bestämmelsen eller dess förarbeten går dock att utläsa vad detta ansvar innebär när elektroniskt tillhandahållande sker genom att informationen vidareförmedlas av informationsföretag i deras egna informationstjänster. Eftersom elektroniskt tillhandahållande från fastighetsregistret i stor omfattning sker på detta sätt uppstår frågor och tillämpningsproblem kring reglerna i fastighetsregisterlagen.

Frågorna handlar om hur långtgående myndighetens skyldighet är att utreda bland annat om det finns förutsättningar hos informationsföretaget att upprätthålla skyddsnivån för informationen som

tillhandahålls. Det kan exempelvis handla om skyddsnivån för personuppgifter och krav på att de behandlas enligt de villkor som Lantmäteriet ställt upp.

Det är inte lätt att svara på dessa frågor. Det uppstår nämligen följdfrågor som i sin tur är svåra att svara på. En sådan fråga är om myndigheten får ställa mer långtgående frågor än vad som följer av offentlighets- och sekretesslagen. Om frågorna ställs inom ramen för myndighetens personuppgiftsansvar, hur långt sträcker sig då detta ansvar med tanke på att EU:s dataskyddsförordning och dataskyddslagen inte ska tillämpas i den utsträckning det skulle strida mot tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsförordningen (se 7 § den svenska dataskyddslagen). Av förarbetena till nyss nämnda bestämmelse framgår att den gäller även bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet i 2 kap. TF (prop. 2017/18:105 s. 43). Är personuppgiftsansvaret i så fall mer långtgående om det regleras i en registerförfattning?

Åtgärder för att styra användning av information är dock beroende av vad man vill uppnå med reglerna.

Vår bedömning är att 6 § fastighetsregisterlagen fungerar som en begränsning av räckvidden av Lantmäteriets författningsreglerade informationsförsörjningsansvar och ansvar att ge offentlighet åt fastighetsinformation enligt fastighetsregisterlagen (jfr prop. 1999/2000:39 s. 94). Den rätt som Lantmäteriet har enligt bestämmelsen att ställa villkor är en skyddsåtgärd som fungerar som ett verktyg för att upprätthålla det skydd som 6 § fastighetsregisterlagen syftar till att reglera.

Utifrån detta perspektiv är svaret på frågorna ovan angående gränsen för utredningsskyldigheten bland annat beroende av hur omfattningen av Lantmäteriets rätt att uppställa villkor har preciserats. Som vi skrivit inledningsvis går det inte att utläsa av 6 § fastighetsregisterlagen eller dess förarbeten vilka krav som ställs på Lantmäteriet när elektroniskt tillhandahållande sker genom informationsföretagens tjänster.

En konsekvens av denna otydlighet är att det blir oklart vem som ansvarar för att upprätthålla kraven på skyddsnivån för informationen i dessa fall. Informationsföretagen har ett självständigt ansvar för informationen. Med vilken rätt begränsas detta ansvar genom Lantmäteriets villkor? Oklarheter kring Lantmäteriets rätt att ställa

villkor får därmed en negativ påverkan på skyddet för informationen utifrån ett informationssäkerhetsperspektiv.

En annan konsekvens är att förtroendet för informationssäkerheten hos informationsföretagen påverkas negativt. Av våra direktiv (s. 11) framgår att förbättrad sekretess och kontroll över data på detta område förutsätter ett ansvarstagande hos samtliga aktörer som bidrar till samhällets försörjning med grundläggande fastighetsinformation. Oklarheterna som vi nu har beskrivit försämrar förutsättningarna för ansvarstagande hos informationsföretagen.

Det finns därför skäl att tydliggöra 6 § fastighetsregisterlagen i detta avseende. Våra förslag i denna del finns i avsnitt 14.10.

Våra direktiv (s. 11) rör fastighetsregisterlagen och fastighetsregisterförordningen som styr Lantmäteriets verksamhet. Vi lämnar därför inga förslag som reglerar informationsföretagens verksamhet. Sådana förslag bedöms ligga utanför vårt uppdrag.

11.4.2 Avtal eller tillståndsförfarande för åtkomst till Lantmäteriets informationstjänster?

Behov av enklare och mer transparent förfarande för åtkomst via maskingränssnitt

Av förarbetena till fastighetsregisterlagen kan utläsas att det med hänsyn till verksamhetens art behövs åtgärder för att hindra tvivelaktiga användningssätt ur integritets- och säkerhetssynpunkt, se prop. 1999/2000:39 s. 94. Den reglerade åtgärden har utformats som ett ansvar för Lantmäteriet att förhindra riskfylld användning, och återfinns i den nuvarande 6 § fastighetsregisterlagen.

Lantmäteriet tillämpar i dag ett avtalsförfarande för att ge åtkomst till informationstjänster. Tjänsterna erbjuds inom ramen för myndighetens författningsreglerade ansvar att försörja samhället med fastighetsinformation. Om åtkomsten rör personuppgifter föregås avtalsförfarandet av särskilt beslut kring detta. Det nuvarande förfarandet finns beskrivet i avsnitt 3.8. Genom förfarandet säkerställs bland annat att enbart behöriga släpps in i Lantmäteriets system där tjänsterna erbjuds.

Dagens förfarande upplevs som krångligt och inte tillräckligt transparent både av myndigheten själv och de som har fått sådan åtkomst (se avsnitt 7.11.2). En konsekvens av detta är att regelefter-

levnaden blir otydlig och att användarna av fastighetsregistret upplever att de inte behandlas lika. Dagens avtalshantering har med andra ord negativ påverkan på transparensen för myndighetens beslut om när sådan åtkomst är tillåten. Ur ett rättssäkerhetsperspektiv utgör detta ett principiellt skäl för att se över hur förfarandet bör utformas.

Våra förslag i denna del finns i avsnitt 14.10.

Exempel där ett tillståndsförfarande används

I Finland regleras de materiella förutsättningarna för utlämnande av uppgifter som en informationstjänst i 6 § lagen om ett fastighetsdatasystem och anslutande informationstjänster (31.5.2002/453).

Vilka som får ha teknisk anslutning regleras vidare uttryckligen och särskilt i fråga om förmedling av uppgifter för olika typer av ändamål. Av bestämmelsen framgår att uppgifter får lämnas ut och förmedlas för samhällsplanering, fastighetsförmedling, fastighetsvärdering eller beviljande av och tillsyn över kredit eller för något annat jämförbart ändamål som har samband med fastigheter eller för säkerställande av den nationella säkerheten.

Utlämnande sker efter ansökan i form av ett tillstånd att förmedla uppgifter med hjälp av teknisk anslutning. I användningstillstånden kan det tas in villkor om grunden för sökning av uppgifter samt om annan användning av systemet och övervakning av detta.

Det finns också undantag från tillståndskravet för uppgifter om fastighetsbeteckning och fastighetsindelning.

Liknande reglering finns även i Norge såväl i fråga om den enskildes rätt som åtkomst via maskinläsbart gränssnitt, se avsnitt 3 och 4 i de norska föreskrifterna om utlämnande, återanvändning och annan behandling av information från fastighetsregistret (FÖR-2013-12-18-1599). Enligt avsnitt 4 (1) i föreskrifterna finns det krav på att åtkomst ska ges via maskinläsbart gränssnitt. Gränssnitten ska göra det möjligt att söka, visa och ladda ner hela eller delar av innehållet i registret. Tillgång kan också beviljas på annat lämpligt distributionsmedium.

Tillgång ska enligt avsnitt 4 (2) beviljas på standardvillkor som fastställs av myndigheten enbart till aktörer som har tillstånd att behandla informationen enligt föreskrifterna. De som har ett generellt tillstånd räknas upp i avsnitt 4 (3) och övriga fall regleras i av-

snitt 4 (4–6) där det krävs ett dokumenterat eller författningsreglerat berättigat intresse för att åtkomst ska kunna beviljas.

Dessa förfaranden liknar det som vi har beskrivit tidigare i fråga om Skatteverkets tillhandahållande ur SPAR. Begreppet tillstånd är visserligen inte reglerat i författning för SPAR, men Skatteverket använder uttrycket för att förklara för användarna vad som krävs för att få åtkomst till SPAR-tjänster. Därtill finns även tydliga föreskrifter som bland annat anger standardvillkoren för SPAR-tjänster, se 11–14 §§ SKVFS 2011:6.

För- och nackdelar med ett tillståndsförfarande

I våra kontakter med aktörer som har avtal med Lantmäteriet har det uttryckts positiva synpunkter för att ändra förfarandet för åtkomst till Lantmäteriets tjänster. Framför allt har synpunkterna handlat om behovet av ett tydligt myndighetsbeslut. Dagens avtalsförfarande uppfattas ofta som att myndigheten uppträder som en part i civilrättslig mening. Det gör att det blir otydligt om villkoren för åtkomst till informationstjänsterna grundas på en tvingande offentlig-rättslig reglering eller om de möjligen är förhandlingsbara eller påverkningbara beroende på hur ansökan utformas. Detta leder till att aktörerna ibland upplever att de behandlas olika.

Vår bedömning är att principiella skäl talar för att lämna avtals-hantering och gå över till ett tillståndsförfarande i likhet med de exempel som vi har beskrivit ovan. En tydligare verksamhetsreglering genom ett tillståndsförfarande är enligt vår uppfattning också mer fördelaktigt utifrån ett informationssäkerhetsperspektiv. Ett åtkomstillstånd kan förenas med villkor som säkerställer att skyddsnivån för uppgifterna kan upprätthållas och dessa villkor kan fastställas i förväg. Det bör också innebära en mer rationell hantering även för Lantmäteriet.

Vår bedömning är att ett tillståndsförfarande har positiva effekter på marknadens aktörer. Det blir mer förutsägbart för aktörerna vad som gäller för att få ett tillstånd. Tanken är att det ska bli snabbare och enklare jämfört med dagens avtalshantering. Även i fortsättningen ska det förfarande som Lantmäteriet tillämpar utformas så att det ska vara en låg tröskel för små företag och startups att komma in på informationsmarknaden för fastighetsinformation.

Ett tillståndsförfarande utesluter inte möjligheten att träffa avtal rörande exempelvis rent tekniska anslutningsfrågor som ett komplement.

Nackdelen med ett tillståndsförfarande är att det då som huvudregel krävs att myndigheten reagerar i varje enskilt fall. Detta kan ha en negativ påverkan på införande av principen om öppenhet som standard, som är en nationell princip framtagen av Digg, se skrivelsen *Principer för att tillgängliggöra information*. Enligt principen ska endast den information som är skyddsvärd särbehandlas. Tillståndsförfarandet syftar dock till att ersätta det befintliga avtalsförfarandet och innebär alltså inte att förutsättningarna för principen om öppenhet förändras av den anledningen. Däremot är det viktigt att det finns möjlighet att ha undantag från kravet på åtkomstillstånd. Tydliga ramar för undantag bör anges i författning. Dessa bör beakta att fastighetsregistret kan innehålla uppgifter som i framtiden skulle kunna tillhandahållas som öppna data.

11.5 Begränsning av tillhandahållandeverksamheten med hänsyn till säkerhetsintressen

Bedömning: Det finns skäl att tydliggöra befintlig reglering i fastighetsregisterlagen som syftar till att minska riskerna med tillhandahållandeverksamheten utifrån säkerhetssynpunkt. Otydlig reglering av gränserna för myndighetens ansvar att proaktivt tillhandahålla fastighetsinformation i elektronisk form har en negativ påverkan på säkerhetsintressen.

Vi lämnar inga förslag om alternativ till sekretessmarkering av geografisk information i fastighetsregistret. De alternativ vi har identifierat löser inte problemet.

Vi har inte identifierat några hinder i gällande rätt för att ett fullgott säkerhetsskydd ska kunna garanteras när uppgifter lämnas till Lantmäteriet av verksamhetsutövare. Några sådana hinder har inte heller identifierats i fråga om informationsutbyte mellan Lantmäteriet och Skatteverket respektive kommunala lantmäterimyndigheter. Däremot har det framkommit behov av ökad gemensam kompetens. Det finns skäl att föreslå åtgärder för att öka den gemensamma kompetensen.

Enligt våra direktiv ska vi bedöma hur skyddet för geografisk information i fastighetsregistret som är av betydelse för Sveriges säkerhet ska stärkas, bland annat genom att föreslå ett fullgott alternativ till sekretessmarkering av geografisk information i fastighetsregistret som omfattas av försvarssekretess. Vi ska också analysera om det finns fortsatt behov av att kunna besluta om särskilda villkor enligt 6 § fastighetsregisterlagen, och vid behov förtydliga tillämpningsområdet för bestämmelsen. Slutligen ska vi också bedöma hur ett fullgott säkerhetsskydd kan garanteras när uppgifter lämnas till Lantmäteriet av verksamhetsutövare samt vid informationsutbyte mellan Lantmäteriet och Skatteverket respektive kommunala lantmäterimyndigheter.

Vår bedömning är att den befintliga regleringen i fråga om sekretess och säkerhetsskydd är tillräcklig för att skydda uppgifter som omfattas av försvarssekretess i fastighetsregistret. Däremot är vår bedömning att den befintliga regleringen i fastighetsregisterlagen behöver tydliggöras genom två åtgärder. Den ena åtgärden rör begränsning av tillhandahållandeverksamheten. Den andra åtgärden rör Lantmäteriets rätt att ställa villkor i sådan verksamhet. Dessa behandlas i avsnitt 11.5.1.

Problembeskrivningen i denna del finns i avsnitt 7.12–7.14.

Nedan redogör vi för hur frågorna i uppdraget kan lösas mot bakgrund av problembilden.

11.5.1 Räckvidden av Lantmäteriets författningsreglerade informationsförsörjningsansvar behöver preciseras

Fastighetsregisterlagen innehåller en särskild bestämmelse som ålägger Lantmäteriet att se till att risker från säkerhetssynpunkt inte uppkommer, se 6 § fastighetsregisterlagen. För detta syfte får Lantmäteriet ställa upp villkor i enskilda fall.

Motivet till bestämmelsen är att så långt som möjligt förhindra behandlingar som framstår som riskfyllda för svenska försvarsintressen, prop. 1999/2000:39 s. 140.

Bestämmelsen ska enligt vår uppfattning läsas mot bakgrund av det breda syftet med fastighetsregistret och Lantmäteriets myndighetsuppgift att försörja samhället med fastighetsinformation. Syftet med fastighetsregistret är att ge offentlighet åt informationen (1 § fastighetsregisterlagen) och Lantmäteriets uppgift är att sprida infor-

mationen i samhället, vilket framgår av Lantmäteriets instruktion. Lantmäteriet har alltså ett särskilt författningsreglerat ansvar att proaktivt tillhandahålla fastighetsinformation i elektronisk form. Med begreppet proaktivt menar vi att myndigheten vidtar åtgärder för tillhandahållande utan att det behöver finnas en begäran om information.

Ett ansvar av detta slag får inte vara obegränsat. Det får inte heller missuppfattas så att det ger större rätt att ge tillgång till information än vad som är tillåtet bland annat enligt offentlighets- och sekretesslagen.

Vår bedömning är att 6 § fastighetsregisterlagen fungerar som en begränsning av omfattningen av det ansvar som Lantmäteriet har ålagts (jfr prop. 1999/2000:39 s. 94). Bestämmelsen har dock vållat tillämpningsproblem eftersom gränserna för Lantmäteriets ansvar är otydligt reglerade. Otydlig reglering av gränserna för myndighetens ansvar att proaktivt tillhandahålla fastighetsinformation i elektronisk form har en negativ påverkan på säkerhetsintressen.

Som utgångspunkt anser vi att det är viktigt att Lantmäteriets ansvar att proaktivt tillhandahålla fastighetsinformation i elektronisk form ska avgränsas tydligt i förhållande till bestämmelser som reglerar rätten till tillgång till information eller som begränsar sådan rätt. Det behöver också tydliggöras hur reglerna förhåller sig till data-skydds- och säkerhetsskyddslagstiftningen eftersom även denna fråga har vållat osäkerhet vid tillämpningen.

Vidare bör gränserna för Lantmäteriets ansvar samordnas med gränserna för en myndighets skyldighet att tillhandahålla data i vissa format eller distributionssätt enligt lagen (2022:818) om den offentliga sektorns tillgängliggörande av data. Lantmäteriets ansvar stäcker sig inte längre än vad som är tillåten enligt 2022 års lag.

Dessa tydliggöranden ger i sin tur förutsättningar för att reglera skyddsåtgärder för att minska risker ur säkerhetshänseende som potentiellt skulle kunna uppstå i de fall tillhandahållande i elektronisk form får ske. Det rör sig enligt vår mening om uppgifter som är offentliga och därför kan lämnas ut genom Lantmäteriets tillhandahållandeverksamhet men där Lantmäteriet anser det ändå vara olämpligt att uppgifterna görs tillgängliga i tillhandahållandeverksamheten.

Genom tillhandahållandeverksamheten tillgängliggörs stora mängder data över tid, till exempel till företag som förmedlar informationen i befintligt eller bearbetat skick. Även om uppgifterna är offentliga

kan det finnas en risk att uppgifterna framöver skulle kunna leda till information av känslig karaktär ur säkerhetsynpunkt.

I dag ger 6 § fastighetsregisterlagen Lantmäteriet en rätt att uppställa villkor som begränsar användningen. Denna rätt behöver enligt vår uppfattning också preciseras eftersom den begränsar rätten till fri användning av offentliga uppgifter. Rätten att begränsa användningen måste därmed vara mer precis för att myndigheten ska kunna avgöra när den får och ska använda den rätten.

Mot denna bakgrund bedömer vi att vårt fokus för lösningen på de problem som nämns i våra direktiv ska läggas på att klargöra gränserna för myndighetens ansvar att proaktivt tillhandahålla fastighetsinformation i elektronisk form utifrån ett säkerhetsperspektiv. På samma sätt behövs ett tydliggörande av gränserna för myndighetens rätt att begränsa användningen av informationen som den tillhandahåller i elektronisk form, med hänsyn till säkerhetsintressen. Det kan exempelvis avse begränsning av ändamål för tillhandahållande av uppgifter om ledningsrätt.

Våra förslag i denna del finns i avsnitt 14.4 och 14.9.

11.5.2 Förslag till alternativ till sekretessmarkering löser inte problemet

Frågan i våra direktiv om att föreslå alternativ till sekretessmarkering har vållat oss mycket huvudbry. Av direktiven framgår att ett tillräckligt starkt skydd inte kan åstadkommas genom att sekretessmarkera information som är lägesbestämd eftersom uppgifterna, tvärtemot syftet med skyddet, kan komma att synliggöras.

Vi har under utredningsarbetet tittat på olika uppslag av alternativ men inget av dessa har visat sig vara någon fungerande lösning. Det gäller att finna ett alternativ som inte riskerar väcka uppmärksamhet, så att nyfikenheten snarare ökar än försvinner.

En betydande del av de fastigheter där en sekretessmarkering rent hypotetiskt skulle kunna tänkas bli aktuell torde ägas av staten. Ett alternativ skulle därför kunna vara att samtliga statligt ägda fastigheter anonymiseras genom att endast ordet Staten anges som lagfaren ägare. Med hänsyn till att staten äger cirka 29 000 fastigheter uppdelat på knappt 70 olika benämningar som avser både existerande och numera avvecklade myndigheter så är det lätt att inse att det inte är en ordning som blir särskilt effektiv. Det krävs då ett särskilt

register för att i de enskilda fallen leda till exempel en exploatör eller kommun till rätt statlig myndighet. Det skulle bli ett både dyrt och omständligt förfarande, och knappast ägnat att bibehålla ett högt förtroende för fastighetsregistret. Det skulle inte heller lösa problemet utan enbart lägga till ett mellansteg som i sin tur skulle behöva omgärdas av ett särskilt skydd. Många uppgifter skulle därmed också skyddas helt i onödan, vilket inte heller är avsikten.

Ett annat alternativ är att införa en typ av fiktiva ägaruppgifter, till exempel i form av ett aktiebolag, för i vart fall delar av vissa myndigheters fastighetsbestånd. Det skulle emellertid vara svårt att i längden upprätthålla en sådan ordning. Om någon kommer på att en viss ägare inte existerar på riktigt skulle en för Sverige allvarlig skada kunna uppkomma snabbt då den fiktiva uppgiften ju signalerar att här är det något särskilt som det är värt att undersöka vidare.

Ett ytterligare spår vi övervägt är att öka sekretessreglernas omfattning, men inte heller det framstår som någon lämplig ordning. De befintliga sekretessreglerna ger ett tillräckligt skydd och är väl avvägda.

Inte heller är det möjligt att ta bort fastigheter ur registret, så att det så att säga uppstår vita fläckar i fastighetsbeståndet. Uttryckt på ett annat sätt så går det inte att dölja det faktum att en viss bestämd markbit ligger på svenskt territorium.

Mot denna bakgrund lämnar vi inga förslag som innebär alternativ till sekretessmarkering av geografisk information i fastighetsregistret. Däremot bedömer vi att de befintliga reglerna, om de tydliggörs som vi beskrivit i avsnittet ovan, kommer att ge ett förbättrat skydd för de uppgifter i fastighetsregistret som omfattas av försvarssekretess. Skyddet förbättras genom att räckvidden av Lantmäteriets ansvar för verksamheten och rätten att ställa villkor för användning av informationen preciseras. Risken minskar därmed avsevärt för att det uppstår en situation där känslig information kan utvinnas genom bearbetningar av information som finns i det elektroniska tillhållandet.

11.5.3 Behov av ökad gemensam kompetens

Vi har inte identifierat några hinder i gällande rätt för att ett fullgott säkerhetsskydd ska kunna garanteras när uppgifter lämnas till Lantmäteriet av verksamhetsutövare. Några sådana hinder har inte heller identifierats i fråga om informationsutbyte mellan Lantmäteriet och Skatteverket respektive kommunala lantmäterimyndigheter. Däremot har det framkommit behov av ökad gemensam kompetens.

Problembeskrivning i denna del finns i avsnitt 7.14.

Vår bedömning är att det finns skäl att föreslå åtgärder för att öka den gemensamma kompetensen, särskilt när verksamhetsutövare har behov av beslut om fastighetsrättsliga åtgärder, vilket alltså leder till att uppgifter som rör deras verksamhet kan komma att registreras i fastighetsregistret.

Ett fullgott säkerhetsskydd förutsätter att verksamhetsutövare som lämnar uppgifter till Lantmäteriet, exempelvis i samband med en lantmäteriförrättning, gör en informationsvärdering. Informationsvärdering behöver ske i ett tidigt stadium. Informationsvärderingen behöver i nästa steg ligga till grund för väl avvägda beslut om verksamhetsutövaren har behov av att ansöka om olika fastighetsrättsliga åtgärder. Väl avvägda beslut utifrån säkerhetsintressen, exempelvis om vilka fastighetsrättsliga åtgärder som verksamhetsutövaren ska ansöka om, kan göra stor skillnad för hur säkerhetsintressena kan tillvaratas när de fastighetsrättsliga åtgärderna så småningom registrerats i fastighetsregistret.

Väl avvägda beslut förutsätter dock inte enbart kompetens kring säkerhetsskyddslagstiftningen. Det krävs även kunskap i fastighetsrätt. Tyvärr har vi sett att verksamhetsutövares yrkanden i samband med ansökan om fastighetsbildning ibland lett till beslut som på ett onödigt detaljerat sätt ger en bild av verksamhetens art och att detta skulle kunna leda till skada för Sveriges säkerhet.

Behovet av en gemensam kompetens handlar bland annat om att verksamhetsutövarens beslut om fastighetsrättsliga lösningar inte bör spreta alltför mycket inom samma område, exempelvis inom elförsörjning eller elektronisk kommunikation.

Ökad kompetens minskar också risken för att känslig information registreras i fastighetsregistret och att detta dessutom sker helt i onödan. Genom att öka den gemensamma kompetensen om hur beslut redovisas i fastighetsregistret, hur informationen används och

hur olika fastighetsrättsliga lösningar kan föranleda olika skyddsbehov i fastighetsregistret, kan risker ur säkerhetssynpunkt minskas avsevärt. Det finns mot denna bakgrund skäl att föreslå åtgärder för att skapa förutsättningar för detta. Vårt förslag i denna del finns i avsnitt 16.1.

12 Två nya lagar

12.1 Nuvarande reglering ska upphävas och ersättas med en ny reglering

Förslag: Nuvarande lag om fastighetsregister ska upphävas och ersättas med två nya lagar, där frågor om behandling av personuppgifter regleras i en egen lag, skild från verksamhetsregleringen kring fastighetsregistret.

Lagarna ska benämnas fastighetsdatalag respektive lag om fastighetsregister och elektroniskt tillhandahållande av fastighetsinformation.

12.1.1 Behov av modernisering av de nuvarande reglerna

De uppgifter som registreras i fastighetsregistret har sitt ursprung i olika verksamheter. Det är beslut och uppgifter som registreras enligt olika lagar, främst jordabalken och de lagar som gäller för olika former av fastighetsbildningsåtgärder (främst fastighetsbildningslagen men även anläggningslagen och ledningsrättslagen). Dessa lagar reglerar de olika handläggande verksamheterna inklusive vilket beslutsorgan som ansvarar för vilken handläggning och vilka uppgifter.

Som vi tidigare konstaterat har regleringen av fastighetsregistret dock egentligen inte reglerat själva tillhandahållandeverksamheten särskilt tydligt. Sammanblandningen av mer verksamhetsinriktade bestämmelser med sådana som handlar om behandling av personuppgifter har inte gjort regelverket enklare att tillämpa.

Verksamheten att tillhandahålla information ska därför vara en central del i den nya regleringsmodell vi föreslår. Det framstår som självklart att verksamhetsregleringen behöver tydliggöras och ta sin

utgångspunkt i just jordabalkens och fastighetsbildningslagens regler, och då främst det publicitetssyfte som är så framträdande.

Genom att ge publicitet åt uppgifter om bland annat vilka fastigheter som finns i Sverige, hur de är utformade, vem som äger var och en av dem och vilka rättigheter och rättighetshavare som är knutna till varje fastighet kan grundläggande principer om äganderätt och egendomsskydd garanteras.

Något spetsigt formulerat kan sägas att varje inskränkning i tillgängligheten till dessa uppgifter innebär en ökad risk för ett försämrat skydd för de underliggande rättigheterna. Det innebär även att medborgarna måste ges möjlighet att ta del av och kontrollera innehållet i registret på moderna och effektiva sätt. Detta måste återspeglas i det grundläggande syftet med fastighetsregistret. Samtidigt är det uppenbart att det behövs regler om hur informationen får hanteras utifrån både integritetsaspekter och säkerhetshänsyn.

Den konflikt som uppstår mellan publicitetsintresset och varje inskränkning av detta måste därför hanteras. Det är i sig inte särskilt ovanligt att sådana intressekonflikter uppstår. Den nu gällande fastighetsregisterlagen hanterar i betydande utsträckning konflikten mellan publicitetsintresset och behovet av att skydda den personliga integriteten. Det som nu kan sägas vara annorlunda är det väsentligt ökade behovet av att stärka skyddet för Sveriges säkerhet. Det är en konflikt som inte syns särskilt väl i den nuvarande lagen och dess förarbeten.

En annan skillnad är mängden information som efterfrågas. Vi har i tidigare kapitel redogjort för att det finns ett behov av att kunna tillhandahålla också annan fastighetsinformation, direkt från dataproducenten, på ett likformigt och samordnat sätt. I dag utgör den Nationella geodataplattformen ett exempel på detta. Ett tydliggörande av verksamhetsregleringen bör därför även täcka in ett sådant tillhandahållande.

Verksamhetsregleringen bör också ge ramarna för hur uppgifterna i registret får användas. De registrerades perspektiv ska alltså vara tydligt reglerat separat, i den dataskyddsrättsliga regleringen.

Med tanke på den hastighet som samhället numera förändras, och att denna hastighet med all sannolikhet kommer att öka, måste den nya författningsregleringen vara mer dynamisk än tidigare. Det innebär att innehållet i fastighetsregistret bör beskrivas på en mer över-

gripande nivå, och där detaljregleringen görs i regeringens förordningar och myndighetens föreskrifter.

12.1.2 Regleringsmodell med två nya lagar

Vår uppfattning är att det behövs en tydligare verksamhetsreglering som knyter an till det bakomliggande syftet med fastighetsregistret och att det bör göras åtskillnad mellan registerverksamhet och tillhandahållande verksamhet, i likhet med regleringen i Norge och Finland (se avsnitt 10.3 och 10.5). Vår bedömning är också att dataskyddsregleringen i fråga om behandling av personuppgifter behöver renodlas och hållas isär från verksamhetsregleringen.

Genom en sådan uppdelning menar vi att det blir lättare att både förstå vilka regler som gäller och vilket syfte de har liksom att tillämpa dem. De erfarenheter vi inhämtat från verksamheter som har att tillämpa en på det sätt vi föreslår uppdelad lagstiftning är positiva, och något som styrkt vår tro på att en sådan lösning är lämplig även för nu aktuell verksamhet. Dessutom är vår uppfattning att det är en betydande fördel om regelverken kring de större offentliga registren ser någorlunda lika ut.

Genom att tydliggöra och renodla den nuvarande regleringen utifrån reglernas syfte förbättras förutsättningarna för regleringen att bli mer tidsenlig och ändamålsenlig. Det öppnar för att möjliggöra en tydligare styrning av verksamheten utifrån syftet med fastighetsregistret så att även användarna av registret kan få bättre förståelse för vilka förutsättningar som gäller för åtkomst till registret. Det öppnar också för att förbättra skyddseffekten av de nuvarande reglerna utifrån de registrerades intresse av integritetsskydd.

Att även fortsättningsvis ha en enda lag som reglerar såväl register- och tillhandahållande verksamheten som behandlingen av personuppgifter menar vi inte är lämpligt. Vi anser att de positiva effekterna en uppdelning i två lagar kommer att ge inte är sannolika om alla regler placeras i en sammanblandad reglering. Vi har inte identifierat några andra realistiska alternativ för att uppnå de önskvärda effekterna.

Vårt förslag är att den nya lagen om behandling av personuppgifter på fastighetsdataområdet ska benämnas fastighetsdatalag. Namnet ger en beskrivning av lagens innehåll och följer vad som gäller för

åtskilliga kompletterande författningar till dataskyddslagen, till exempel vägtrafikdatalagen (2019:369) och brottsdatalagen (2018:1177).

Den nya verksamhetslagen bör av tydlighetsskäl benämnas lagen om fastighetsregister och elektroniskt tillhandahållande av fastighetsinformation.

12.2 Den befintliga rättsliga grunden för behandling av personuppgifter behöver tydliggöras

Bedömning: Regeringens tidigare uttalanden om att det finns rättslig grund för behandlingar av personuppgifter inom fastighetsrättens område gäller alltjämt. Våra förslag innebär inte att Lantmäteriet ska utföra några nya uppgifter. Den befintliga rättsliga grunden behöver dock tydliggöras ytterligare eftersom nuvarande utformning av reglerna skapar tillämpningsproblem.

Enligt EU:s dataskyddsförordning får behandling av personuppgifter göras endast om det finns en tillämplig rättslig grund. Den rättsliga grunden bör, enligt skäl 41, vara tydlig och precis. Dess tillämpning bör också vara förutsägbar för de personer som omfattas av den behandling som stödjer sig på grunden.

12.2.1 Centrala bestämmelser som rör reglering av rättslig grund

Den rättsliga grund som är relevant när det gäller personuppgiftsbehandling i fastighetsregister- och tillhandahållandeverksamheten hos Lantmäteriet är att behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige och för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning (artikel 6.1 c och e).

Den grund för behandling som avses i artikel 6.1 c och e ska enligt artikel 6.3 fastställas i enlighet med unionsrätten eller den medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av.

Också syftet med behandlingen ska fastställas i den rättsliga grunden. I fråga om behandling enligt artikel 6.1 e ska syftet med behandlingen vara nödvändigt för att utföra uppgiften.

Av artikel 6.3 framgår vidare att den rättsliga grunden kan innehålla särskilda bestämmelser för att anpassa tillämpningen av bestämmelserna i dataskyddsförordningen, bland annat de allmänna villkor som ska gälla, vilken typ av uppgifter som ska behandlas, ändamålsbegränsningar och lagringstid.

Artikel 6.3 ställer också krav på att, i fråga om grunden för personuppgiftsbehandling, unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt ska uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas.

Förutsättningarna för att en rättslig förpliktelse och uppgift av allmänt intresse ska utgöra rättslig grund regleras 2 kap. 1–2 §§ dataskyddslagen.

Dataskyddsförordningen är visserligen direkt tillämplig men den möjliggör en kompletterande reglering och ställer krav på gällande reglering enligt artikel 6. Följande principiella utgångspunkter utläser vi av förarbetena till den nya dataskyddslagen, i fråga om denna reglering och i den mån regleringen riktar sig till den nationella lagstiftaren:

- Kravet på att grunden för behandlingen ska fastställas i nationell rätt innebär inte ett krav på att själva behandlingen av personuppgifter måste regleras. Det är i stället den rättsliga förpliktelsen respektive uppgiften av allmänt intresse som ska ha stöd i rättsordningen (prop. 2017/18:105 s. 48 f.).
- Kravet på att grunden för behandlingen ska fastställas, vara tydlig och precis, ska läsas mot bakgrund av legalitetsprincipen som är grundlagsfäst genom 1 kap. 1 § RF. Legalitetsprincipen innebär att myndigheternas maktutövning i vidsträckt mening, även i den mån denna förutsätter behandling av personuppgifter, måste ha stöd i rättsordningen (prop. 2017/18:105 s. 50 f.).
- Vilken grad av tydlighet och precision som krävs i fråga om den rättsliga grunden för att en viss behandling av personuppgifter ska anses vara nödvändig måste bedömas från fall till fall, utifrån behandlingens och verksamhetens karaktär. En behandling av personuppgifter som inte utgör någon egentlig kränkning av den personliga integriteten kan ske med stöd av en rättslig grund som är mer allmänt hållen, medan ett mer kännbart intrång kräver att den rättsliga grunden är mer preciserad och därmed gör intrånget förutsägbart (prop. 2017/18:105 s. 51).

- Kravet på att den nationella rätten ska uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas är uppfyllt om den rättsliga förpliktelsen och uppgiften av allmänt intresse har fastställts i enlighet med svensk rätt (prop. 2017/18:105 s. 50).

I fråga om vad som utgör en rättslig förpliktelse respektive allmänt intresse framgår det vidare av förarbetena att det är den rättsliga grunden i artikel 6.1 e dataskyddsförordningen som vanligen bör tillämpas av myndigheter, men att detta inte utesluter att också andra rättsliga grunder samtidigt kan vara tillämpliga i vissa situationer, (prop. 2017/18:105 s. 57). Regeringen har ansett att ett uppdrag att föra register är ett exempel på en rättslig förpliktelse (prop. 2017/18:105 s. 53).

12.2.2 Rättslig grund för behandling av personuppgifter på fastighetsrättens område

I samband med anpassningen av fastighetsrättslig lagstiftning till EU:s dataskyddsförordning ansåg regeringen att det finns rättsligt stöd för nödvändig personuppgiftsbehandling inom fastighetsrättens område, se prop. 2017/18:111 s. 39–41. Anpassningen omfattade då även fastighetsregisterlagen.

Som exempel på bestämmelser som utgör rättslig förpliktelse inom fastighetsrätten gavs inskrivningsmyndigheternas skyldighet att föra ett register över inskrivningsärenden enligt 19 kap. 3 och 8 §§ jordabalken, se prop. 2017/18:111 s. 39.

Liknande bestämmelser hittar vi också för förandet av fastighetsregistret i både jordabalken och fastighetsbildningslagen, se 19 kap. 1 § jordabalken och 1 kap. 2 § fastighetsbildningslagen. Dessa bestämmelser hänvisar vidare till lagen om fastighetsregister.

Av 2017 års proposition framgår vidare att regeringen ansåg att det knappast är möjligt att ange samtliga bestämmelser som kan utgöra rättslig grund för en personuppgiftsbehandling, se s. 40. Vidare framgår det att behandlingarna ofta utgör en del av en omfattande reglering som tillvaratar viktiga intressen för enskilda och det allmänna. I fråga om fastighetsrätt anger regeringen att det handlar om viktiga intressen som har betydelse för hur uppgifter om ägande och

säkerhet i egendom dokumenteras. Regeringen anger vidare att behandlingarna genomgående får anses vara av allmänt intresse och att det därmed finns en laglig grund för behandlingarna inom fastighetsrätten. Regeringens bedömning är också, enligt ovan nämnda förarbeten, att lagstiftningen är proportionell i förhållande till det legitima mål som eftersträvas utifrån de viktiga intressen som ligger bakom lagstiftningen i fråga.

Avsikten är inte att våra förslag ska ändra eller tillföra något nytt i den bakomliggande fastighetsrättsliga regleringen och de bedömningar som redan gjorts av lagstiftaren i fråga om rättslig grund för den regleringen.

Däremot ser vi behov av att tydliggöra kopplingen mellan regleringen kring fastighetsregistret och det bakomliggande syftet.

12.2.3 Rättslig förpliktelse att föra fastighetsregistret

Som vi redan nämnt ovan finns de grundläggande bestämmelserna som förutsätter att det finns ett nationellt fastighetsregister i fastighetsbildningslagen och jordabalken. En närmare beskrivning av fastighetsregisterlagens förhållande till denna övergripande reglering finns i avsnitt 5.3.

Jordabalken och fastighetsbildningslagen har olika syften som i rättsliga termer brukar hänföras till begreppen allmän fastighetsrätt och speciell fastighetsrätt. Allmän fastighetsrätt rör förenklat uttryckt frågor om övergång och nyttjande av fastigheter samt det så kallade inskrivningsväsendet. Speciell fastighetsrätt rör bland annat frågor om indelning och registrering av fastigheter, skapandet av lämpliga fastigheter och visst nyttjande och drift av fastigheter. Ibland delas den speciella fastighetsrätten in i delområdena markrätt och miljörätt, vilket innebär att området även omfattar lagar som plan- och bygglagen, miljöbalken, anläggningslagen, expropriationslagen, jordförvärvslagen, minerallagen med mera.

När myndigheter behandlar personuppgifter på grund av fastighetsrättslig lagstiftning är alltså syftet fastställt i den bakomliggande materiella regleringen. Det övergripande fastighetsrättsliga syftet är ett offentlighetssyfte för fastighetsinformationen för att fullborda fastighetsbildningsåtgärder samt att tillförsäkra och upprätthålla fastighetsägare, nyttjanderättshavares och tredje mans legala rättigheter

som rör fast egendom. I detta ligger också det allmännas intresse av att marken används på ett ändamålsenligt sätt bland annat utifrån olika nationella intressen.

De legitima målen bakom dessa intressen, och då särskilt de enskildas intressen, har precis som integritetsskyddet, en grund i de grundläggande fri- och rättigheterna, som i detta fall avser ekonomiska intressen genom regler om äganderätt och rätten till egendoms- skydd.

Vi ser inte att det finns någon anledning att ompröva den fastighetsrättsliga regleringen i fråga om regleringen av rättslig grund för behandling av personuppgifter. Det ingår inte heller i vårt uppdrag.

Däremot är vår bedömning att det behöver tydliggöras att personuppgiftsbehandling som innebär förande av fastighetsregistret grundas på en rättslig förpliktelse, när den sker med anledning av fastighetsrättslig reglering, inklusive författningsreglerad uppgiftsskyldighet, underrättelseskyldighet eller liknande reglering av informationsutbyte.

Denna rättsliga grund reglerar den inre kärnan av fastighetsregistrets innehåll i fråga om vilka personuppgifter som ska kunna behandlas för att det ska vara nödvändigt att utföra den rättsliga förpliktelsen.

Vi bedömer att ett sådant tydliggörande gör det lättare för de registrerade att förstå vad fastighetsregistret är och vilka personuppgiftsbehandlingar den rimligen kan förvänta sig att den registerhållande myndigheten får utföra.

12.2.4 Allmänt intresse att försörja samhället med grundläggande fastighetsinformation

Fastighetsregistrets syfte har dock inte knutits enbart till fastighetsrättslig lagstiftning. I den nuvarande 1 § fastighetsregisterlagen talas det om ett syfte att ge offentlighet åt informationen. Detta ska inte förväxlas med offentlighet som regleras i offentlighets- och sekretesslagen utan handlar om ett så kallat publicistiskt syfte, det vill säga att syftet är att göra uppgifterna allmänt tillgängliga. Publiciteten av de fastighetsrättsliga förhållandena är en viktig komponent i skyddet av äganderätten. Detta kan också uttryckas i dataskyddsrättsliga termer som vikten av det fria flödet av personuppgifter enligt EU:s dataskyddsförordning.

Det bredare syftet är också kopplat till regleringen av verksamheten samhällets informationsförsörjning, se närmare om denna lagstiftning i avsnitt 5.4. Samhällets informationsförsörjning är ett offentligt åtagande, det vill säga en myndighetsuppgift, som bland annat syftar till att ge en enkel, säker och kostnadseffektiv tillgång till samhällets grundläggande information, exempelvis genom att utforma en informationsinfrastruktur som ger hög tillgänglighet och som är tillväxtbefrämjande, (prop. 1995/96:125 s. 39 f., och prop. 1997/98:136 s. 60 f.).

Myndighetsuppgiften innebär att Lantmäteriet ska hålla effektiva och säkra informationstjänster med grundläggande fastighetsinformation. I detta ligger numera också att inrätta och utveckla en infrastruktur för informationen, vilket är det som Lantmäteriet kallar Nationell geodataplattform.

Det finns så klart ett samband mellan detta syfte och syften som framgår av fastighetsrättslig reglering eller annan reglering som förutsätter användning av fastighetsinformation.

Verksamheten samhällets informationsförsörjning regleras som myndighetsuppgift för Lantmäteriet i myndighetens instruktion. Enligt 2 § förordningen med instruktion för Lantmäteriet är Lantmäteriet förvaltningsmyndighet för frågor som rör grundläggande fastighetsinformation. Syftet uttrycks i 3 § av vilken det framgår att Lantmäteriet ska verka för en väl fungerande försörjning av grundläggande fastighetsinformation av sådan omfattning, kvalitet och aktualitet att samhällets behov tillgodoses.

Lantmäteriet har vidare ett samordningsansvar för produktion, samverkan, tillhandahållande och utveckling inom området för fastighetsinformation, se 4 §. Dessutom får Lantmäteriet enligt samma bestämmelse lagra och tillgängliggöra sådan information åt andra statliga myndigheter och kommuner utifrån överenskommelse med dessa. Enligt 5 § ansvarar Lantmäteriet för uppbyggnad, drift, uppdatering och tillhandahållande av grundläggande fastighetsinformation.

Vi har inte för avsikt att genom våra förslag ändra eller lägga till någon ny verksamhet för Lantmäteriet i fråga om fastighetsinformation och fastighetsregistret. Utgångspunkten i fråga om den rättsliga grunden är densamma. Däremot uppfattar vi att det behöver tydliggöras att behandlingar av personuppgifter i Lantmäteriets tillhandahållandeverksamhet utgör en uppgift av allmänt intresse. Detta behövs

enligt vår uppfattning för att kunna göra justeringar i den dataskyddsrättsliga regleringen för fastighetsregistret och Lantmäteriet.

Tillhandahållandeverksamheten innebär inte att det finns en skyldighet för Lantmäteriet att lämna ut uppgifter. Det finns inte heller någon skyldighet att tillhandahålla uppgifterna i digital form. Syftet med verksamheten är uttryckt som ett allmänt viktigt samhällsbehov.

12.3 Det finns fortsatt behov av kompletterande särreglering av personuppgiftsbehandling

Bedömning: Det finns fortsatt behov av kompletterande särreglering av personuppgiftsbehandling för fastighetsregistret. Tidigare uttalanden av regeringen i fråga om tillåtligheten av sådan särreglering för fastighetsregistret gäller fortfarande.

Kompletterande nationell reglering av personuppgiftsbehandling kan endast ske i den mån EU:s dataskyddsförordning medger det, och då inom de ramar förordningen sätter. Dataskyddsförordningen är direkt tillämplig i medlemsstaterna men dessa tillåts att behålla eller införa mer specifika nationella bestämmelser i olika avseenden.

Exempelvis framgår av artikel 4 att det i nationell rätt kan föreskrivas vem som är personuppgiftsansvarig för en viss behandling. Enligt artikel 6.2 och 6.3 tillåts nationell reglering att närmare fastställa hur förordningens bestämmelser ska tillämpas när det gäller behandling som utförs med stöd av bland annat den rättsliga grunden utförande av uppgifter av allmänt intresse.

Den nationella regleringen ska vidare uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot de legitima mål som eftersträvas, enligt artikel 6.3.

Av skäl 9 kan utläsas att dubbel- och överreglering ska undvikas, framför allt för att säkerställa en konsekvent och enhetlig tillämpning av förordningen i hela unionen, men också för att inte riskera att det råder oklarhet gällande förhållandet mellan dataskyddsförordningen och eventuell kompletterande nationell reglering.

Vi bedömer att det fortsatt finns behov av kompletterande reglering liknande den som finns i den nuvarande fastighetsregisterlagen, men anser att den nuvarande regleringen behöver justeras mot bakgrund av de beskrivna problemen i kapitel 7.

Syftet med justeringarna är främst att förbättra skyddseffekten av de nuvarande reglerna, öka förutsägbarheten för de registrerade och minska tillämpningsproblemen.

Vår avsikt är alltså att uppnå detta genom att renodla bestämmelserna till en dataskyddsreglering.

Våra förslag i kapitel 13 och 14 innebär dock i vissa fall en utökning av möjligheterna att behandla personuppgifter (se till exempel avsnitt 13.8). I dessa kapitel finns det därför särskilda avsnitt där vi löpande gör en integritetsanalys av våra bedömningar och förslag. Vi har också funnit anledning att sammanfatta den slutliga proportionalitets- och nödvändighetsbedömningen för förslagen i dessa kapitel, även om våra bedömningar i stora drag överlappar de bedömningar som redan gäller för de befintliga bestämmelserna. Anledningen är att våra förslag innebär en annan struktur för reglerna, vilket gör att det finns behov av ett helhetsgrepp för analysen. Den slutliga bedömningen finns i kapitel 17.

12.4 Regeringsformen ställer krav på lagform i vissa fall

Bedömning: Regeringsformens grundläggande bestämmelse till skydd för den personliga integriteten är tillämplig. Lantmäteriets fastighetsregister- och tillhandahållandeverksamhet ska därför fortsatt regleras i lagform. I fråga om bestämmelser som rör tillåten personuppgiftsbehandling föreslås regleringen på ett tydligare sätt ske med utgångspunkt i uppgifter som rör enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden och som är särskilt skyddsvärda.

Grundläggande bestämmelser till skydd för den personliga integriteten som gäller i förhållandet mellan enskilda och staten finns i 2 kap. regeringsformen (RF).

Av 2 kap. 6 § andra stycket RF följer att var och en gentemot det allmänna är skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden.

Skyddet får enligt 2 kap. 20 och 21 §§ RF begränsas genom lag, men endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nöd-

vändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Vad som utgör ett betydande intrång avgörs utifrån bland annat uppgifternas karaktär och omfattning samt ändamålet med behandlingen (prop. 2009/10:80 s. 184). Vid bedömningen av om en åtgärd innebär kartläggning ska åtgärdens effekter snarare än det huvudsakliga syftet med åtgärden beaktas (s. 181).

I förarbetena till den nuvarande fastighetsregisterlagen bedömde regeringen att svensk rätt i och för sig inte kräver lagform för att reglera fastighetsregistret (se prop. 1999/2000:39 s. 78).

Regeringen valde ändå denna form. Bakgrunden var ett ställningstagande i tidigare sammanhang som riksdagen därefter ställde sig bakom. Ställningstagandet var att det bör vara en målsättning att bestämmelser som rör register med ett stort antal registrerade och ett särskilt känsligt innehåll ska meddelas i form av lag (jfr bet. 1990/91:KU11 s. 11 och 1997/98:KU18 s. 48 samt prop. 1990/91:60 s. 58 och prop. 1997/98:44 s. 41).

Av nämnda 1999 års förarbeten (s. 78) framgår också att detta gäller särskilt i de fall uppgifterna i registret sprids externt i en icke obetydlig omfattning.

I sammanhanget bör uppmärksammas att regleringen i 2 kap. 6 § RF tillkom först vid 2010 års grundlagsrevision.

Som vi beskrivit i kapitel 8 behandlar Lantmäteriet en stor mängd uppgifter. Det som enligt vår uppfattning gör att grundlagsskyddet kan aktualiseras i detta fall är främst att behandlingen avser uppgifter som rör enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden och som är särskild skyddsvärda. Ett exempel är om behandlingen avser sökning på personnummer och leder till att det går att kartlägga en individs ekonomiska förhållanden som rör fast egendom.

Vår bedömning är att omfattningen av behandlingen, eller ändamålet med behandlingen, är i detta fall en riskhöjande faktor. Effekterna av riskerna kan minskas om skyddet utformas kring de uppgifter som är av mer integritetskänslig natur.

Utgångspunkten för vad som bör regleras på lagnivå torde därmed vara skyddet för personuppgifter som placeras i högre skyddsnivåer vid ett informationssäkerhetsarbete.

Fastighetsregisterlagen innehåller i dag även vissa inskränkningar i vissa rättigheter enligt EU:s dataskyddsförordning. Även detta föranleder fortsatt behov av reglering i lagform.

Det sagda innebär att vi bedömer att regleringen av verksamheten kring fastighetsregistret och tillhandahållandet av uppgifterna även fortsättningsvis ska se i lagform. I fråga om tillåten personuppgiftsbehandling i denna verksamhet föreslår vi en tydligare reglering med utgångspunkt i uppgifter som rör enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden och som är särskilt skyddsvärda.

13 Ny fastighetsdatalag

13.1 Lagens syfte

Förslag: Syftet med lagen ska vara att ge Lantmäteriet möjlighet att behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt och att värna människors rätt till skydd av personuppgifter vid sådan behandling.

Fastighetsregistret är en viktig samhällsresurs som ett stort antal myndigheter och enskilda aktörer är beroende av i sin dagliga verksamhet (se kapitel 3). I kapitel 12 har vi föreslagit att Lantmäteriets verksamhet inom fastighetsdataområdet, det vill säga fastighetsregister- och tillhandahållandeverksamhet, ska regleras i en egen lag, skild från reglerna om dataskydd. Genom en sådan separat reglering kommer den rättsliga grunden för verksamheten att kunna tydliggöras i fråga om det viktiga mål av allmänt intresse som fastighetsregistret syftar till att tillvarata.

Därigenom skapas ett bättre rättsligt stöd för samtliga de behandlingar av personuppgifter som behöver utföras av Lantmäteriet i denna verksamhet, inte enbart behandlingen tillhandahållande. Det möjliggör också en mer ändamålsenlig utformning av de kompletterande reglerna till EU:s dataskyddsförordning. En sådan förbättring innebär till exempel att det blir tydligare att lagen enbart kan användas som stöd för att fatta beslut som rör den registrerade och inte för beslut som rör användarna av informationen. Beslut som rör användarna, exempelvis i fråga om deras åtkomst och användning av fastighetsinformationen ska regleras i den särskilda verksamhetsregleringen. Uppdelningen av reglerna på detta sätt underlättar en mer samordnad tillämpning av det dataskyddsrettsliga regelverket inte minst när det gäller regleringen av rätten att överklaga vissa beslut enligt dataskyddslagen.

Syftet med fastighetsdatalagen är att säkerställa att Lantmäteriet ges möjlighet att behandla personuppgifter på fastighetsdataområdet på ett ändamålsenligt sätt och att värna människors rätt till skydd av personuppgifter vid sådan behandling. Syftet är alltså samordnat med Lantmäteriets uppdrag att hålla ett fastighetsregister och försörja samhället med grundläggande fastighetsinformation enligt myndighetens instruktion.

Sedan den 25 maj 2018 utgör EU:s dataskyddsförordning grunden för generell personuppgiftsbehandling inom EU. De kompletteringar och undantag från förordningen som ansetts behövliga på ett generellt plan finns i den nya dataskyddslagen. Som vi konstaterat i avsnitt 12.3 finns det fortsatt behov av några mer precisa sektorsspecifika dataskyddsbestämmelser på fastighetsdataområdet. Dessa bestämmelser föreslås ingå i den nya fastighetsdatalagen.

Hantering av personuppgifter på det sätt som Lantmäteriet har behov av för att uppfylla sitt uppdrag inom fastighetsdataområdet kan innebära en risk för intrång i den personliga integriteten. Vid utformningen av fastighetsdatalagen är det därför viktigt att, inom ramen för vad EU:s dataskyddsförordning medger, hitta en väl avvägd balans mellan å ena sidan människors rätt till skydd av personuppgifter och å andra sidan samhällets berättigade krav på att verksamheten på fastighetsdataområdet kan bedrivas på ett effektivt och välordnat sätt för att uppnå syftet med fastighetsregistret.

Intrång i den personliga integriteten måste alltid stå i rimlig proportion till det intresse som ska tillgodoses med behandlingen av personuppgifterna.

Vid utformningen av den nya fastighetsdatalagen har vi särskilt beaktat behovet av en långsiktig och tidsenlig reglering för Lantmäteriets samlade register- och tillhandahållandeverksamhet. Vi föreslår därför att fastighetsdatalagen utformas som en ramlag som möjliggör att andra register hos Lantmäteriet, förutom fastighetsregistret, kan inordnas i den nya modellen allt eftersom Lantmäteriets övriga registerförfattningar ses över i framtiden.

13.2 Lagens tillämpningsområde

Förslag: Fastighetsdatalagen ska gälla behandling av personuppgifter i Lantmäteriets fastighetsregister- och tillhandahållande-verksamhet. Lagen ska också innehålla bestämmelser som tydliggör vad som gäller vid behandling av personuppgifter i behöriga myndigheters verksamheter där det ingår att föra in uppgifter i fastighetsregistret.

Lagen ska endast gälla om behandlingen av personuppgifter är helt eller delvis automatiserad eller om uppgifterna ingår i eller kommer att ingå i ett register.

Det bör tydligt framgå av fastighetsdatalagen vilket dess tillämpningsområde är. Så sker enklast genom att ange att lagen är tillämplig på personuppgiftsbehandling inom Lantmäteriets fastighetsregister- och tillhandahållande-verksamhet. Den verksamhet som avses är den som regleras i den nya lagen om fastighetsregister och elektroniskt tillhandahållande av fastighetsinformation (se kapitel 14). Grunden för denna verksamhet finns i förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet, relevant fastighetsrättslig reglering som till exempel 19 kap. fastighetsbildningslagen (1970:988) och 19 kap. jordabalken och den nya lagen som föreslås innehålla särskilda bestämmelser för denna verksamhet. Grunden finns också i den nuvarande lagen (2000:224) om fastighetsregister som alltså infogas i relevanta delar i fastighetsdatalagen.

I Lantmäteriets registerverksamhet ingår bland annat att ta ut, föra in, ändra och ta bort uppgifter i fastighetsregistret vilket enligt särskilda bestämmelser kan utföras även av andra myndigheter än Lantmäteriet. Lagen behöver därför innehålla tydliggöranden i fråga om behandling av personuppgifter i sådan verksamhet av behöriga myndigheter. Den nuvarande ordningen är att de behöriga myndigheterna utgör personuppgiftsbiträden till Lantmäteriet. Detta behöver fastställas tydligare i enlighet med artikel 28.3 i EU:s dataskyddsförordning (se vidare om personuppgiftsansvar i avsnitt 13.12).

I Lantmäteriets registerverksamhet ingår bland annat också att lagra informationen, utföra kvalitetshöjande åtgärder och förbereda den för tillhandahållande.

I Lantmäteriets tillhandahållandeverksamhet ingår bland annat att ta fram och utveckla standardiserade tjänster för att tillhandahålla informationen så att användarna kan söka, läsa och ladda ner informationen, utifrån olika behov som är av allmänt intresse.

Lantmäteriet får också fortsatt göra urval och bearbetningar i information för annans räkning, för att skräddarsy åtkomsten i det enskilda fallet. Detta regleras i dag i 8 § fastighetsregisterlagen och 2 § tredje stycket kungörelsen (1974:1063) om fastighetsbevis.

Lantmäteriets tillhandahållandeverksamhet omfattar även information som hämtas direkt från exempelvis en annan myndighet utan att den registreras i fastighetsregistret. Detta inbegriper tillhandahållande via den Nationella geodataplattformen som Lantmäteriet har etablerat på uppdrag av regeringen (se beslut Fi2019/01291 och Fi2020/00358).

Fastighetsdatalagen ska dock endast gälla om behandlingen av personuppgifter är helt eller delvis automatiserad eller om uppgifterna ingår i eller kommer att ingå i ett register. Detta framgår av artikel 2.1 EU:s dataskyddsförordning. Eftersom inget av de undantag från tillämpningsområdet som anges i artikel 2.2 är tillämpligt på Lantmäteriets behandling av personuppgifter, omfattas behandlingen av dataskyddsförordningens tillämpningsområde.

Ett register definieras i artikel 4.6 i EU:s dataskyddsförordning som varje strukturerad samling av personuppgifter som är tillgänglig enligt särskilda kriterier, oavsett om samlingen är centraliserad, decentraliserad eller spridd på grundval av funktionella eller geografiska förhållanden. Fastighetsdatalagen kommer därmed att omfatta all automatiserad behandling av personuppgifter, oavsett vilket datasystem eller register som används i fastighetsregister- och tillhandahållandeverksamheten, och viss manuell behandling. Det är dock inte nödvändigt att begreppet register används för att benämna den strukturerade samlingen av personuppgifter.

13.3 Förhållande till annan reglering

Förslag: Fastighetsdatalagen ska i fråga om behandling av personuppgifter komplettera EU:s dataskyddsförordning. Om inte annat följer av fastighetsdatalagen eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen ska även lagen med komplet-

terande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen gälla.

Hänvisningar till EU:s dataskyddsförordning ska vara dynamiska, det vill säga avse förordningen i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen.

Dataskyddsförordningen är direkt tillämplig, vilket innebär begränsningar av möjligheten att införa eller behålla nationella bestämmelser om dataskydd. Dataskyddsförordningen medger dock nationella bestämmelser som kompletterar eller föreskriver undantag från förordningens bestämmelser. Dataskyddsförordningen ställer dessutom krav på att rättslig grund i vissa fall ska vara fastställd i nationell rätt.

Enligt skäl 8 i förordningen är det även möjligt att införliva delar av förordningen i nationell rätt om det är nödvändigt för samstämmigheten och för att göra de nationella bestämmelserna begripliga.

Kompletterande bestämmelser av generell karaktär finns i dataskyddslagen och förordningen (2019:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Dessa bestämmelser utgör tillsammans med EU:s dataskyddsförordning till stor del en tillräcklig reglering på fastighetsdataområdet, men det finns behov av några mer precisa sektorsspecifika bestämmelser för att komplettera de generella bestämmelserna (se avsnitt 12.3).

Sådana bestämmelser föreslås tas in i fastighetsdatalagen. I den mån det inte finns några avvikande bestämmelser i fastighetsdatalagen eller en förordning som har meddelats med stöd av den, bör dock bestämmelserna i dataskyddslagen och anslutande föreskrifter tillämpas.

I fråga om hänvisningar i fastighetsdatalagen till dataskyddsförordningen anser vi att de ska vara dynamiska liksom merparten av hänvisningarna i dataskyddslagen. Med dynamiska hänvisningar menar vi att de avser förordningen i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen för att säkerställa att den direkt tillämpliga förordningen får omedelbart genomslag.

Vår bedömning är att en sådan hänvisning är lämplig då en hänvisning till en bestämmelse i dataskyddsförordningen är av upplysande karaktär.

13.4 Rättslig grund och ändamålsbestämning

Förslag: Den nuvarande portalparagrafen i fastighetsregisterlagen delas upp i en dataskyddsbestämmelse och en verksamhetsbestämmelse för att tydliggöra den rättsliga grunden för behandling av personuppgifter i Lantmäteriets fastighetsregister- och tillhandahållandeverksamhet.

Till den del portalparagrafen utgör en beskrivning av syftet med verksamheten och det viktiga mål av allmänt intresse som ska tillvaratas genom fastighetsregistret, tas bestämmelsen in i verksamhetslagen. Till den del bestämmelsen utgör en ändamålsbestämning för tillåten behandling av personuppgifter, tas bestämmelsen in i den nya fastighetsdatalagen. Den nya renodlade dataskyddsrättsliga regeln föreslås innebära att Lantmäteriet får behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att utföra sin verksamhet.

Ändamålsbestämningen är kopplad till Lantmäteriets fastighetsregister- och tillhandahållandeverksamhet, vilket framgår av lagens tillämpningsområde.

Förslaget bedöms förenligt med EU:s dataskyddsförordning.

13.4.1 Dataskyddsförordningens krav

Dataskyddsförordningen utgår från att varje behandling av personuppgifter måste vila på en av de rättsliga grunder som räknas upp i artikel 6.1. Det är dock inte tillräckligt att behandlingen är laglig. För att en personuppgiftsbehandling ska vara laglig måste även kraven i artikel 5.1 vara uppfyllda. Kraven i båda artiklarna är kumulativa, (se prop. 2017/18:105 s. 47 f.).

För att följa kraven i artikel 6.1 c och 6.1 e får medlemsstaterna enligt artikel 6.2 fastställa specifika krav för behandlingen av personuppgifter och andra åtgärder för att anpassa tillämpningen av förordningens bestämmelser och säkerställa en laglig och rättvis behandling. Ytterligare krav finns i artikel 6.3 och 6.4 (se avsnitt 12.2).

I artikel 5.1 regleras ett antal principer och samtliga måste följas. Den princip som är av särskilt intresse i fråga om reglering av rättslig grund finns i artikel 5.1 b. Där anges att personuppgifterna ska samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och

att de senare inte får behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål.

Ett ändamål som inte är berättigat i förhållande till den tillämpliga rättsliga grunden är således inte förenligt med artikel 5. Principen i artikel 5.1 b utgör alltså en koppling till de rättsliga grunderna i artikel 6.1.

I propositionen *Ny dataskyddslag* (prop. 2017/18:105 s. 48) anför regeringen att dataskyddsförordningen inte ställer krav på att de särskilda ändamålen ska vara fastställda i författning, men att det inte heller finns någonting som hindrar att detta görs, förutsatt att bestämmelserna uppfyller ett mål av allmänt intresse och är proportionella mot det legitima mål som eftersträvas (artikel 6.3 andra stycket). Oavsett om ändamålen fastställts i författning eller inte poängterar regeringen dock att det alltid är den personuppgiftsansvarige som ansvarar för, och ska kunna visa, att principerna i artikel 5 följs (artikel 5.2).

13.4.2 Generellt om ändamålsbestämmelsernas utformning

Det är vanligt att man i författningar som reglerar myndigheters personuppgiftsbehandling delar upp ändamålen med behandlingen i primära och sekundära. De primära ändamålen avser att tillgodose de behov som finns att behandla personuppgifter i de berörda myndigheternas egen verksamhet. De sekundära ändamålen reglerar i vilken utsträckning personuppgifter som myndigheten samlat in för ett primärt ändamål får behandlas för att lämnas ut till enskilda eller andra myndigheter i syfte att tillgodose deras behov.

Uppräkningen av primära ändamål är ofta uttömmande. Uppräkningen av de sekundära ändamålen är dock sällan uttömmande utan begränsas av finalitetsprincipen, det vill säga bedömning enligt artikel 5.1 b.

13.4.3 Offentlighetsintresse som rättslig grund

Att Sverige har ett centralt register som syftar till att ge offentlighet åt informationen är inte unikt på något sätt. Liknande centrala offentliga register finns i andra EU-länder och även inom andra områden än fastighetsrätt. Det som däremot är utmärkande för dessa register

är att de fungerar som en förlängd arm till de regler som syftar till att ge allmänheten tillgång till offentliga handlingar. Det är, som vi uppfattar det, inte nödvändigt att reglera någon skyldighet eller rättighet i fråga om åtkomst till sådana register eftersom det som utgångspunkt täcks av den generella regleringen av sådana skyldigheter och rättigheter.

Enligt vår uppfattning ligger det alltså i sakens natur att kraven på fastställande av en rättslig grund som baseras på ett starkt offentlighetsintresse utformas också mot bakgrund av den generella nationella regleringen som har sådant syfte.

Rätten till skydd av personuppgifter är inte en absolut rättighet. Ett av kriterierna för lagliga begränsningar av rättigheter, som erkänns enligt både Europarådets och EU:s lagstiftning, är att intrång i dataskyddet är nödvändigt för att skydda andras rättigheter och friheter. När dataskyddet samverkar med andra rättigheter har både Europadomstolen och EU-domstolen upprepade gånger slagit fast att det är nödvändigt att göra en avvägning med andra rättigheter när man tillämpar och tolkar artikel 8 i Europakonventionen och artikel 8 i stadgan, se till exempel EU-domstolen C-275/06, *Productores de Música de España mot Telefónica de España SAU* (stora avdelningen) 29 januari 2008, punkt 68.

Inom EU-domstolens rättspraxis finns det exempel på hur rätten till skydd för personuppgifter avvägs mot tredje mans intresse av att få tillgång till ett offentligt register.

Målet *Manni* gällde en enskild persons personuppgifter fanns i ett offentligt handelsregister, se EU-domstolens dom av den 9 mars 2017, *Camera di Commercio, Handelskammaren i Lecce mot Salvatore Manni*, mål C-398/15.

Salvatore Manni hade begärt att handelskammaren i Lecce skulle ta bort hans personuppgifter från detta register, efter att han upptäckt att potentiella kunder använde sig av det registret och såg att han hade varit direktör för ett företag som försatts i konkurs mer än tio år tidigare. Denna information påverkade hans potentiella kunder och kunde få negativa följder för hans kommersiella intressen.

När EU-domstolen drog sin slutsats vägde den EU:s dataskyddsregler samt Mannis kommersiella intresse av att ta bort informationen om konkurs avseende hans tidigare företag, mot allmänhetens intresse av att ha tillgång till informationen.

Domstolen konstaterade att offentliggörande i det offentliga företagsregistret var föreskrivet i lag, och i synnerhet i ett EU-direktiv vars syfte är att göra företagsinformation mer lättillgänglig för tredje man.

Det i lag fastställda ändamålet med registret var alltså offentlighet som bör ge tredje man möjlighet att ta del av viktiga handlingar om ett bolag och att få vissa upplysningar om detta, särskilt personuppgifter om dem som företräder bolaget (se punkt 49 i domen).

Domstolen konstaterade att det framgår av domstolens praxis inom området att syftet är att skydda tredje mans intressen i allmänhet, utan att dessa behöver visa en rätt till eller intresse av skydd (punkt 51 i domen).

Med tanke på hur betydelsefullt det berättigade målet med registret var, ansåg domstolen att Manni inte har rätt att få sina personuppgifter raderade. Detta då behovet av att skydda tredje mans intressen i förhållande till aktiebolag och bolag med begränsat ansvar, och behovet av att säkerställa rättssäkerhet, handel på lika villkor och därmed den inre marknadens funktion, hade företräde framför hans rättigheter enligt dataskyddslagstiftningen.

Detta gällde särskilt mot bakgrund av att enskilda personer som väljer att delta i handel genom ett aktiebolag eller bolag med begränsat ansvar är medvetna om att de måste lämna ut information om sin identitet och sina uppgifter i företaget (punkt 59 i domen).

Även om EU-domstolen fann att det inte fanns grund för radering i detta fall, erkände den att det finns en rätt att invända mot behandlingen (se punkt 60 i domen). Domstolen klargjorde dock, i Mannis fall, att själva omständigheten att offentligheten av hans personuppgifter i registret påstås ha påverkat hans kundkrets inte kunde ses som ett berättigat avgörande skäl för att begränsa tredje mans tillgång till personuppgifterna. Intrånget i Mannis och andra registrerades grundläggande rätt till skydd för privatlivet och till skydd av personuppgifter hade enligt domstolen ett mål av allmänt intresse och var nödvändigt och proportionerligt.

I sammanhanget bör också noteras att förande av offentliga register av hänsyn till ett allmänt intresse räknas upp i skäl 73 EU:s dataskyddsförordning. Skälpunkten tydliggör tillämpningen av artikel 23.1 i fråga om förutsättningar för begränsningar av artiklarna 12–22 och 34, samt artikel 5 i den mån dess bestämmelser motsvarar de rättig-

heter och skyldigheter som fastställs i artiklarna 12–22 dataskyddsförordningen.

Beskrivningen i domen av det reglerade syftet med registret har stora likheter med syftet med fastighetsregistret.

Vi noterar särskilt att domstolen inte hade invändningar mot hur ändamålet med företagsregistret var preciserat i lagstiftningen. Det rörde sig om tredje mans intressen i allmänhet, utan att dessa behöver visa en rätt till eller intresse av skydd.

Vi noterar också särskilt att en viktig faktor i sammanhanget enligt domen ovan var att de registrerade är medvetna om att de måste lämna information om sin identitet och sina uppgifter i företaget, när de väljer att driva sin verksamhet i form av ett bolag. På samma sätt är det med fastigheter. Det är frivilligt att äga en fastighet och det krävs ett aktivt val av de registrerade om ett sådant förvärv, för att de relevanta personuppgifterna ska hamna i fastighetsregistret.

Mot denna bakgrund bedömer vi att när offentlighetssyftet är inbyggt i den rättsliga grunden, så torde det vara tillräckligt att precisera syftet med offentlighetsintresset, på samma sätt som för bolagsregistret i domstolsfallet ovan.

13.4.4 Syftet med verksamheten tydliggörs i den nya verksamhetslagen

I avsnitt 12.2 har vi gjort bedömningen att det finns en rättslig grund för personuppgiftsbehandling i Lantmäteriets fastighetsregister- och tillhandahållandeverksamhet, men att den behöver tydliggöras.

I den nuvarande 1 § fastighetsregisterlagen regleras syftet med att det ska finnas ett fastighetsregister i Sverige. Det övergripande syftet enligt paragrafen är att ge offentlighet åt informationen som ingår i registret, men detta begränsas i fråga om personuppgifter för ändamål som anges i 2 §.

Som vi har beskrivit i avsnitt 10.5.2 väcker 1 § fastighetsregisterlagen flera frågor kring vem registret egentligen är till för och vilken information som registreras där och varför. Denna otydlighet får också konsekvenser för tillämpningen av principerna i artikel 5. Flera av de problem som vi har beskrivit i kapitel 7 ser vi därför som en följd av att det grundläggande syftet med verksamheten är otydligt angivet. Det är till exempel svårt att avgöra var gränsen går för vad registret ska få innehålla. Det är också svårt att avgöra varför vissa

begränsande ändamål är uppräknade men inte andra. Avsaknad av särskild verksamhetsreglering i övrigt, särskilt för tillhandahållande-verksamheten, bidrar också till problembilden eftersom det driver på behovet av mer detaljerad reglering av dataskyddet än vad som annars varit fallet om räckvidden av ansvaret var tydligt reglerat.

I avsnitt 12.2 har vi konstaterat att den bakomliggande rättsliga grunden för fastighetsregistret bottnar i registerverksamhet som är en rättslig förpliktelse med rötter i den fastighetsrättsliga regleringen. Den bottnar också i den rättsliga grunden för tillhandahållande-verksamhet som är en uppgift av allmänt intresse och som har rötter i en verksamhet som rör samhällets informationsförsörjning. Syftet ska därför tydliggöras i anslutning till den berörda verksamhetsregleringen (se kapitel 14).

13.4.5 Lantmäteriet får behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att utföra sin verksamhet

Ändamålsbestämmelser i en särskild dataskyddsrättslig reglering är av central betydelse för skyddet av den personliga integriteten. Dessa definierar vilka uppgifter som får samlas in och hur uppgifterna därefter får behandlas. Ändamålsbestämmelserna utgör alltså den yttre ramen för personuppgiftsbehandlingen, och syftar till att garantera att en personuppgift endast behandlas om det är motiverat och nödvändigt.

Utifrån hur ändamålen för fastighetsregistret är utformade i den nuvarande fastighetsregisterlagen är det svårt att tala om primära och sekundära ändamål. De primära ändamålen sammanfaller nämligen delvis med de sekundära.

Oavsett vilken modell för ändamålsreglering som väljs bör utgångspunkten enligt vår uppfattning vara att de tillåtna ändamålen anges så tydligt som möjligt. Vår bedömning är att detta kan uppnås genom att ändamålen utformas så att de tydligt återspeglar målet med Lantmäteriets fastighetsregister- och tillhandahållande-verksamhet och därmed ger myndigheten möjlighet att utföra sina arbetsuppgifter i denna verksamhet. En snävare omfattning av ändamålen än så skulle försämra myndighetens möjlighet att kunna bedriva en effektiv verksamhet.

Den verksamhet som avses regleras i den nya lagen om fastighetsregister- och elektroniskt tillhandahållande av fastighetsinformation. Behandlingar som utförs i den verksamheten är bland annat insamling, registrering, lagring, rättelse, sökning, bearbetning, urval, analys, utveckling, vidareförmedling, utlämnande, elektroniskt tillhandahållande, underrättelse, ärendehandläggning eller motsvarande som behövs för att Lantmäteriet ska kunna utföra sina uppgifter i verksamheten.

Som vi beskrivit ovan behöver dock syftet och regleringen av denna verksamhet tydliggöras. Enligt 1 § fastighetsregisterlagen ska fastighetsregistret ge offentlighet åt uppgifterna i registret. Frågan är alltså, vad är målet med denna offentlighet och vad är nödvändigt att myndigheten gör för att åstadkomma detta?

Vårt förslag till hur syftet med verksamheten ska tydliggöras finns i kapitel 14. Syftet med behandlingarna är att ge offentlighet åt fastighetsinformationen för att fullborda fastighetsbildningsåtgärder, tillförsäkra och upprätthålla fastighetsägares, nyttjanderättshavares och tredje mans legala rättigheter som rör fast egendom, och att tillgodose samhällets behov av fastighetsinformation i elektronisk form. Syftet motsvarar de legitima målen med de uppgifter som Lantmäteriet har ålagts enligt förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet.

Det är mot bakgrund av detta syfte nödvändigt att även personuppgifter registreras i fastighetsregistret och är tillgängliga på begäran av tredje man.

Det intrång detta innebär i de registrerades personliga integritet är proportionerligt mot målet och det legitima intresset, särskilt mot bakgrund av att de fysiska personerna som är registrerade måste vara medvetna om att detta både är konsekvensen av och en förutsättning för att på ett säkert sätt äga en fastighet, tomträtt eller ha en nyttjanderätt. Detsamma gäller när en sakägare ansöker om en fastighetsbildningsåtgärd, att sakägaren måste vara medveten om att fastighetsbildning och fastighetsbestämning blir fullbordade först om uppgift om åtgärden har införts i fastighetsregistret.

Konsekvensen är bland annat att man som utgångspunkt inte kan äga en fastighet anonymt. Ägande av fastighet, tomträtt eller innehav av nyttjanderätt är förenat med att vissa personuppgifter blir offentliggjorda och att uppgifterna blir tillgängliga i samhället i en inte obetydlig omfattning. Med andra ord innebär proportionalitetsavväg-

ningen i detta fall att företräde ges till nödvändigheten av att skydda tredje mans viktiga intressen (däribland ekonomiska intressen) som har behov av åtkomst till uppgifterna. Proportionaliteten nås också genom att även de registrerades intressen tillvaratas till följd av publiciteten genom att risken minskas för att tredje man behandlar deras personuppgifter så att det leder till ekonomisk förlust på grund av bristande eller krånglig åtkomst till uppgifter om de fastighetsrättsliga förhållandena.

Utgångspunkten, som vi beskrivit ovan med att beskriva syftet och målet kopplat till den aktuella verksamheten, liknar enligt vår uppfattning den typen av ändamålsbestämmelser som brukar benämnas primära ändamål (jfr prop. 1999/2000:39 s. 91 där det står att det primära syftet med fastighetsregistret är att ge offentlighet). Utgångspunkten är alltså det övergripande syftet med verksamheten.

Att verksamheten också går ut på att tillhandahålla uppgifterna ändrar enligt vår uppfattning inte behovet av en tydlig reglering om att det är tillåtet att behandla personuppgifter på det sätt som krävs för att utföra den verksamheten.

Syftet med Lantmäteriets tillhandahållandeverksamhet är att försörja samhället med grundläggande fastighetsinformation av sådan omfattning, kvalitet och aktualitet att samhällets behov tillgodoses, se 3 § 2 p. förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet. Detta, tillsammans med ytterligare bestämmelser i myndighetens instruktion och den föreslagna nya verksamhetsregleringen utgör en ram och en begränsning för vilka personuppgifter som får ingå i sådan verksamhet och vilka behandlingar som får utföras.

Det finns alltså en författningsreglerad ram för Lantmäteriets tillhandahållandeverksamhet och den tar sikte på formen för hur uppgifterna ska vara tillgängliga för att tillgodose samhällets behov. Samhällets behov av fastighetsinformation i elektronisk form är ett samlingsnamn för andra allmänna intressen som för att kunna tillgodoses förutsätter effektiv och säker åtkomst till fastighetsinformation i elektronisk form. Detta behov sträcker sig från att exempelvis lägga grunden för en effektiv, säker och tillgänglig fastighetsmarknad utifrån uppfattningen att en marknad fungerar bättre ju mer information om marknaden som är allmänt tillgänglig, till att förhindra korruption genom att offentliggöra uppgifter om rättigheter till fastigheter så att det blir svårt att så att säga göra skumma affärer under radarn. Exempel på sådana allmänna intressen är omsättning av fast

egendom, kreditgivning, försäkringsgivning, fastighetsförvaltning, byggande och samhällsbyggnad, försvar och beredskap, brottsbekämpning, aktualisering, komplettering eller kontroll av fastighetsinformation, miljöändamål, opinionsbildning, innovation inom produkter och tjänster med fastighetsinformation och andra allmänna intressen som är hänförliga till EU:s inre marknad för data eller motsvarande ändamål. Även kommersiella ändamål omfattas.

Regeringen ska kunna meddela närmare föreskrifter om ändamålsbegränsningar av behandlingar av personuppgifter i anslutning till fastighetsdatalagen. Det bör också framhållas att även om ändamålsbestämningen slås fast på detta sätt i författning, bör Lantmäteriet kunna formulera mer preciserade ändamål för behandlingar i syfte att bygga in dataskyddet eller utforma dataskyddet som standard enligt artikel 25 EU:s dataskyddsdirektiv.

13.4.6 Bedömning av förenligheten med kraven i EU:s dataskyddsförordning

EU:s dataskyddsförordning kräver att det ska finnas en tillämplig rättslig grund enligt artikel 6.1 för att det över huvud taget ska vara tillåtet att behandla personuppgifter. Alla uppgifter som riksdagen eller regeringen har gett i uppdrag åt statliga myndigheter att utföra och sådan verksamhet som myndigheterna bedriver inom ramen för sin befogenhet utgör i normalfallet sådana uppgifter av allmänt intresse som avses i artikel 6.1 e EU:s dataskyddsförordning (prop. 2017/18:105 s. 56 och 57).

De uppgifter Lantmäteriet utför till följd av myndighetens instruktion, regleringsbrev, specifika regeringsuppdrag, myndighetsförordningen och verksamhetsspecifik lagstiftning, är generellt uppgifter av allmänt intresse. Behandling i sådan verksamhet kan även ske med anledning av en rättslig förpliktelse eller som led i myndighetsutövning (artikel 6.1 c och e).

En behandling enligt artikel 6.1 c och e är bara tillåten om den också är nödvändig. Att behandlingen ska vara nödvändig innebär inte att det ska vara omöjligt att uppnå syftet med behandlingen utan att personuppgifter behandlas. Vanligtvis anses det nödvändigt att behandla personuppgifter elektroniskt eftersom en manuell informationshantering inte utgör ett realistiskt alternativ för vare sig myn-

digheter eller företag (prop. 2017/18:105 s. 46 och 47 och EU-domstolens mål i målet Huber mot Tyskland C-524/06, EU:C:2008:724).

Syftet med fastighetsregister- och tillhandahållandeverksamhet är fastställt i lag. Syftet inkluderar bland annat en enkel, säker och kostnadseffektiv tillgång till samhällets grundläggande information som ger hög tillgänglighet och som är tillväxtbefrämjande, (se prop. 1995/96:125 s. 39, och prop. 1997/98:136 s. 60 f.).

Syftet utgör ett legitimt mål av allmänt intresse och regleras redan som en rättslig förpliktelse och som uppgift av allmänt intresse. Regleringen finns främst i förordningen med instruktion för Lantmäteriet och fastighetsregisterlagstiftningen.

Regeringen har i prop. 2017/18:111 s. 39 f. bedömt att den rättsliga grunden uppfyller kraven på nödvändighet och proportionalitet.

Vårt förslag är att renodla fastighetsregisterlagen i fråga om dataskyddsreglering och verksamhetsreglering. Förslaget innebär att syftet med verksamheten, som i dag regleras i 1 § fastighetsregisterlagen, regleras tydligare i den nya verksamhetslagen.

Verksamhetslagen samordnas alltså med ändamålsregleringen i den nya fastighetsdatalagen.

Förslaget syftar inte till att innebära en utökning av den befintliga rättsliga grunden för verksamheten. Syftet som tydliggörs gäller redan, men genom våra förslag uttalas det tydligare i författning.

I fråga om behandling av personuppgifter flyttas det nuvarande syftet i 1 § fastighetsregisterlagen till den nya fastighetsdatalagen och utformas som en rambestämmelse. I fråga om utformning av sådan bestämmelse på detta sätt gör vi följande bedömning.

Vilken grad av tydlighet och precision som krävs i fråga om den rättsliga grunden för att en viss behandling av personuppgifter ska anses vara nödvändig måste bedömas utifrån behandlingens och verksamhetens karaktär (prop. 2017/18:105 s. 51).

Vi bedömer att det finns skäl som motiverar att bestämmelsen i den föreslagna fastighetsdatalagen görs mer allmänt hållen. Det främsta skälet är att offentlighetssyftet är en del av den rättsliga grunden.

En förutsättning för rambestämmelsen är givetvis, som vi redan skrivit, att syftet med verksamheten tydliggörs. En annan förutsättning är att integritetsriskerna minskas genom integritetshöjande åtgärder, se vidare avsnitt 13.6.

Den rättsliga grunden uppfyller som redan framgår ovan ett mål av allmänt intresse och är proportionerlig mot det legitima mål som eftersträvas (artikel 6.3 andra stycket sista meningen och prop. 2017/18:105 s. 50).

Sammantaget bedömer vi att den föreslagna bestämmelsen är förenlig med EU:s dataskyddsförordning.

13.5 Ändamålsbegränsning och uppgiftslämnande

Förslag: Den nuvarande ändamålsbestämmelsen i fastighetsregisterlagen ska renodlas till en dataskyddsbestämmelse som tydliggör vad som gäller i fråga om ändamålsbegränsning vid uppgiftslämnande. Bestämmelsen tas in i fastighetsdatalagen och föreslås innebära att Lantmäteriet får behandla personuppgifter för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning.

Den nya bestämmelsen föreslås också reglera att Lantmäteriet får behandla personuppgifter för andra ändamål, under förutsättning att uppgifterna inte behandlas på ett sätt som är oförenligt med det ändamål för vilket uppgifterna samlades in.

Förslaget bedöms förenligt med EU:s dataskyddsförordning.

13.5.1 Inledning

Ett fastställt ändamål är enligt EU:s dataskyddsförordning en grundläggande förutsättning för att personuppgifter ska få samlas in och behandlas. Utifrån det fastställda ändamålet avgörs bland annat vilka personuppgifter som får behandlas (artikel 5.1 c). Även lämplig säkerhetsnivå bestäms utifrån bland annat behandlingens ändamål (artikel 32).

Som vi redogjort för tidigare finns det krav i EU:s dataskyddsförordning på fastställande av rättslig grund som riktar sig till lagstiftaren (artikel 6.3).

I förra avsnittet föreslog vi att de övergripande ändamålen skulle fastställas genom en tydligare reglering av den berörda verksamheten och då särskilt dess syfte och de bakomliggande målen. Detta är enligt vår bedömning en förutsättning för att det ska gå att förutse var

den yttre gränsen går för myndighetens tillåtna behandlingar. Vilka behandlingar som avses ska framgå av den särskilda verksamhetsregleringen och närmare föreskrifter som meddelas i anslutning till den regleringen samt till fastighetsdatalagen.

Vi har också kommit fram till att regleringen av den rättsliga grunden kan vara mer allmänt hållen i detta fall mot bakgrund av arten av personuppgifter och karaktären av verksamheten.

Den föreslagna ändamålsregeln behöver dock enligt vår uppfattning kompletteras med en tydliggörande bestämmelse om vad som gäller vid behandling som innebär utlämnande av personuppgifter. Detta uttrycks i dag i 2 § fastighetsregisterlagen enligt vilken registret ska ha till ändamål att tillhandahålla personuppgifter för olika verksamheter.

13.5.2 Förhållandet till bestämmelser om uppgiftslämnande behöver tydliggöras

Bestämmelsen i 2 § har, som vi beskrivit i avsnitt 7.7.1, orsakat tillämpningsproblem. Utifrån det starka offentlighetsintresset bakom fastighetsregistret kan vi konstatera att det är en omöjlig uppgift för lagstiftaren att förutse alla tänkbara berättigade användningsändamål som samhället kan ha i fråga om grundläggande fastighetsinformation. Än mindre möjligt är det om lagstiftaren förväntas förutse alla samhällets berättigade användningsändamål enbart för personuppgifter som utgör grundläggande fastighetsinformation.

Den nuvarande 2 § fastighetsregisterlagen reglerar Lantmäteriets behandling som innebär att personuppgifter tillhandahålls, till exempel via maskingränssnitt, från fastighetsregistret. En fråga som därmed också aktualiserats är om bestämmelsen är en bestämmelse om utlämnande och om det i så fall innebär att den ska prövas materiellt i samband med en begäran om elektronisk åtkomst till fastighetsregistret. Förhållandet till reglerna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL) har därmed blivit en diskussionsfråga.

Vi har uppfattat att tillämpningen i detta avseende skiljer sig hos Lantmäteriet jämfört exempelvis med Skatteverket i fråga om liknande bestämmelser. Exempelvis har Skatteverket förklarat att i de fall ändamålen utgör ett hinder för utlämnande i Skatteverkets SPAR-verksamhet, är det bestämmelserna i OSL som är hindret och inte den berörda registerförfattningen. Vi har också noterat att Transport-

styrelsen och Bolagsverket har en mer proaktiv tillämpning av liknande bestämmelser. Ändamålen gäller, men de prövas inte i varje enskilt fall på det sätt som hos Lantmäteriet.

Mot bakgrund av problembeskrivningen anser vi att det finns anledning att se över utformningen av bestämmelsen i fråga om förhållandet till reglerna om utlämnande.

13.5.3 Behandling av personuppgifter får ske för fullgörande av uppgiftslämnande

Vid utlämnande av uppgifter måste den viktigaste frågan ur integritetssynpunkt enligt vår uppfattning vara om uppgifterna över huvud taget får lämnas ut.

Den frågan aktualiseras redan när den bestämmelse som fastställer en skyldighet eller tillåter ett utlämnande införs. Det är därför enligt vår uppfattning viktigt att en bestämmelse som handlar om tillhandahållande av personuppgifter förhåller sig till bestämmelser om uppgiftslämnande.

Som exempel på bestämmelse om uppgiftslämnande kan vi nämna 6 kap. 5 § OSL. Högsta förvaltningsdomstolen bedömde att uppgiftslämnande enligt 6 kap. 5 § OSL till en annan myndighet kunde ske trots att utlämnandet inte omfattades av någon ändamålsbestämmelse i registerförfattningen. Det handlade då om uppgifter som inte omfattades av sekretess. Genom sekretessbestämmelser hindras myndigheterna från att lämna bland annat integritetskänsliga uppgifter till andra myndigheter. Enligt domstolen får lagstiftaren härigenom anses ha tagit ställning till när ett uppgiftslämnande är oförenligt med det eller de ändamål för vilka uppgifterna samlades in. Utöver sekretessprövningen ska den personuppgiftsansvariga myndigheten således inte göra någon kontroll av förenligheten med finalitetsprincipen i samband med utlämnande av uppgifter enligt 6 kap. 5 § OSL (dom den 19 februari 2021, mål nr 433-20).

Förenklat kan man alltså, mot bakgrund av nämnda rättsfall, säga att tillämpningen av OSL har en avgörande betydelse för bedömningen av behandlingar som innebär att personuppgifter lämnas ut. Detta ska också enligt vår bedömning vara utgångspunkten för utlämnande av uppgifter ur fastighetsregistret.

Vi bedömer därmed att 2 § fastighetsregisterlagen behöver renodlas till en dataskyddsbestämmelse i likhet med annan nyare särskild dataskyddsreglering, så att det tydliggörs hur ändamålsregleringen förhåller sig till bestämmelser om utlämnande. Se till exempel 7 § domstolsdatalagen. Jämför också med de föreslagna nya ändamålen för folkbokföringsverksamheten i betänkandet *Framtidens dataskydd* (se SOU 2023:100).

Mot denna bakgrund och utifrån våra tidigare resonemang om förhållandet till bestämmelser om utlämnande, föreslår vi att 2 § fastighetsregisterlagen i denna del ersätts med en bestämmelse om att Lantmäteriet får behandla personuppgifter för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning. Bestämmelsen omfattar uppgiftslämnande som exempelvis sker med stöd av den så kallade generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL, eller som följer av skyldigheten enligt 6 kap. 5 § samma lag. Det avgörande är att uppgiftslämnandet sker med stöd av lag eller förordning.

Enligt den nuvarande 8 § fastighetsregisterlagen är det tillåtet för Lantmäteriet att göra urval och bearbetningar för annans räkning, med vissa begränsningar. En upplysning om detta bör också i fortsättningen finnas i den nya lagen. Det bör tydligt framgå att sådan behandling är tillåten i anslutning till reglerna om förhållandet till bestämmelser om utlämnande.

Behov av särskilda bestämmelser rörande integritetshöjande åtgärder behandlas särskilt i avsnitt 13.6.

13.5.4 Förenligheten med kraven i EU:s dataskyddsförordning

Utlämnanden av personuppgifter till andra myndigheter och enskilda kan vara nödvändiga för en rättslig förpliktelse, ett allmänt intresse eller som led i myndighetsutövning. Kravet på att den rättsliga grunden ska vara fastställd är uppfyllt genom att ändamålsbestämmelsen förutsätter att utlämnandet har stöd i bestämmelser som anger att uppgifter får lämnas ut (artikel 6.3 första stycket i EU:s dataskyddsförordning). Syftet med behandlingen kan förutsättas framgå av bestämmelser om att uppgifter får eller ska lämnas ut, alternativt vara nödvändigt för utlämnandet (artikel 6.3 andra stycket).

Den avvägning mellan intresset av att uppgiften lämnas ut och intresset av att skydda enskildas personliga integritet som föregår en bestämmelse om uppgiftslämnande säkerställer att den rättsliga grunden uppfyller ett mål av allmänt intresse och är proportionerlig mot det legitima mål som eftersträvas (artikel 6.3. andra stycket andra meningen).

Som framgår av avsnitt 13.4 föreslår vi att syftet med Lantmäteriets fastighetsregister- och tillhandahållandeverksamhet tydliggörs i fråga om varför det finns ett offentlighetsintresse. Mot bakgrund av EU-domstolens praxis i fråga om utformning av den rättsliga grunden för reglering av register som har ett offentlighetssyfte, är konten- tan av vår bedömning att den föreslagna bestämmelsen är förenlig med kraven enligt EU:s dataskyddsförordning.

Enligt artikel 6.3 kan den rättsliga grunden innehålla särskilda bestämmelser för att anpassa tillämpningen av bestämmelserna i förordningen.

Fastighetsregistret spelar en synnerligen betydande roll i samhället. Registret utgör grunden för en effektiv fastighetsmarknad, samhällsekonomi och kreditmarknad. Registret finns alltså till för att säkerställa ytterst viktiga mål av allmänt intresse.

Eftersom anpassningen i den föreslagna regeln rör förutsättningar för offentlighetsintresset, föranleder det enligt vår bedömning en mer generell utformning av reglerna. Detta bidrar också till att minska skillnader och bristande enhetlighet som utgör hinder i det fria flödet av personuppgifter inom EU:s inre marknad (skäl 9).

Mot denna bakgrund bedömer vi att den nya mer generella utformningen av reglerna är förenlig med kraven i dataskyddsförordningen och att den nya utformningen ger bättre förutsättningar för en mer proportionell behandling av personuppgifterna.

Våra förslag bedöms inte innebära ökade risker för intrång i den personliga integriteten jämfört med dagens regler. Behandlingen bedöms fortsatt nödvändig och proportionerlig, mot bakgrund av de fortsatt gällande begränsningarna. Det har inte framkommit några andra skäl för att i övrigt ompröva redan gällande reglers förenlighet med de dataskydds- rättsliga reglerna.

13.6 Reglering av integritetshöjande åtgärder

Förslag: Den nuvarande 6 § fastighetsregisterlagen föreslås tas bort till den del paragrafen rör ansvar för att förhindra riskfylld användning av personuppgifter.

De nuvarande bestämmelserna i 7–10 §§ fastighetsregisterlagen föreslås få en ny utformning av ramkaraktär med utgångspunkt i skyddsnivån för vissa typer av personuppgifter som är särskilt skyddsvärda. Detaljerade krav föreslås tas in i föreskrifter som ansluter till den nya lagen.

Bedömning: Utgångspunkten för regleringen av de integritetshöjande åtgärderna bör vara personuppgifternas integritetskänsliga natur. Denna utgångspunkt bedömer vi leda till en mer proportionerlig utformning av författningsreglerade skyddsåtgärder, mot bakgrund av verksamhetens art i detta fall.

13.6.1 Det särskilda ansvaret enligt 6 § fastighetsregisterlagen

Enligt 6 § den nuvarande fastighetsregisterlagen ska Lantmäteriet se till att det inte uppkommer otillbörligt intrång i registrerades personliga integritet eller risker från säkerhetssynpunkt. Vidare får myndigheten för dessa syften i enskilda fall besluta att ytterligare villkor ska gälla utöver dem som anges i 7–10 §§.

Problemen med denna bestämmelse har vi beskrivit i flera avsnitt, dels utifrån att ansvaret reglerar frågor om integritetsskydd, dels frågor som rör säkerhet, vilket även inkluderar ekonomiska intressen bakom fastighetsregistret.

Vår bedömning är att otydligheten i bestämmelsen bland annat består i förhållandet till regler om utlämnande av uppgifterna (se avsnitt 11.4.1). Vi har kommit fram till att det finns fortsatt behov av en reglering som 6 § men som en verksamhetsregel. Utgångspunkten för vårt resonemang är den svenska datastrategin (I2021/02739). Enligt den bör myndigheter som delar data säkerställa att data kan delas på lämpligt sätt med lämplig grad av kontroll över vidareutnyttjandet, och där det är nödvändigt, med bibehållen kontroll över sekundäranvändningen (det vill säga så kallad datasuveränitet). Våra förslag i den delen finns i avsnitt 14.10.

Vår slutsats är därmed att 6 § fastighetsregisterlagen, när det gäller reglering av det särskilda ansvaret för att minska integritetsrisker bör utmönstras.

13.6.2 Inbyggt dataskydd och dataskydd som standard

Inbyggt dataskydd och dataskydd som standard är en nyhet i EU:s dataskyddsförordning och regleras i artikel 25.

Inbyggt dataskydd regleras i artikel 25.1 och innebär att dataskyddsreglerna ska beaktas redan vid utformningen av it-system och organisatoriska rutiner. Enligt artikel 25.1 ska den personuppgiftsansvarige, förenklat uttryckt, bygga in de nödvändiga skyddsåtgärderna i behandlingen, så att kraven i dataskyddsförordningen uppfylls och den registrerades rättigheter skyddas. Vad som är nödvändiga skyddsåtgärder ska bedömas vid fastställandet av vilka medel som behandlingen utförs med och vid själva behandlingen. Bedömningen ska göras med beaktande av den senaste utvecklingen, genomförandekostnader och behandlingens art, omfattning, sammanhang och ändamål samt riskerna, av varierande sannolikhetsgrad och allvar, för fysiska personers rättigheter.

Dataskydd som standard regleras i artikel 25.2 och innebär att den personuppgiftsansvarige som utgångspunkt ska begränsa behandlingen av personuppgifter.

Enligt artikeln ska den personuppgiftsansvarige genomföra lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att, i standardfallet, säkerställa att endast personuppgifter som är nödvändiga för varje specifikt ändamål med behandlingen behandlas. Den skyldigheten gäller mängden insamlade personuppgifter, behandlingens omfattning, tiden för deras lagring och deras tillgänglighet.

Enligt artikel 25.3 får en godkänd certifieringsmekanism i enlighet med artikel 42 användas för att visa att kraven i punkterna 1 och 2 följs.

Europeiska dataskyddsstyrelsen har gett ut riktlinjer (4/2019) om inbyggt dataskydd och dataskydd som standard.

Säkerheten för personuppgifterna regleras i artikel 32 och innebär i korthet att den personuppgiftsansvarige ska säkerställa en säkerhetsnivå som är lämplig i förhållande till risken. I artikel 32.2 regleras den så kallade riskbaserade ansatsen som genomsyrar hela data-

skyddsförordningen. Vid bedömningen av lämplig säkerhetsnivå ska nämligen särskild hänsyn tas till de risker som behandling medför, i synnerhet från oavsiktlig eller olaglig förstöring, förlust eller ändring eller till obehörigt röjande av eller obehörig åtkomst till de personuppgifter som överförts, lagrats eller på annat sätt behandlats.

Artikel 25 och 32 kan sammanfattas som ett proaktivt förhållningssätt till dataskydd, med en riskbaserad ansats, genom att förebygga intrång i den personliga integriteten i stället för att reagera i efterhand.

Vår uppfattning är att tydliga krav på ett sådant förhållningssätt innebär att det blir mer tydligt och förutsägbart för de registrerade vad uppgifterna används till, hur de används och vilken kontroll den personuppgiftsansvariga myndigheten har för hur skyddsåtgärderna upprätthålls efter att uppgifterna lämnats ut.

Detta torde vara särskilt relevant i en verksamhet som innebär att uppgifterna sprids i samhället, vilket visserligen också ligger i de registrerades intresse, men som samtidigt är mycket svårt för de registrerade att ha faktisk insyn i.

13.6.3 Fastighetsregisterlagens 6 § tas bort

Samhällets informationsförsörjning kräver som utgångspunkt ett proaktivt förhållningssätt vilket innebär att relevanta informationstjänster måste tas fram på myndighetens initiativ och inte först när någon enskild aktör begär det.

För att säkerställa ett tidsenligt och effektivt integritetsskydd anser vi att den personuppgiftsansvariga myndigheten ska fokusera på att bygga in dataskyddet särskilt i sin tillhandahållande verksamhet och ha ett dataskydd som standard i sina informationstjänster enligt artikel 25 i EU:s dataskyddsförordning.

Vi menar att det i detta ligger ett tydligt och långtgående ansvar för myndigheten att på ett effektivt sätt genomföra principerna i artikel 5, inklusive principen om ändamålsbegränsning och uppgiftsminimering samt att värna de registrerades rättigheter. Detta möjliggör bland annat förbättrade möjligheter till insyn både för de registrerade och tillsynsmyndigheten i fråga om hur skyddsreglerna faktiskt efterlevs. Det skapar också bättre förutsättningar för att den inbyggda

skyddsnivån kan upprätthållas i leveranskedjan efter att informationen lämnats ut från Lantmäteriet.

Den personuppgiftsansvarige har också en ansvarsskyldighet enligt artikel 5.2 dataskyddsförordningen. Det innebär att den ska ansvara för och kunna visa att artikel 5 efterlevs.

Mot denna bakgrund är vår bedömning att 6 § fastighetsregisterlagen ska utmönstras till den del paragrafen avser ansvar för att förhindra riskfylld användning av personuppgifter.

13.6.4 Begränsningarna enligt 7–10 §§ fastighetsregisterlagen bör utformas med utgångspunkt i uppgifter som har en högre skyddsnivå

Det som är speciellt med Lantmäteriets tillhandahållandeverksamhet, som vi i detta betänkande också kallat samhällets informationsförsörjning, är att det förutsätter ett systematiskt och stadigvarande utlämnande av personuppgifter i digital form.

Detta är förenat med särskilda integritetsrisker, som vi beskrivit i kapitel 8. Sammanfattningsvis handlar det om mängden av uppgifter som sprids och möjligheten att göra sammanställningar när uppgifterna väl har lämnat Lantmäteriet. Dessa risker får dock samtidigt inte överdrivas när det till exempel handlar om att uppgifterna hämtas in till annan författningsreglerad verksamhet.

Ett problem med dagens reglering är att den inte gör skillnad på vilka personuppgifter som träffas av olika integritetsrisker eller att den enbart pekar på en viss uppgift och risken med en viss behandling, vilket lett till överreglering av skyddet i vissa fall och i andra fall till otillräcklig reglering av skyddet, se vidare avsnitt 11.2.2.

En sådan reglering innebär negativa konsekvenser för integritetskyddet. Reglerna ger inte tillräckligt förutsägbarhet för de registrerade.

Som vi har konstaterat tidigare, är de integritetsrisker som identifierats i samband med den nuvarande regleringen fortfarande aktuella. I kapitel 8 finns en sammanfattning av identifierade integritetsrisker.

Vad som är intressant i detta sammanhang är hur reglerna i 7–10 §§ i nuvarande fastighetsregisterlag har utformats för att minska dessa risker.

Förenklat kan man säga att varje bestämmelse har ett tillämpningsområde som är knutet till att Lantmäteriet måste identifiera vilken typ av behandling det är fråga om, exempelvis om det är fråga om direktåtkomst, utlämnande på annat sätt, eller urval av personuppgifter för utlämnande på annat sätt än direktåtkomst. Först då aktualiseras begränsningarna i bestämmelserna.

Det är otvetydigt att sådan behandling innebär vissa integritetsrisker, men problemet är att det i de allra flesta fall, när det gäller regleringen i fastighetsregistret, går att gå runt dessa begränsningar genom att välja en annan form för åtkomst. Det gör att den tänkta skyddseffekten i värsta fall uteblir. En annan konsekvens är att det finns en risk att samhällets tillit till dessa regler försämras.

Begränsningarna är inte heller alltid i proportion till risken för att uppgifterna faktiskt används på ett otillbörligt sätt, vilket riskerar innebära onödiga hinder för syftet med fastighetsregistret.

Vårt förslag är att systematiken för utformning av ramen för dessa regler ska följa den övergripande systematiken i dataskyddslagens regler i kapitel 3 om behandling av vissa kategorier av personuppgifter. Denna systematik återspeglar också bättre hur myndigheter förväntas arbeta med informationssäkerhet, där det är skyddsnivån för informationsresurserna som avgör vilka skyddsåtgärder som väljs.

Det innebär att utgångspunkten för regleringen av de integritetshöjande åtgärderna är att uppgifterna har en högre skyddsnivå. Vilken form av elektronisk åtkomst som är bäst ur integritetssynpunkt bör inte fastställas i författning eftersom sådan behandling är alltför föränderlig i och med teknikutvecklingen. Däremot kan en skyddsåtgärd för uppgifter som har en högre skyddsnivå vara, att det införs begränsningar för viss typ av åtkomst.

I 3 kap. dataskyddslagen finns redan regler för när behandling av personnummer och samordningsnummer är tillåten. På vilket sätt detta utgör en ram för 7–10 §§ fastighetsregisterlagen är inte lätt att utläsa ur fastighetsregisterlagen. Nämnade bestämmelser innehåller dock begränsningar för behandlingar av personnummer, inklusive undantag från dessa begränsningar (se vidare avsnitt 13.8).

Bestämmelserna i fastighetsregisterlagen pekar även ut andra uppgifter som är mer skyddsvärda, exempelvis uppgifter om inteckningar, det vill säga uppgifter som rör den enskildes ekonomiska förhållanden. Vi menar att även i dessa fall bör reglerna följa dataskyddslagens systematik i den lagens kapitel 3.

Reglerna i det kapitlet är visserligen primärt till för känsliga personuppgifter som regleras i artikel 9.1 EU:s dataskyddsförordning. Behovet av att säkerställa skyddseffekten för de särskilt skyddsvärda uppgifterna är dock detsamma, varmed den övergripande systematiken bör kunna återanvändas.

Mot denna bakgrund är vår samlade bedömning att fastighetsdatalagens bestämmelser om integritetshöjande åtgärder bör utformas med utgångspunkt i uppgifter som rör enskildas personliga eller ekonomiska förhållande och som är särskilt skyddsvärda. Sådana uppgifter som rör identitetsnummer såsom personnummer och samordningsnummer bör regleras särskilt mot bakgrund av dataskyddslagens regler.

De integritetshöjande åtgärderna ska formuleras mot bakgrund av skyddsnivån för de aktuella informationsresurserna. Detta ska ge en ram för vad som är tillåtet. Mer detaljerade bestämmelser kan regleras som föreskrifter i anslutning till den nya lagen.

Vår bedömning är att de förslag vi lämnar enligt ovan förbättrar förutsättningarna för integritetsskyddet som i dag regleras i 7–10 §§ fastighetsregisterlagen. Förslagen minskar också risken för att begränsningarna utgör onödiga hinder för det fria flödet av personuppgifter och syftet med verksamheten.

13.6.5 Särskilt om begränsning för användningsändamål som integritetshöjande åtgärd

De nuvarande ändamålsbegränsningarna i 2 § fastighetsregisterlagen fyller enligt vår uppfattning en viktig funktion när det gäller utformningen av begränsningar för integritetshöjande åtgärder. Enligt 7 § fastighetsregisterlagen är till exempel direktåtkomst endast tillåten för vissa ändamål.

Vi ser inga hinder för att användningsändamålen fortsatt är detaljreglerade på samma sätt som i dag, i de fall de utgör en del av en bestämmelse som syftar till att utgöra en integritetshöjande åtgärd. Snarare tvärtom, då utgör de en fortsatt utgångspunkt för utformningen av de nya reglerna.

Mot bakgrund av våra förslag ovan, blir skillnaden att sådana detaljerade regler tas in i en förordning, och att tillämpningen av reglerna sker med utgångspunkt i att behandlingen avser vissa kate-

gorier av personuppgifter eller med andra ord särskilt skyddsvärda uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden.

En sådan ordning underlättar enligt vår uppfattning för myndigheten att lägga fokus att bygga in dataskyddet och utforma dataskydd som standard för behandling av de särskilt reglerade personuppgifterna.

Frågor som rör ändamål, begränsningar för direktåtkomst eller sökbegrepp, blir alltså fortsatt en del av den integritetshöjande åtgärden. Det blir dock enligt vår uppfattning lättare att koppla dessa åtgärder till de konkreta integritetsrisker som är förknippade med skyddsnivån för de aktuella informationsresurserna. Detta bidrar till en mer proportionell reglering av dataskyddet.

13.6.6 Förenligheten med EU:s dataskyddsdirektiv

Våra förslag i denna del innebär att nuvarande 7–10 §§ fastighetsregisterlag ersätts med nya regler som i väsentliga delar enbart utgör en annan utformning av de integritetshöjande begränsningarna eller skyddsåtgärderna.

Ett grundläggande krav såväl i Europakonventionen, EU:s stadga, EU:s dataskyddsförordning som i svensk rätt är att reglerna är förenliga med proportionalitetsprincipen. En proportionalitetsbedömning innebär bland annat att en bedömning ska göras av vilka skyddsåtgärder som behövs för att minska integritetsriskerna med den berörda lagstiftningen. Om de redan existerande skyddsåtgärderna visar sig inte ge den avsedda skyddseffekten, får detta alltså en konsekvens för den övergripande proportionalitetsbedömningen.

Genom att utforma de nuvarande skyddsåtgärderna i 7–10 §§ fastighetsregisterlagen med utgångspunkt i skyddsnivån för vissa kategorier av personuppgifter och andra särskild skyddsvärda uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, bedömer vi att de föreslagna reglerna rent faktiskt kommer att få en mer proportionell effekt jämfört med dagens regler.

Våra förslag till systematik för de nya reglerna baseras på hur systematiken ser ut för att utforma skydd för de mest skyddsvärda uppgifterna enligt EU:s dataskyddsförordning, vilket i svensk rätt återspeglas i 3 kap. dataskyddslagen. Vi ser även fördelar med denna systematik utifrån hur myndigheter förväntas arbeta med informa-

tionssäkerhet kring informationsresurser i allmänhet, där det är informationsresursen som är utgångspunkten för skyddsnivån när informationen hanteras.

13.7 Elektroniskt tillhandahållande av personuppgifter

Förslag: En ny rambestämmelse införs om att elektroniskt tillhandahållande av personuppgifter är tillåtet om det inte är olämpligt.

Det nuvarande förbudet för så kallade flerfastighetssök enligt 7 § fastighetsregisterlagen tas bort.

Bedömning: Förslaget bedöms förenligt med EU:s dataskyddsförordning.

Ju högre skydds nivå det är för personuppgifter, desto mer kontroll bör myndigheten ha vid utlämnande i varje enskilt fall. Krav på viss nivå av kontroll vid utlämnande i varje enskilt fall innebär att utlämnandeformen direktåtkomst som huvudregel är mindre lämpligt i dessa fall.

13.7.1 Dataskyddsförordningens krav och befintlig reglering för fastighetsregistret

EU:s dataskyddsförordning saknar särskilda bestämmelser om elektronisk tillhandahållande av personuppgifter. Som för all personuppgiftsbehandling krävs dock att tillhandahållande av uppgifter uppfyller kraven i artiklarna 5 och 6. Enligt artikel 5.1 a krävs exempelvis att behandlingen är laglig och korrekt i förhållande till den registrerade. För att säkerställa detta ska det för varje personuppgiftsbehandling göras en proportionalitetsbedömning, där behovet av den konkreta behandlingen ska vägas mot den registrerades intresse av integritet.

Vidare följer av artiklarna 24.1 och 32 att den personuppgiftsansvarige ska genomföra lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa att behandlingen utförs i enlighet med förordningen och att en lämplig säkerhetsnivå säkerställs.

Tillhandahållande av information, oavsett om det sker elektroniskt genom exempelvis direktåtkomst eller på annat sätt, utgör en särskild myndighetsuppgift för Lantmäteriet, det vill säga det vi kallar tillhandahållandeverksamhet. Verksamheten är särskilt reglerad i myndighetens instruktion, vilket vi har beskrivit i tidigare avsnitt. För att över huvud taget kunna bedriva det elektroniska tillhandahållandet måste automatiserade förfaranden användas. Ur effektivitetssynpunkt är det också viktigt att myndigheten har möjlighet att utveckla dessa automatiserade förfaranden i takt med teknikutvecklingen i samhället.

Av förarbetena till fastighetsregisterlagen framgår att vissa användningssätt, alltså sådana som är förknippade med elektroniskt tillhandahållande, kan vara tvivelaktiga från integritetssynpunkt, se prop. 1999/2000:39 s. 94. Av förarbetena framgår vidare att det är fråga om direktåtkomst samt utlämnande på medium för automatiserad behandling. Det framgår också att begränsningarna som finns i 7–10 §§ den nuvarande fastighetsregisterlagen, är kopplade till den specifika användningen.

Enligt Informationshanteringsutredningen bör uttrycket ”utlämnande på medium för automatiserad behandling” ersättas med uttrycket ”utlämnande i elektronisk form” (se SOU 2015:39 s. 442). Vi instämmer i att ett modernare uttryckssätt är att föredra. I vårt betänkande använder vi uttrycket ”elektroniskt tillhandahållande” som ett samlingsnamn för båda sätten.

13.7.2 Integritetsrisker med elektroniskt tillhandahållande

Elektroniskt tillhandahållande av personuppgifter kan innebära risker för den personliga integriteten. Sådant tillhandahållande innebär nämligen som regel att mottagaren kan bearbeta informationen, till exempel genom att samköra den med information som hämtas från andra källor. Förenklat kan sägas att ju fler mottagare, desto större risk.

Riskerna med elektroniskt tillhandahållande kan också vara förenade med andra faktorer som inte beror på användningssättet. När syftet är att uppgifterna i ett register ska spridas i samhället, blir det oerhört viktigt att registrera enbart sådana personuppgifter som verkligen är motiverat utifrån det syftet. Detta ställer höga krav på tillämpningen av uppgiftsminimeringsprincipen i artikel 5 dataskyddsförordningen när uppgifterna förs in i registret.

I sammanhanget kan exempelvis nämnas att det finns fritextfält i fastighetsregistret (så kallade anmärkningar) vilket ökar risken för felaktig eller onödig registrering av personuppgifter. I stället för att försöka minska riskerna vid elektroniskt tillhandahållande, kan det i detta fall vara mer effektivt att ställa hårdare krav exempelvis i form av verksamhetsregler kring förandet av registret.

Vilken typ av elektroniskt tillhandahållande som väljs för att sprida uppgifterna brukar också anses innebära olika risker för den personliga integriteten. Direktåtkomst brukar anses som ett mer riskfyllt användningssätt (se avsnitt 5.2.3). I begreppet direktåtkomst ligger nämligen att den som är personuppgiftsansvarig saknar kontroll över vilka uppgifter som den som har direktåtkomst vid ett visst tillfälle tar del av.

Den tekniska utformningen av myndighetens system för tillhandahållande av uppgifter kan bli avgörande för om tillhandahållande rättsligt är att betrakta som direktåtkomst eller som annat elektroniskt utlämnande, se Högsta förvaltningsdomstolens avgörande HFD 2015 ref. 61. Det finns dock i dag tekniskt sett större likheter än skillnader mellan de olika lösningarna.

När det gäller fastighetsregistret har vi tidigare beskrivit att informationen i dag används i en inte obetydlig omfattning. Till exempel gjordes det år 2022 över 640 miljoner direktanrop till fastighetsregistret. Man kan förenklat säga att denna form alltså är ett viktigt användningssätt varigenom registrets syfte uppnås i praktiken. Siffran säger också något om vilka volymer det rör sig om när direktanropet utgör en direktåtkomst i rättslig mening.

Det är mot bakgrund av denna siffra svårt att avgöra vilken effekt de begränsningar som finns i dag för direktåtkomst till fastighetsregistret har för att minska integritetsriskerna. Skulle integritetsriskerna minska om det handlade om 150 miljoner färre anrop, och om användaren i stället hänvisades till Lantmäteriets kundtjänst via telefon?

Om det avgörande för skillnaden i integritetsrisken mellan olika typer av elektronisk utlämnande är vilken nivå av kontroll som myndigheten förväntas ha när uppgifter lämnas ut, anser vi att det i så fall är just det som lagstiftaren bör ta fasta på när integritetshöjande åtgärder utformas som rättsregler.

Vi utgår därför från att ju högre skydds nivå som gäller för vissa kategorier av personuppgifter, desto mer kontroll vid elektroniskt utlämnande borde förväntas av myndigheten. Den tekniska lösning som myndigheten väljer får då förväntas uppfylla den nivå av kontroll som krävs.

Sammanfattningsvis är det alltså i praktiken inte helt lätt att minska integritetsrisker som är förknippade med att uppgifter sprids, när spridning utgör en del av syftet med verksamheten där uppgifterna behandlas. Skyddsåtgärder som annars brukar anses minska dessa risker, kan i värsta fall få motsatt effekt eller ge sken av att det finns ett större skydd än vad som är fallet i praktiken.

Vi menar att vårt förslag att reglera begränsningar med utgångspunkt i skydds nivån för personuppgifter kan minska detta problem och ge en bättre skyddseffekt i praktiken.

Vi menar också att det i dag krävs ett mer nyanserat förhållnings sätt i riskbedömningen av dataskydd vid elektroniskt tillhandahållande. I det digitala samhället kan vi inte längre utgå från att utlämnande på papper är mer säkert eller mer integritetsvänligt.

När det gäller skillnaden mellan direktåtkomst och annan elektronisk form anser vi att den viktiga frågan inte är hur lika de tekniska utformningarna är, utan vilken grad av kontroll som myndigheten förväntas ha vid elektroniskt tillhandahållande och kanske viktigast av allt – varför det krävs en viss nivå av kontroll.

Därmed flyttas fokus från jämförelser mellan tekniska lösningar för olika former av utlämnande, till en bedömning om vad som krävs och i vilka fall, för att kravet på viss nivå av kontroll ska vara uppfyllt, och vilken skyddseffekt detta förväntas ge.

Man kan i så fall säga att begreppet direktåtkomst återspeglar den lägsta nivån av kontroll, där myndigheten helt enkelt inte har någon kontroll av varje sökning som görs, utan hela databasen eller registret anses utlämnat i och med att mottagaren har fått möjligheten att söka i den.

Utifrån olika förarbeten kring nyare registerförfattningar, som till exempel brottsdatalogen, uppfattar vi att ju högre skydds nivå det är för vissa kategorier av personuppgifter, desto mer kontroll förväntas myndigheten ha vid utlämnande. Det innebär att det i dessa fall oftast är många begränsningar för direktåtkomst i berörda författningar med kompletterande dataskyddsregler. Denna princip bör också gälla för fastighetsregistret.

13.7.3 Elektroniskt tillhandahållande och sekretessbrytande regler

Innan vi fortsätter och beskriver våra förslag vill vi uppmärksamma kopplingen mellan bestämmelser om elektroniskt tillhandahållande och sekretessbrytande regler.

Sekretessregler tillsammans med reglering av personuppgiftsbehandling skyddar mot att möjligheten att lämna ut personuppgifter elektroniskt missbrukas.

Bestämmelser om direktåtkomst anses inte ha någon sekretessbrytande verkan (se till exempel prop. 2004/05:164 s. 83). Regler om direktåtkomst brukar därför ofta kompletteras med sekretessbrytande bestämmelser som är utformade som regler om uppgiftsskyldighet. Dessa formuleras ofta som en rätt för mottagande myndighet att ta del av uppgifter.

Fastighetsregisterlagens nuvarande 7 § som tillåter direktåtkomst utgör alltså inte en sekretessbrytande regel.

Sekretess gäller enligt 21 kap. 7 § OSL för personuppgift, om det kan antas att ett utlämnande skulle medföra att uppgiften behandlas i strid med dataskyddsförordningen eller dataskyddslagen.

Sekretess gäller vidare 22 kap. 1 § första stycket 1 OSL i verksamhet som avser folkbokföring eller annan liknande registrering av befolkningen och, i den utsträckning som regeringen föreskriver, i annan verksamhet som avser registrering av en betydande del av befolkningen. I 6 § OSF förtydligas att sådan sekretess gäller i verksamhet som avser fastighetsregistret. Sekretess gäller för uppgift om enskilds personliga förhållanden om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider men om uppgiften röjs.

I 10 kap. 5 a och 5 b OSL finns det sekretessbrytande bestämmelser till ovan nämnda sekretessbestämmelser i de fall fastighetsregistret innehåller informationsmängder som omfattas av lagen (2010:1767) om geografisk miljöinformation.

Sekretessbestämmelser till skydd för den enskilde gäller som huvudregel inte i förhållande till den enskilde själv, se 12 kap. 1 § OSL.

I vårt arbete har det inte framkommit behov av nya sekretessbrytande bestämmelser. Vi har därför inte funnit anledning att frångå vad som nu gäller i fråga om gällande begränsningar elektroniskt utlämnande med hänsyn till sekretess.

13.7.4 Ny rambestämmelse om att elektroniskt tillhandahållande av personuppgifter är tillåten om det inte är olämpligt

Mot bakgrund av vårt resonemang om integritetsrisker vid elektroniskt utlämnande, föreslår vi att det ska införas en ny rambestämmelse i den nya fastighetsdatalagen som täcker både direktåtkomst och annat elektroniskt utlämnande. Detta mot bakgrund av att båda formerna regleras särskilt i fastighetsregisterlagen.

Syftet med bestämmelsen är att lägga grunden för utformningen av relevanta och proportionerliga skyddsåtgärder, vilka vi föreslår ska regleras i anslutning till den nya lagen.

Det innebär alltså att huvuddragen i begränsningarna i 7–10 §§ nuvarande fastighetsregisterlag kommer att fortsätta att gälla, men struktureras om. I de delar omstruktureringen innebär en utökad möjlighet av behandlingar, gör vi en särskild bedömning av integritetsriskerna (se avsnitt 13.8.4).

Rambestämmelsen har vi valt att utforma mot bakgrund av hur sådana bestämmelser utformas i nyare författningar med kompletterande dataskyddsbestämmelser, se till exempel förarbetena till brottsdatalagen prop. 2017/18:269 s. 133.

Av dessa förarbeten framgår att det normalt inte bör anses olämpligt att lämna ut personuppgifter elektroniskt mellan myndigheter. När det gäller enskilda framgår det bland annat att det kan krävas närmare överväganden bland annat med hänsyn till vem mottagaren är och vilken säkerhet mottagaren har för sin personuppgiftsbehandling. Regeringen ansåg att de närmare förutsättningarna i sådana fall dels bör anges i föreskrifter som regeringen meddelar. Dels bör de närmare förutsättningarna utvecklas genom tillsynsmyndigheternas arbete och i domstolspraxis.

Vi menar att dessa resonemang även kan tillämpas i form av en rambestämmelse för fastighetsregistret, och gälla elektroniskt utlämnande generellt. De närmare förutsättningarna, som rent principiellt kommer att motsvara de gällande i 7–10 §§ fastighetsregisterlagen, kan anges av regeringen i en förordning till den nya fastighetsdatalagen. Den stora fördelen med detta ligger i att den nya strukturen på ett tydligare sätt pekar ut vilka uppgifter som ska skyddas särskilt och därmed vilken skyddsnivå för begränsningar som ska gälla.

Genom denna precisering kommer det också ställas högre krav på inbyggt dataskydd och dataskydd som standard för behandling av personuppgifter i dessa fall (se avsnitt 13.6). Detta torde göra stor skillnad som en ny integritetshöjande åtgärd jämfört med i dag i fråga om de registrerades möjlighet att få insyn i hur dataskyddsförordningens krav efterlevs i denna verksamhet.

13.7.5 Begränsning för så kallad flerfastighetssökning tas bort

Av våra direktiv framgår att det finns skäl att se över de nuvarande bestämmelserna om personuppgiftsbehandling som inte framstår som ändamålsenlig. Ett exempel på detta som nämns i direktiven är viss sökbegränsning som i regel hindrar sökning på flera fastigheter samtidigt. Sökbegränsningen försvårar till exempel vid infrastrukturprojekt såsom bredbandsutbyggnad, där fastigheter vanligtvis söks fram genom en markering av ett område på en karta.

Problembeskrivningen i denna del finns i avsnitt 7.7.3. Enligt Lantmäteriet har denna begränsning blivit tandlös eftersom det rent tekniskt går att göra en sökning i taget men som i praktiken är en sökning på flera fastigheter samtidigt.

Sökförbudet regleras i 7 § tredje stycket fastighetsregisterlagen. Enligt bestämmelsen får direktåtkomst medges för sökningar endast på en fastighet, tomträtt, samfällighet eller byggnad i taget. Om det finns särskilda skäl får dock Lantmäteriet i enskilda fall medge undantag från detta.

Det finns ingen ingående förklaring i förarbetena till varför begränsningen utgör en integritetshöjande skyddsåtgärd, se prop. 1999/2000:39 s. 95. Det som framgår är att detta vid dåtiden var Lantmäteriets praxis och att det rent generellt annars skulle få oönskade konsekvenser från integritetssynpunkt. Förslaget hade dock mött viss kritik av remissinstanserna.

Mot bakgrund av våra resonemang ovan om integritetsrisker vid elektroniskt utlämnande skulle behovet av att kunna söka på till exempel en fastighet i taget kunna förklaras med att myndigheten ska ha mer kontroll över utlämnande av uppgifter om sökningen görs för flera fastigheter samtidigt. Det handlar alltså om möjligheten att göra urval och möjligheten att göra urvalet utan att Lantmäteriet har kontroll över urvalet i varje enskilt fall.

Utifrån det perspektivet är resonemanget i 1999 års förarbeten relevant, men det måste också ställas i relation till vad det är för uppgifter som söks fram. I följande avsnitt föreslår vi särskilda regler för behandling av personnummer och samordningsnummer samt integritetskänsliga personuppgifter i fastighetsregistret. Frågan om urval beaktas där.

Frågan som i så fall kvarstår är om förbudet ska gälla för alla andra personuppgifter som inte regleras särskilt och där det alltså finns ett mycket starkt offentlighetsintresse av åtkomst till uppgifterna.

Exemplet från våra direktiv handlar om infrastrukturprojekt där det ofta är nödvändigt att kunna ringa in ett område på en karta där det till exempel ska gå en fiberkabel, för att söka fram vilka fastigheter som berörs. Det rör sig alltså om att kunna göra ett urval av uppgifter.

Som vi också har poängterat i avsnittet ovan, utgör direktåtkomst inte sekretessbrytande regler. Det innebär att direktåtkomst som regel inte kan tillåtas så att mottagaren kan göra ett urval av uppgifter, om myndigheten inte har kontroll på om urvalet av uppgifterna omfattas av sekretess. En sådan direktåtkomst skulle strida mot OSL.

Det innebär att det i exemplet ovan krävs någon form av i vart fall automatiserad kontroll för att det ska vara tillåtet att lämna ut uppgifterna.

Utifrån detta resonemang menar vi att förbudet mot ett så kallat flerfastighetssök inte fyller någon funktion vid reglering av direktåtkomst. Det följer av reglerna i OSL att varje urval eller sammanställning som lämnas ut måste ha bedömts av myndigheten för att myndigheten ska anses ha uppfyllt sitt ansvar enligt OSL. Det finns alltså redan krav på viss nivå av kontroll, som innebär att det inte kan vara fråga om utlämnande via direktåtkomst, såtillvida det inte har införts särskilda sekretessbrytande regler för denna situation och viss typ av mottagare.

Om myndigheten kan göra denna kontroll automatiserat, kan urvalet också lämnas ut automatiserat. Det är då enligt vår uppfattning som regel fråga om ett utlämnande i annan elektronisk form än direktåtkomst.

Vårt förslag är därför att reglerna om begränsning för flerfastighetssök ska tas bort. Det innebär inte att det blir tillåtet att göra nya behandlingar. Begränsningen följer redan av reglerna i OSL, vilka i sin tur är förenliga med kraven i EU:s dataskyddsförordning.

13.7.6 Enskildas åtkomst till uppgifter om sig själva

Enligt 7 a § den nuvarande fastighetsregisterlagen får den som senast har beviljats lagfart på en fastighet beviljas ha direktåtkomst till uppgifter om fastigheten. Om fastigheten är upplåten med tomträtt, får i stället den som enligt fastighetsregistrets inskrivningsdel är tomt-rättshavare ha sådan direktåtkomst.

Av förarbetena till bestämmelsen framgår att det från integritets-synpunkt inte är nödvändigt att uppställa begränsningar för fastig-hetsägarens åtkomst till egna uppgifter, se prop. 2005/06:28 s. 60. Av förarbetena framgår vidare att sådan åtkomst inte heller kan anses oförenligt med ändamålen för fastighetsregistret. Vidare framgår det att direktåtkomst till egna uppgifter som sker via internet inte kan anses stå i strid med dataskyddsreglerna om överföring av person-uppgifter till tredje land.

Motsvarande bestämmelse finns exempelvis i vägtrafikdatalagen (2019:369), se 3 kap. 4 §. Liknande skäl som ovan anges också till den bestämmelsen i prop. 2018/19:33 s. 149.

Vi har inte funnit anledning att ändra den nuvarande bestämmel-sen i sak. Däremot bedömer vi att bestämmelsen bör utformas i lik-het med ordalydelsen i vägtrafikdatalagen, som på ett tydligare sätt refererar till de registrerade.

Vi bedömer att de skäl som har angetts till bestämmelsen är fort-farande relevanta och att bestämmelsen därmed är förenlig med EU:s dataskyddsförordning.

13.7.7 Allmänhetens elektroniska åtkomst

Det finns inga särskilda regler i den nuvarande fastighetsregister-lagen om allmänhetens elektroniska åtkomst till fastighetsregistret. I förarbetena till lagen konstaterade regeringen rent allmänt att fastig-hetsregistret i sin helhet inte kan göras tillgänglig på internet för vem som helst att söka i (prop. 1999/2000:39 s. 101 f.).

Som vi har beskrivit i avsnitt 8.3 har Lantmäteriet vissa enkla medborgartjänster där allmänheten kan söka fram viss fastighet på en karta och ta reda på vem som äger den. För att ta reda på mer, måste dock den enskilde vända sig till Lantmäteriets kundcenter till exempel via telefon eller e-post. Allmänheten är annars hänvisad till

att om möjligt använda de tjänster som olika företag som har avtal med Lantmäteriet tillhandahåller.

Allmänhetens möjlighet att påverka och delta är särskilt viktig i samhällsbyggnadsärenden och utifrån ett miljöperspektiv, där tillgång till fastighetsinformation som huvudregel är nödvändig. Nedan följer några exempel på hur allmänhetens rätt till digital åtkomst har reglerats i dessa sammanhang i EU-rätt och i de nordiska länderna.

Som vi tidigare nämnt omfattas vissa typer av uppgifter i fastighetsregistret även av lagen (2010:1767) om geografisk miljöinformation, som bygger på ett EU-direktiv 2007/2/EG (se avsnitt 5.4.4).

Både i det bakomliggande direktivet och i den svenska lagen finns det är särskilda regler som rör allmänhetens rätt till digital åtkomst. Enligt artikel 11 i ovan nämnda EU:s direktiv ska medlemsländerna tillhandahålla vissa tjänster för de datamängder som räknas upp i direktivets bilagor. Tjänsterna ska enligt artikelns sista stycke vara tillgängliga för allmänheten och vara åtkomliga via internet. Artikelns återspeglas i 12–13 §§ 2010 års lag. Bestämmelserna är utformade för att skydda intresset av allmän kändedom av uppgifterna, och anger ramarna för hur detta intresse får begränsas.

Ett annat exempel, taget från lagstiftning i de nordiska länderna, är 11 § den finska lagen 431/2023 om datasystemet för den byggda miljön. Enligt 11 § ska en offentlig informationstjänst tillhandahållas i det allmänna datanätet. I tjänsten visas bland annat uppgifter om byggnader och adresser. Sökning i tjänsten är dock begränsad till enskild sökning via en karttjänst. De publicerade uppgifterna kan innehålla personuppgifter.

Av specialmotiveringen till 11 § i de finska förarbetena framgår att bestämmelsen är tillåten enligt EU:s dataskyddsförordning mot bakgrund av reglerna om undantag för grundläggande fri- och rättigheter, dock under förutsättning att det inte går att göra massökningar i tjänsten och att endast de personuppgifter som är nödvändiga för att få tillgång till information publiceras. Vidare framgår det att eftersom ändamålet med uppgifterna är att de ska vara offentliga, utgör därmed utlämnande av dessa inte en avvikelse från ändamålsbegränsningen enligt artikel 5 i EU:s dataskyddsförordning (se den finska propositionen RP 140/2022 rd med förslag till lagar om datasystemet för den byggda miljön och om ändring av markanvändnings- och bygglagen s. 97–98.)

Det som är utmärkande i ovan nämnda exempel är att reglerna är utformade i syfte att tillgodose tredje mans rättigheter. Reglerna utgår alltså från användarna och inte från de registrerade. Mot den bakgrunden anser vi att frågan om allmänhetens digitala åtkomst bör regleras i verksamhetsregleringen för Lantmäteriet, där det är just användarnas perspektiv som regleras särskilt. Våra förslag i denna del framgår därför av avsnitt 14.11.

13.7.8 Förenligheten med EU:s dataskyddsförordning

Behandling av personuppgifter som innebär att de tillhandahålls elektroniskt innebär olika integritetsrisker. Dessa risker har vi beskrivit i avsnitt 13.7.2. I avsnitt 13.6 har vi bedömt att de nuvarande bestämmelserna i 7–10 § fastighetsregisterlagen behöver utformas på ett annat sätt för att få en mer proportionell integritetshöjande effekt jämfört med dagens regler. Utgångspunkten för de nya reglerna är att de bestämmelserna utformas med utgångspunkt i vissa kategorier av personuppgifter och särskilt skyddsvärda uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. De nya reglerna kommer på så sätt att vara mer samordnade med EU:s dataskyddsförordning och den svenska dataskyddslagen. De kommer också att vara mer samordnade med generella bestämmelser i svensk rätt som reglerar utlämnande av allmänna handlingar.

Vårt förslag om att införa en rambestämmelse om elektroniskt tillhandahållande syftar till att lägga grunden för utformningen av relevanta och proportionerliga integritetshöjande åtgärder, vilka vi föreslår ska regleras i anslutning till den nya lagen. Sådana bestämmelser anses utgöra en tillåten specificering enligt artikel 6.2 och 6.3 EU:s dataskyddsförordning. Vi har inte funnit skäl att föreslå ytterligare bestämmelser utöver de som redan gäller i fastighetsregisterlagen.

Det nya i vårt förslag är att vi föreslår att förbudet för att söka på flera fastigheter, byggnader med mera, enligt 7 § fastighetsregisterlagen, ska tas bort (se avsnitt 13.7.5).

Vår bedömning är att denna ändring inte kommer att tillåta några nya behandlingar, varför någon ny integritetsanalys inte behövs på grund av förslaget. Motivet till vår bedömning är att det redan följer av OSL att myndigheten måste ha kontroll över utlämnande av

skräddarsydda sammanställningar vid utlämnande i varje enskilt fall. Annars skulle myndigheten inte kunna uppfylla sitt ansvar enligt sekretesslagstiftningen. Vi tolkar att så kallad flerfastighetssökning alltså redan är möjlig, om myndigheten inför relevanta kontroller vid varje utlämnande. Utlämnande som kräver någon form av kontroll vid utlämnande i varje enskilt fall utgör inte direktåtkomst (se HFD 2015 ref. 61). Det nuvarande förbudet fyller därmed ingen funktion. Det riskerar snarare leda till att myndighetens uppfyllande av ansvaret enligt OSL försvåras. Detta med tanke på att det finns en undantagsmöjlighet från förbudet i 7 § fastighetsregisterlagen.

13.8 Behandling av personnummer och samordningsnummer

Förslag: En ny rambestämmelse införs för behandling av personnummer och samordningsnummer, med utgångspunkt i 3 kap. 10 § dataskyddslagen. Rambestämmelsen ersätter nuvarande reglering i 7–10 §§ fastighetsregisterlagen, det vill säga av integritetshöjande åtgärder som rör denna kategori av uppgifter.

Även externa användare, som har rätt till åtkomst till informationen, tillåts att söka på personnummer i vissa fall.

Ytterligare begränsningar kan meddelas genom föreskrifter i anslutning till lagen.

Förslaget bedöms förenligt med EU:s dataskyddsförordning.

Bedömning: Skälen till att utöka möjligheten att söka på personnummer och samordningsnummer för externa användare bedöms vara knutna till användarens behandling med stöd av artikel 6.1 c och e dataskyddsförordningen.

13.8.1 Dataskyddsförordningens krav och befintlig reglering för fastighetsregistret

Personnummer och samordningsnummer anses inte som känsliga personuppgifter i dataskyddsförordningens mening men har ändå en särställning genom att medlemsstaterna ges möjlighet att införa särskilda villkor för behandlingen (artikel 87). Dataskyddsförordningen

uppställer alltså inget krav på reglering i detta avseende. Men av artikeln följer att om medlemsstaterna bestämmer särskilda villkor för sådan behandling måste lämpliga skyddsåtgärder för de registrerades fri- och rättigheter enligt förordningen säkerställas.

En särskild reglering har införts i 3 kap. 10 § dataskyddslagen. Av 3 kap. 11 § dataskyddslagen framgår att regeringen får meddela föreskrifter om i vilka fall behandling av personnummer och samordningsnummer är tillåten (se även prop. 2017/18:105 s. 101 f.).

Lantmäteriet får enligt den nuvarande fastighetsregisterlagen behandla personnummer för att göra sammanställningar av uppgifter om fastigheter med utgångspunkt i en viss individ. Detta gäller såväl för egen räkning som för någon annans räkning. I fastighetsregisterlagen har dock detta förenats med integritetshöjande åtgärder när behandlingen sker i samband med utlämnande i elektronisk form eller om den sker för någon annans räkning, och då särskilt för vissa typer av ändamål. Den nuvarande fastighetsregisterlagen reglerar, såvitt vi kan utläsa, fem typer av integritetshöjande åtgärder rörande behandling av personnummer.

Den första åtgärden kan utläsas i 7 § som handlar om tillhandahållande av uppgifter via direktåtkomst. I dessa fall är det förbjudet att söka på personnummer eller delar av ett personnummer. Det är också förbjudet att söka på namn, men det står inget om samordningsnummer. En förklaring till att samordningsnummer inte räknas upp i paragrafen är att fastighetsregisterlagstiftningen inte har anpassats till senare års reglering av identitetsbeteckningar. Vi återkommer till den frågan i kapitel 14, där vi föreslår sådan anpassning.

Enligt 7 § sista stycket gäller förbudet inte för verksamhet där det ingår att föra in uppgifter i registret och verksamhet som avser för rättning enligt fastighetsbildningslagen (1970:988) eller motsvarande lag. Lantmäteriet hade invändningar mot förslaget att sökförbudet i övrigt skulle vara absolut men regeringen bedömde att det inte hade framkommit skäl för att öppna för en annan ordning (se prop. 1999/2000:39 s. 93 och 95).

Den andra åtgärden som är förknippad med formen för utlämnande kan utläsas i 10 § fastighetsregisterlagen. Enligt bestämmelsens första stycke får uppgifter om personnummer lämnas ut på medium för automatiserad behandling endast vid behandling som rör ändamålet i 2 § 5 punkten. Ändamålet som regleras där är aktuali-

sering, komplettering eller kontroll av fastighetsanknuten information som finns i kund- eller medlemsregister eller liknande register.

Enligt 10 § andra stycke gäller dock inte nämnda skyddsåtgärd om något annat följer av lag eller annan författning. Enlig 10 § tredje stycke får Lantmäteriet tillåta att uppgifterna lämnas ut i elektronisk form, trots skyddsåtgärden, om det finns särskilda skäl för det.

Den tredje skyddsåtgärden kan utläsas av 8 § fastighetsregisterlagen och hör ihop med skyddsåtgärden i 10 §. Nämnda 8 § begränsar Lantmäteriets möjlighet att göra urval och bearbetningar för annans räkning om urvalet eller bearbetningen avser utlämnande av uppgifter om personnummer. Detta får enbart göras för ändamål i 2 § 5 punkten, och precis som i 10 § gäller inte skyddsåtgärden om något annat följer av lag eller annan förordning eller om Lantmäteriet i enskilda fall finner att det finns särskilda skäl för det.

Den fjärde skyddsåtgärden framgår av 9 § som är särskilt inriktad på Lantmäteriets urval och bearbetningar för annans räkning för ändamål som utgör direkt marknadsföring. Skyddsåtgärden innebär att bland annat uppgifter om personnummer och födelsetid inte får behandlas. Även här finns dock möjlighet för undantag i det enskilda fallet om Lantmäteriet finns att det finna särskilda skäl för det.

Den femte skyddsåtgärden är en slags ventil och framgår i 6 § enligt vilken Lantmäteriet får uppställa ytterligare villkor utöver dem som anges ovan.

13.8.2 Det finns skäl att utöka möjligheten till sökning på personnummer

Enligt 7 § nuvarande fastighetsregisterlag är det inte tillåtet att medge direktåtkomst så att personnummer eller delar av personnummer används som sökbegrepp. Inga begränsningar gäller för samordningsnummer. Begränsningen gäller inte Lantmäteriets möjlighet att göra sådana sökningar.

Av avsnitt 5.2.4 framgår att sökbegränsningarna i 7 § inte har något genomslag som begränsning enligt tryckfrihetsförordningen.

Av förarbetena till 7 § framgår att det inte hade framkommit skäl för att öppna för en mer tillåtande ordning, se prop. 1999/2000:39 s. 95.

Av våra direktiv framgår att den nuvarande sökbegränsningen utgör ett hinder för Polismyndigheten, som kan ha behov av att ta reda på vilka fastigheter en person äger, till exempel för att kunna

hitta fastigheter där en sökt person kan uppehålla sig. Det framgår också att andra myndigheter efterfrågar sökning på personnummer för att automatiskt kunna hämta information från fastighetsregistret för presentation i olika e-tjänster för medborgare.

I vårt arbete med att fördjupa denna problembild har vi träffat representanter bland annat från Polismyndigheten, Skatteverket, Lantmäteriet och olika företag som har avtal med Lantmäteriet om åtkomst till fastighetsregistret. Fördjupningen finns i avsnitt 7.7.3 och 7.7.5. Sammanfattningsvis har det framkommit att behovet är relativt brett och finns bland annat hos banker, försäkringsbolag, kreditupplysningsföretag, brottsbekämpande myndigheter, men även till exempel hos Kronofogdemyndigheten och Centrala studiestödsnämnden.

Begränsningen i 7 § fastighetsregisterlagen har i praktiken lett till att de som har behov av att söka fram fastighetsinformation baserat på personnummer tvingas att gå krångliga omvägar för att få fram den informationen. Sådana omvägar inkluderar att det uppstår kopior av fastighetsregistret eller delmängder av fastighetsregistret, vilket enligt vår uppfattning leder till motsatt effekt än den avsedda skyddseffekten med begränsningen i 7 §.

Av våra överväganden framgår också en slutsats om att, när en sök- begränsning faktiskt är motiverad, så borde den inte kunna kringgå, till exempel genom viss teknisk lösning. Mot bakgrund av det resonemanget har vi föreslagit en annan utformning av reglerna i 7–10 §§, se avsnitt 13.6.

Det finns alltså numera starka skäl för att införa en mer öppen ordning med sökmöjligheter jämfört med den nuvarande. Samtidigt finns det också skäl att lägga till uppgift om samordningsnummer, så att samma begränsning gäller för båda identitetsbeteckningarna. Sökning på samordningsnummer kan dessutom upplevas som mer integritetskänsligt. Vi utgår från de identitetsbeteckningar som regleras i folkbokföringslagen (1991:481), det vill säga personnummer och samordningsnummer.

Utifrån behovsbeskrivningen har vi dragit slutsatsen att det rör sig om verksamheter vars behandlingar grundas på rättslig grund som helt eller delvis är fastställd i nationell rätt.

Med andra ord uppfattar vi att behovet är främst knutet till användarens behandling med stöd av artikel 6.1 c och e, som också är Lantmäteriets rättsliga grund för att lämna ut uppgifterna.

Även enskilda kan ha uppgifter som är av allmänt intresse och som förutsätter personuppgiftsbehandling enligt artikel 6.1 e. Exempelvis har bedrivandet av kreditupplysningsverksamhet, som är noga reglerat i lag, bedömts som en uppgift av allmänt intresse, se prop. 2017/18:120 s. 21.

Mot den bakgrunden bedömer vi att sökning på personnummer och samordningsnummer i dessa fall både kan anses vara nödvändig och proportionerlig mot de legitima mål som eftersträvas.

Det intrång som det innebär att någon som har rätt att ta del av uppgifter i fastighetsregistret också kan söka på personnummer eller samordningsnummer i fastighetsregistret, anser vi alltså är redan avvägt i det rättsliga stödet för användarens behandling.

Vi föreslår därmed att möjligheten till att söka på personnummer ska ökas jämfört med i dag, med de begränsningar som följer av att användningen måste ha stöd i viss rättslig grund, nämligen artikel 6.1 c och e i EU:s dataskyddsförordning. Närmare utformning av denna begränsning bör regleras i föreskrifter i anslutning till den nya lagen.

Vi gör samma bedömning i fråga om samordningsnummer, men i detta fall innebär det också att det faktiskt införs en begränsning jämfört med i dag, vilket innebär en förbättring utifrån ett integritetsskyddsperspektiv. Vi ser inte anledning att skilja på skyddet för personnummer och samordningsnummer, utan utgångspunkten måste vara att dessa ska skyddas på samma sätt.

13.8.3 Ny rambestämmelse för behandling av personnummer och samordningsnummer med utgångspunkt i dataskyddslagens regler

Den nuvarande regleringen i fastighetsregisterlagen om integritetshöjande åtgärderna för behandling av personnummer och samordningsnummer är relativt fragmenterad och svår att överblicka. I samtliga fall utom sökbegränsningar avseende personnummer, tillåter reglerna att skyddsåtgärderna kan åsidosättas om särskilda skäl finns. Däremot finns det inget som anger vad ett särskilt skäl är. Reglerna innehåller undantag i förekommande fall med hänvisning till annan lag eller förordning.

I förarbetena till fastighetsregisterlagen tydliggörs att begränsningarna inte gäller vid utlämnande enligt offentlighetsprincipen och att hänvisningen till annan lag och förordning rör de generella dataskyddsreglerna (se prop. 1999/2000:39 s. 144).

I fråga om bedömning av särskilda skäl hänvisas i dessa förarbeten till praxis till 10 § f den då gällande personuppgiftslagen (1998:204). Motsvarigheten till den paragrafen finns i dag i artikel 6.1 f EU:s dataskyddsförordning. Skillnaden i dag är dock att den punkten i artikel 6.1 inte längre kan användas som rättslig grund för behandling som utförs av offentliga myndigheter när de fullgör sina uppgifter, se artikel 6.1 andra stycket.

Vidare framgår av förarbetena att en grundläggande förutsättning för att kunna lämna ut personnummer är att det är tillåtet enligt den dåvarande 22 § personuppgiftslagen (se prop. 1999/2000:39 s. 143–145), alltså nuvarande 3 kap. 10 § dataskyddslagen.

Det sagda innebär alltså att de generella reglerna i 3 kap. 10 § dataskyddslagen utgör en utgångspunkt och yttersta ram för när behandling av personnummer och samordningsnummer är tillåten, vid behandling av uppgifterna enligt den nuvarande fastighetsregisterlagen.

De särskilda skäl som ger möjlighet till undantag från begränsningarna enligt den nuvarande fastighetsregisterlagen måste enligt vår uppfattning numera läsas mot bakgrund av den intresseavvägning som ska göras enligt dataskyddslagens generella regel.

Den nuvarande regleringen av undantag från begränsningarna har enligt vår bedömning blivit föråldrad och är svår att läsa mot bakgrund av gällande generella regler.

Mot bakgrund av denna bedömning anser vi att den övergripande ramen för vad som gäller för behandling av personnummer och samordningsnummer bör fastställas i en rambestämmelse i den nya fastighetsdatalagen. Den nuvarande detaljregleringen i fastighetsregisterlagen bör därmed tas in i föreskrifter som meddelas i anslutning till den nya lagen. De integritetshöjande åtgärderna ska, precis som i dag, gälla vid behandling som innebär elektroniskt utlämnande, det vill säga i Lantmäteriets tillhandahållandeverksamhet.

En alternativ reglering skulle kunna vara att hänvisa till dataskyddsförordningens regler. Vi bedömer dock att det integritetshöjande värdet ligger i att dataskyddslagens bestämmelse preciseras i fråga om vilka behandlingar som anses innebära särskilda integri-

tetsrisker i detta fall. Det är alltså de behandlingar som ansetts känsliga i de nuvarande förarbetena till fastighetsregisterlagen.

Dessa behandlingar bör alltså räknas upp i rambestämmelsen, som i övrigt föreslås motsvara lydelsen i 3 kap. 10 § dataskyddslagen. Härigenom ringas in i vilka fall det kan behövas ytterligare föreskrifter om begränsningar. En sådan reglering pekar också tydligare på i vilka fall det finns högre krav på inbyggt dataskydd och dataskydd som standard.

13.8.4 Förenligheten med EU:s dataskyddsförordning

Vårt förslag i denna del är främst av lagteknisk karaktär när det gäller utformning av bestämmelser som reglerar integritetshöjande åtgärder för behandling av personnummer och samordningsnummer. Förslagen utgår från våra bedömningar och utgångspunkter i avsnitt 13.6 om att utformningen bör baseras på skyddsnivån för personuppgifterna. Eftersom personnummer och samordningsnummer redan är utpekade som en kategori av skyddsvärda personuppgifter, har vi därför valt att bygga vidare på denna systematik. De nuvarande konkreta begränsningarna formuleras därmed om och föreslås regleras i en förordning.

Våra förslag innebär dock även en ändring jämfört med dagens regler. Ändringen rör sökförbudet i 7 § fastighetsregisterlagen.

Som framgår av motiveringen till denna ändring i avsnitt 13.8.2 har vi bedömt att det ökade integritetsintrånget som ändringen innebär är proportionerligt, under förutsättning att behandlingen görs med stöd av artikel 6.1 c och e EU:s dataskyddsförordning. Även nödvändighetskravet är uppfyllt om behandlingen baseras på sådan grund. Offentlighets- och sekretesslagen ger i övrigt ett tillräckligt skydd för personuppgifterna genom att myndigheten måste ha viss grad av kontroll av vilka uppgifter som får sökas fram, för att myndigheten ska kunna uppfylla ansvaret enligt den lagen. Detta är i sig en begränsning för möjligheten att erbjuda direktåtkomst.

Vi bedömer därför att en ökning av möjligheten att söka på personnummer är förenlig med EU:s dataskyddsförordning.

Vi vill också återigen betona att den omständighet att en viss behandling av personuppgifter är rättsligt grundad innebär inte att till exempel vilka sammanställningar som helst kan göras. Dataskydds-

förordningens krav enligt artikel 5 måste också vara uppfyllda. Enligt artikel 25 kan effektivt genomförande av dessa principer ske genom att dataskyddet byggs in eller utformas som standard.

13.9 Behandling av uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden

Förslag: En ny rambestämmelse införs för behandling av integritetskänsliga personuppgifter som är särskild skyddsvärda. Rambestämmelsen ersätter nuvarande reglering i 7–10 §§ fastighetsregisterlagen som innehåller begränsningar för vissa uppgifter som är av mer integritetskänslig natur.

Regeringen kan meddela ytterligare föreskrifter om begränsningar för behandling av dessa uppgifter.

Förslaget bedöms förenligt med EU:s dataskyddsförordning.

Bedömning: Skyddsåtgärderna behöver utformas mer konsekvent i den nya regleringen. De nya reglerna bör inte peka ut enstaka uppgifter utan avse uppgifter som rör den enskildes personliga eller ekonomiska förhållanden som är särskilt skyddsvärda, det vill säga har en högre skyddsnivå.

13.9.1 Dataskyddsförordningens krav och befintlig reglering för fastighetsregistret

Dataskyddsförordningen uppställer krav på nationella identifikationsnummer, artikel 87, som vi har behandlat ovan. De generella kraven som måste uppfyllas har vi redan beskrivit ovan. Det som är av särskilt intresse i detta sammanhang är förutsättningarna för kompletterande bestämmelser i nationell rätt i artikel 6 och artiklarna 24.1 och 32. De två sistnämnda ställer krav på den personuppgiftsansvarige att vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa att behandlingen utförs i enlighet med förordningen och att en lämplig säkerhetsnivå säkerställs. Artikel 25 om inbyggt dataskydd och dataskydd som standard anser vi också är särskilt relevant i en verksamhet som syftar till att tillhandahålla personuppgifter i en inte obetydlig omfattning.

Lantmäteriet har framfört till oss att myndigheten identifierat att vissa typer av personuppgifter i fastighetsregistret är av mer skyddsvärd karaktär (se avsnitt 8.6.1). Enligt myndigheten har kartläggningen gjorts utifrån Integritetsskyddsmyndighetens definition av integritetskänsliga personuppgifter. Vi har uppfattat att det är en viss kategori av personuppgifter som visserligen inte är särskilt reglerad, men som bör ha en högre nivå av skydd.

Förutom personnummer och samordningsnummer, har Lantmäteriet identifierat att det rör sig om direkta personuppgifter som rör personer med skyddad identitet samt barn.

Andra typer av uppgifter som myndigheten identifierat rör den registrerades personliga förhållanden som till exempel finns i inskrivningsdelen och som tilläggsinformation. Det rör sig exempelvis om uppgift om civilstånd.

Ytterligare en typ av mer skyddsvärda uppgifter rör den registrerades ekonomiska förhållanden, exempelvis uppgift om inteckning, utmätning eller konkurs.

Myndigheten har också identifierat att nämnda typer av uppgifter kan förekomma i varierad omfattning i registrets anmärkningar som är ett fritextfält, vilket har lett till att myndigheten har som standard klassat all information i dessa fält som särskilt skyddsvärd.

I den nuvarande fastighetsregisterlagen har lagstiftaren också identifierat att vissa typer av uppgifter är mer skyddsvärda (angående personnummer och samordningsnummer se tidigare avsnitt). I 7–10 §§ finns det olika begränsningar kopplade till sådana uppgifter. Dessa är följande.

Enligt 7 § har uppgift om namn identifierats som särskilt skyddsvärd som sökbegrepp vid direktåtkomst. Det finns därför begränsningar för sökning baserat på den uppgiften.

Enligt 8 och 10 § har uppgift om inteckning identifierats som integritetskänslig personuppgift. Det finns därför begränsningar för behandlingar som innebär urval och bearbetningar och elektroniskt utlämnande i annan form än direktåtkomst. Det finns dock ingen begränsning för direktåtkomst till uppgifterna. Angående uppgifter som räknas upp i 9 § se avsnitt 13.10.

13.9.2 Skyddsåtgärder behöver regleras mer konsekvent

Utifrån den kartläggning som Lantmäteriet har gjort kan vi konstatera att skyddsvärda personuppgifter förekommer i större omfattning i fastighetsregistret än vad som anges i begränsningarna enligt fastighetsregisterlagen. Såvitt vi har uppfattat har Lantmäteriet redan utformat ett adekvat skydd för dessa personuppgifter, även om de inte räknas upp i lagstiftningen.

Samtidigt kan vi konstatera att uppräknningen i lagstiftningen inte är konsekvent vilket vi i tidigare avsnitt har bedömt bero på hur reglerna har utformats, kopplat till viss teknisk utformning av elektroniskt tillhandahållande. Ett tydligt exempel på detta är möjligheten till åtkomst om uppgift om inteckningar är begränsad i fråga om tillhandahållande på medium för automatiserad behandling men inte via direktåtkomst. Utifrån vårt resonemang om integritetsrisker i tidigare avsnitt ovan, borde huvudregeln vara att mer känsliga personuppgifter kräver högre nivå av kontroll vid utlämnande. Det innebär att direktåtkomst är mindre lämplig som utlämnandeform för sådana uppgifter.

En annan fråga är varför inte andra uppgifter som rör den registrerades ekonomiska förhållanden har tagits med i lagstiftningen. Vi bedömer att lagstiftningen även i denna del inte är konsekvent och att det kan leda till en uppfattning om att det inte är lika känsligt i dessa fall, eftersom den kompletterande lagstiftningen inte har tagit dessa uppgifter i beaktande, i samma utsträckning.

Vår bedömning är därför att de nya reglerna, utifrån den nya strukturen bör utformas mer konsekvent genom att peka på kategorin eller typen av uppgifterna snarare än enstaka uppgifter. Vi föreslår därför regleringen ska avse uppgifter som rör enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden och som är särskilt skyddsvärda. Uppgift om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden har samma innebörd som i tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), (se prop. 2009/10:80 s. 177). Uppgifter om personnummer och samordningsnummer ska regleras separat mot bakgrund av dataskyddslagens regler.

Uppgifter om barn återkommer vi till i avsnitt 13.10.

Mot denna bakgrund innebär vår bedömning att de författningsreglerade begränsningarna kommer att bli mer konsekventa och lättare att omsätta till särskilda krav på inbyggt dataskydd och data-

skydd som standard. Det innebär att skyddet för integriteten förbättras jämfört med dagens reglering.

13.9.3 Ny rambestämmelse för behandling av uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden

De regler som i dag finns i 7–10 §§ fastighetsregisterlagen behöver, som vi redan varit inne på, struktureras om. Vår uppfattning är att strukturen som vi föreslagit för reglering av en rambestämmelse för behandling av personnummer och samordningsnummer, är adekvat även för andra uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden och som är särskilt skyddsvärda.

Vi föreslår därmed motsvarande utformning av en rambestämmelse för dessa uppgifter.

13.9.4 Förenligheten med EU:s dataskyddsförordning

Vårt förslag i denna del är främst av lagteknisk karaktär när det gäller utformning av bestämmelser som reglerar integritetshöjande åtgärder för behandling av personnummer och samordningsnummer. Förslagen utgår från våra bedömningar och utgångspunkter i avsnitt 13.6 om att utformningen bör baseras på skyddsnivån för personuppgifterna. Eftersom personnummer och samordningsnummer redan är utpekade som en kategori av skyddsvärda personuppgifter, har vi därför valt att bygga vidare på denna systematik. De nuvarande konkreta begränsningarna formuleras därmed om och föreslås regleras i en förordning.

Våra förslag innebär dock även en ändring jämfört med dagens regler. Ändringen rör sökförbudet i 7 § fastighetsregisterlagen.

Som framgår av motiveringen till denna ändring i avsnitt 13.8.2 har vi bedömt att det ökade integritetsintrånget som ändringen innebär inte är oproportionerligt, under förutsättning att behandlingen görs med stöd av artikel 6.1 c och e EU:s dataskyddsförordning. Även nödvändighetskravet är uppfyllt om behandlingen baseras på sådan grund. Offentlighets- och sekretesslagen ger i övrigt ett tillräckligt skydd för personuppgifterna genom att myndigheten måste ha viss grad av kontroll av vilka uppgifter som får sökas fram, för att

myndigheten ska kunna uppfylla ansvaret enligt den lagen. Detta är i sig en begränsning för möjligheten att erbjuda direktåtkomst.

13.10 Begränsning för direkt marknadsföring

Förslag: En ny rambestämmelse införs som syftar till att begränsa elektroniskt tillhandahållande för ändamålet direkt marknadsföring. Bestämmelsen upplyser också om den registrerades rätt att göra invändning enligt artikel 21.2 och 21.3 EU:s dataskyddsförordning.

Motsvarande regel finns i nuvarande 2 § 6 punkt fastighetsregisterlagen.

Den begränsning som regleras i 9 § fastighetsregisterlagen, i fråga om Lantmäteriets urval och bearbetningar av personuppgifter för annans räkning, för direkt marknadsföring, föreslås tas in i förordningen till den nya fastighetsdatalagen.

13.10.1 Dataskyddsförordningens krav och befintlig reglering för fastighetsregistret

Rätten att göra invändning

Enligt artikel 21 i dataskyddsförordningen har den registrerade rätt att, under vissa förutsättningar, invända mot den personuppgiftsansvariges behandling av personuppgifter.

För personuppgifter som behandlas för att utföra en uppgift av allmänt intresse, som ett led i myndighetsutövning eller efter en intresseavvägning (artikel 6.1 e eller f) får en invändning göras när som helst.

Görs invändning, får den personuppgiftsansvarige fortsätta behandla personuppgifterna bara om den kan påvisa tvingande berättigade skäl som väger tyngre än den registrerades intressen, rättigheter och friheter, eller om behandlingen sker för fastställande, utövande eller försvar av rättsliga anspråk.

För personuppgifter som behandlas för direkt marknadsföring får en invändning också göras när som helst. Görs en invändning, får personuppgifterna inte längre behandlas för sådana ändamål. Någon intresseavvägning ska alltså inte göras i de fallen.

Artikel 21 är direkt tillämplig men dess tillämpningsområde kan begränsas i enlighet med artikel 23.

Som framgår ovan gäller alltså rätten till invändning inte i fråga om behandling av personuppgifter som är nödvändig att fullgöra en rättslig förpliktelse som den personuppgiftsansvarige har.

I samband med anpassning av de fastighetsrättsliga författningarna till dataskyddsförordningen bedömde regeringen att det finns ett flertal register inom bland annat de fastighetsrättsliga områdena vars funktion förutsätter att någon rätt till invändning mot en behandling av personuppgifter inte finns, se prop. 2017/18:111 s. 48. Regeringen angav vidare att det handlar bland annat om fastighetsregistret och att förande av registret utgör en personuppgiftsbehandling som är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse. Regeringen konstaterade därmed att rätten till invändningar mot denna behandling av personuppgifter inte gäller enligt dataskyddsförordningen.

Tillhandahållande av personuppgifter för direkt marknadsföring är tillåtet enligt 2 § fastighetsregisterlagen, men rätten till invändning gäller fullt ut i dessa fall. Fastighetsregisterlagen innehåller även en särskild integritetshöjande bestämmelse för sådan behandling, se 9 §. Enligt 9 § får Lantmäteriet inte behandla uppgifter om personnummer, födelsetid, civilstånd, utmätning, konkurs eller standardpoäng, vid urval och bearbetning för annans räkning för direkt marknadsföring.

Av förarbetena till bestämmelsen framgår att direktreklam ofta upplevs som stötande, se prop. 1999/2000 s. 145. Av förarbetena framgår vidare att detta gäller särskilt när utformningen tyder på kunskap om ålder och civilstånd i kombination med andra uppgifter.

Enligt 9 § andra stycket är dock förbudet inte absolut, utan Lantmäteriet får göra undantag om det finns särskilda skäl i enskilda fall. Utifrån problembeskrivningen i våra direktiv, har bestämmelsen kritiserats för att som huvudregel inte ta hänsyn till det särskilda skyddet för personuppgifter om barn.

Barns personuppgifter

Av dataskyddsförordningen skäl 38 framgår att barns personuppgifter förtjänar särskilt skydd eftersom barn kan vara mindre medvetna om berörda risker, följder och skyddsåtgärder samt om sina rättigheter. Av skälpunkten framgår också att sådant särskilt skydd i synnerhet bör gälla användningen av barns personuppgifter i marknadsföringssyfte.

När artikel 6.1 f används som rättslig grund ingår det i intresseavvägningen att särskilt beakta om den registrerade är ett barn.

I förarbetena till dataskyddslagen bedömde regeringen att det finns tillräckliga skyddsmekanismer för att förhindra omfattande insamling och annan behandling av barns personuppgifter i marknadsföringssyfte, se prop. 2017/18:105 s. 73. Bedömningen avsåg risker i samband med att barn lämnar samtycke till behandling av personuppgifter vid användning av informationssamhällets tjänster.

De tillräckliga skyddsmekanismerna som avsågs var lagstiftning på marknadsföringsområdet och branschpraxis som syftar till att hindra att barns personuppgifter används i marknadsföringssyfte. Av förarbetena framgår vidare att det som huvudregel strider mot svensk rätt och god marknadsföringssed att rikta direktreklam till barn under 16 år (se MD 1999:26 och MD 2012:14).

13.10.2 Ny rambestämmelse om begränsning för direkt marknadsföring

Vi bedömer att det av samma skäl som framgår av tidigare uttalanden i förarbeten till fastighetsregisterlagen finns behov av att tydliggöra att rätten att göra invändning gäller i vissa fall även för rättslig grund som baseras på rättslig förpliktelse. Vi uppfattar att det är anledningen till att 2 § 6 punkten i den nuvarande fastighetsregisterlagen hänvisar till artikel 21.2 och 21.3 i dataskyddsförordningen.

De särskilda begränsningar som gäller enligt 9 § fastighetsregisterlagen bör tas in i anslutande förordning till den nya fastighetsdatalagen. De uttalanden som gjorts i fråga om barns uppgifter och tillräckliga skyddsmekanismer, kan enligt vår uppfattning inte fullt ut tillämpas i fråga om fastighetsregistret eftersom registrering i fastighetsregistret inte bygger på den rättsliga grunden samtycke. Av den anledningen bedömer vi att skyddsåtgärden bör tydliggöras genom

en hänvisning till krav på god marknadsföringssed enligt marknadsföringslagen (2008:486).

Det bör också uppmärksammas att 9 § gäller för behandling som Lantmäteriet får göra för annans räkning. Det är alltså inte Lantmäteriet som behandlar uppgifter för direkt marknadsföring och är därmed inte personuppgiftsansvarig för den behandling som användaren gör. Begreppet annans räkning ska enligt vår uppfattning inte tolkas som att det föreligger ett förhållande där Lantmäteriet är personuppgiftsbiträde till någon som ansöker om elektronisk åtkomst till viss sammanställning av uppgifter i fastighetsregistret. För att tydliggöra detta föreslår vi att uttrycket för annans räkning byts ut mot att behandling görs på framställan av annan, det vill säga framställan i den bemärkelsen som avses i 19 § förvaltningslagen (2017:900).

Rätten att göra invändningar är som sagt begränsad till rättslig grund enligt artikel 6.1 e och f, och gäller alltså inte rättslig grund som utgör rättslig förpliktelse enligt artikel 6.1 c i EU:s dataskyddsförordning. I avsnitt 12.2.3 har vi, i likhet med tidigare uttalanden i förarbetena till fastighetsregisterlagen, bedömt att förande av fastighetsregistret utgör en rättslig förpliktelse. I detta ligger alltså behandling som innebär att uppgifter registreras i registret. Men även behandling som innebär elektroniskt tillhandahållande omfattas enligt vår uppfattning av förpliktelsen när det sker med stöd av bestämmelser om utlämnande som innebär att det finns en rätt eller skyldighet till åtkomst.

Däremot har vi i avsnitt 12.2.4 bedömt att verksamhet att försörja samhället med grundläggande fastighetsinformation har ett bredare syfte och baseras i det fallet på den rättsliga grunden i artikel 6.1 e, det vill säga uppgift av allmänt intresse. Vår bedömning är därmed att rätten att göra invändning enligt artikel 21 dataskyddsförordning inte kan uteslutas i fråga om elektroniskt tillhandahållande, som inte utgör en rättslig förpliktelse.

I förarbetena till vägtrafikdatalagen bedömde regeringen att det saknas behov av att införa ytterligare inskränkningar av rätten att göra invändningar, se 2018/19:33 s. 162. Bedömningen var att den intresseavvägning som ska göras enligt artikel 21.1 dataskyddsförordningen i princip uteslutande torde utfalla till registermyndighetens fördel. Bedömningen gjordes mot bakgrund av regleringen av ändamålen i vägtrafikdatalagen.

I likhet med bedömningarna i 2018 års förarbeten till vägtrafikdatalagen, bedömer vi att det beträffande fastighetsregistret saknas skäl att inskränka rätten till invändningar ytterligare. Om det finns enskilda fall där intresseavvägningen skulle utfalla för den registrerades fördel, anser vi att möjligheten till rätten att göra invändningar fyller en desto viktigare funktion ur rättssäkerhetssynpunkt. Detta även om möjligheten i praktiken enbart blir tillämplig i undantagsfall.

13.10.3 Förenligheten med EU:s dataskyddsförordning

Vårt förslag i denna del är främst av lagteknisk karaktär när det gäller utformning av bestämmelser som reglerar begränsning för behandling av personuppgifter för direkt marknadsföring. Förslaget innebär att befintliga begränsningar enligt 2 § 6 punkten och 9 § fastighetsregisterlagen förs över till den nya fastighetsdatalagen och anknytande förordning. Vissa språkliga förtydliganden föreslås. Begränsningen i nuvarande 9 § skärps genom att en hänvisning till regler om god marknadsföringssed läggs till.

Våra förslag bedöms inte innebära ökade risker för intrång i den personliga integriteten jämfört med dagens regler. Behandlingen bedöms fortsatt nödvändig och proportionerlig, mot bakgrund av de fortsatt gällande begränsningarna. Det har inte framkommit några andra skäl för att ompröva redan gällande reglers förenlighet med de dataskyddsrättsliga reglerna.

13.11 Vissa begränsningar av registrerades rättigheter

Bedömning: Regeringens tidigare bedömning rörande behovet av särskild reglering i fråga om begränsning av registrerades rättigheter gäller. Befintliga regler inom detta område ska vara kvar.

En närmare redogörelse av rättighetsregleringen på det fastighetsrättsliga området finns i promemorian *Anpassningar av de fastighetsrättsliga, associationsrättsliga, transporträttsliga och immaterialrättsliga författningarna till dataskyddsförordningen* (Ds 2017:19 kapitel 6).

Regeringens bedömning i fråga om de registrerades rättigheter i den fastighetsrättsliga regleringen framgår av prop. 2017/18:111 s. 43–50.

Regeringens bedömning enligt 2017 års proposition är att det behövs undantag från rätten till rättelse och från rätten till begränsning av behandling enligt dataskyddsförordningen för register där särskilda förutsättningar gäller.

Dessa uttalanden rör de nuvarande 14–15 §§ fastighetsregisterlagen. Enligt 14 § gäller särskilda regler för rättelse av uppgifter i den allmänna delen och inskrivningsdelen i fastighetsregistret enligt fastighetsbildningslagen respektive jordabalken. I övrigt gäller artikel 16 EU:s dataskyddsförordning.

Eftersom Lantmäteriet har pekats ut som personuppgiftsansvarig för fastighetsregistret tydliggörs i 14 § att frågor om rättelse får prövas även av någon annan än den personuppgiftsansvarige, om regeringen för en viss del av registret eller för vissa uppgifter har föreskrivit det.

Enligt 15 § fastighetsregisterlagen gäller inte rätten till begränsning av behandling av personuppgifter i fastighetsregistret enligt artikel 18 EU:s dataskyddsförordning i fråga om personuppgifter i fastighetsregistrets allmänna del och inskrivningsdel.

Det huvudsakliga motivet till dessa undantag beskrivs på s. 44 i 2017 års proposition. Där framgår det att införande av uppgifter i de register som det är fråga om är ofta förenat med viktiga rättsverkningar. Vidare framgår det att syftet med registren är i flera fall även att ge offentlighet åt uppgifterna som registreras. Ett stort antal aktörer, till exempel kreditgivare, rättighetshavare och potentiella affärspartners, kan därför lätt ta del av uppgifterna och de förlitar sig då på dem. Slutligen framgår det att det därför är av mycket stor vikt att uppgifterna är tillförlitliga. En ändring av uppgifterna måste göras på ett sätt som är förenligt med registrens grundläggande funktion.

Vi har inte identifierat några problem eller andra otydligheter kring nämnda regler som föranleder en annan bedömning än den som redan gjorts av regeringen. Befintliga regler inom detta område ska vara kvar och framgå av den nya fastighetsdatalagen.

13.12 Lantmäteriets personuppgiftsansvar

Förslag: Lantmäteriets personuppgiftsansvar enligt nuvarande 5 § fastighetsregisterlagen kopplas till fastighetsregister- och tillhandahållandeverksamheten. Detta innebär inte någon ändring i sak.

Det tydliggörs också i den nya bestämmelsen att ansvaret omfattar även behandling i verksamhet där det ingår att föra in uppgifter i fastighetsregistret. I de fall sådan verksamhet utförs av en annan behörig myndighet eller kommun utgör den ett personuppgiftsbiträde till Lantmäteriet.

En upplysningsbestämmelse införs om att regeringen kan meddela föreskrifter om personuppgiftsbiträden.

13.12.1 Dataskyddsförordningens krav och gällande reglering för fastighetsregistret

Med personuppgiftsansvarig avses den som ensam eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen och medlen för behandlingen av personuppgifter. Om ändamålen med och medlen för behandlingen bestäms av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, kan den personuppgiftsansvarige eller de särskilda kriterierna för hur denne ska utses föreskrivas i unionsrätten eller den nationella rätten (artikel 4.7 i dataskyddsförordningen).

Med uppgiften som personuppgiftsansvarig följer vissa skyldigheter enligt dataskyddsförordningen.

Den som behandlar personuppgifter för den personuppgiftsansvariges räkning utgör ett personuppgiftsbiträde (artikel 4.8). Ett personuppgiftsbiträde får inte anlita underbiträden utan tillstånd från den personuppgiftsansvarige (artikel 28.2). Det uppställs också krav på avtal eller den rättsakt som reglerar bitrådets personuppgiftsbehandling (se artikel 28.3).

Personuppgiftsbiträden har också egna skyldigheter enligt dataskyddsförordningen. Till exempel har bitrådet en skyldighet att ha en godtagbar säkerhetsnivå (artikel 32). Vidare kan ett biträde under vissa förutsättningar bli skyldig att betala ersättning till den registrerade vid felaktig personuppgiftsbehandling (artikel 82).

Lantmäteriet pekas ut som ensam personuppgiftsansvarig för fastighetsregistret enligt 5 § fastighetsregisterlagen. Denna bestämmelse är förenlig med dataskyddsförordningen eftersom det enligt artikel 4.7 är tillåtet att peka ut vem som är personuppgiftsansvarig i nationell lagstiftning, jfr Ds 2017:19 s. 125.

De närmare kriterierna som ledde till att Lantmäteriet pekades ut som ensam personuppgiftsansvarig för fastighetsregistret finns i förarbetena till 5 §, se prop. 1999/2000:30 s. 81. Kriterierna handlade bland annat om vikten av väl fungerande och ändamålsenliga ajourhållningsrutiner och att det skulle vara enklare för de registrerade att veta vilken myndighet han eller hon ska vända sig till.

Det gjordes ingen ändring av dessa bedömningar i samband med anpassningen av de dataskyddsrettsliga författningarna inom fastighetsrättens område (jfr Ds 2017:19 s. 127 ff.). Däremot tydliggjordes det att de kommunala lantmäterimyndigheterna och kommunerna som har rätt att föra in och ta bort uppgifter i fastighetsregistrets olika delar utgör personuppgiftsbiträden till Lantmäteriet.

I samband med anpassningsarbetet enligt ovan gjorde regeringen bedömningen att kraven på personuppgiftsbitrådets behandling av personuppgifter i fastighetsregistret lämpligen regleras i författning i stället för i ett avtal. Regeringen föreslog därför en rätt för Lantmäteriet att (i egenskap av personuppgiftsansvarig) meddela föreskrifter med anledning av artikel 28.3 i dataskyddsförordningen (jfr Ds 2017:19 s. 128 f.).

Av 83 § fastighetsregisterförordningen framgår att Lantmäteriet får meddela föreskrifter om personuppgiftsbitrådets hantering av personuppgifter som avses i artikel 28.3 i EU:s dataskyddsförordning (se Lantmäteriet föreskrifter i denna del, LMFS 2018:3).

13.12.2 Behöriga myndigheters roll som personuppgiftsbiträde till Lantmäteriet bör tydliggöras

I vårt arbete med att beskriva problembilden har det framkommit att regleringen av behöriga myndigheters roll som personuppgiftsbiträde till Lantmäteriet är otydligt, se avsnitt 8.2.4. Rollen framgår indirekt av föreskriftsrätten till Lantmäteriet i 83 § fastighetsregisterförordningen, och regleringen av i fastighetsregisterlagens 4–5 §§.

Mot bakgrund av beskrivningen ovan kan vi konstatera att dataskyddsförordningen lämnar ett utrymme för medlemsstaterna att reglera villkoren för ett personuppgiftsbiträdes behandling av personuppgifter i nationell rätt.

En fråga som inställer sig är om den nationella rätten måste föreskriva samtliga villkor som framgår av artikel 28.3 dataskyddsförordningen.

Europeiska dataskyddsstyrelsen har gjort tolkningen att så inte är fallet, utan att den nationella rätten kan kompletteras med ett avtal eller annan nationell rätt som inkluderar resten av de obligatoriska villkoren, se Europeiska dataskyddsstyrelsen (2021), *Guidelines 07/2020 on the concepts of controller and processor in the GDPR version 2.0*, antagna den 7 juli 2021, s. 32, punkt 102.

Vi har också funnit andra exempel än fastighetsregistret där frågan aktualiserats, se förarbetena till vägtrafikdatalagen (prop. 2018/19:33 s. 76 f.).

Även i fråga om vägtrafikdata ansåg regeringen att det fanns skäl att Transportstyrelsen ska vara ensam personuppgiftsansvarig. Polismyndigheten och Trafikverket som är behöriga att föra in personuppgifter i vägtrafikregistret bedömdes därmed vara personuppgiftsbiträden till Transportstyrelsen enligt artikel 4.8 i dataskyddsförordningen.

I det fallet bedömde regeringen att kraven i artikel 28.3 dataskyddsförordningen till stora delar redan är reglerade i författningarna som rör förandet av registret, exempelvis vilka uppgifter som ska eller får föras in (se nämnda prop. s. 76). Regeringen ansåg vidare att det är tillräckligt med en upplysningsbestämmelse i vägtrafikdatalagen om att regeringen kan meddela föreskrifter enligt artikel 28.3 och att föreskriftsrätten vid behov kunde delegeras till Transportstyrelsen.

Upplysningsbestämmelsen finns i 2 kap. 2 § vägtrafikdatalagen (2019:369).

Utifrån den nuvarande 5 § fastighetsregisterlagen, kan det vara svårt att utläsa att personuppgiftsansvaret är så långtgående att det täcker även andra myndigheters och kommuners behandlingar. Vi bedömer att detta bör tydliggöras, inte minst mot bakgrund av att det rör sig om kommuners behandlingar, vilket förutsätter särskild tydlighet i lagstödet.

I likhet med regeringens överväganden kring vägtrafikdata, bedömer vi att det i övrigt är tillräckligt med en upplysningsbestämmelse i den nya fastighetsdatalagen om att regeringen kan meddela föreskrifter om personuppgiftsbiträden.

13.12.3 Personuppgiftsansvaret gäller behandlingar i fastighetsregister- och tillhandahållandeverksamheten

Personuppgiftsansvaret som regleras i dag i 5 § fastighetsregisterlagen gäller behandlingar i fastighetsregistret. Enligt artikel 4.7 EU:s dataskyddsförordning utgör ett register en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgänglig enligt särskilda kriterier, oavsett om samlingen är centraliserad, decentraliserad eller spridd på grundval av funktionella eller geografiska förhållanden.

Våra förslag med två separata lagar innebär att verksamhetsregleringen i större utsträckning kommer att likna den definition som dataskyddsförordningen har för begreppet register.

Fastighetsregister- och tillhandahållandeverksamheten behöver kunna organiseras på ett effektivt och säkert sätt. Det innebär att uppgiftssamlingen kommer att vara centraliserad i de fall uppgifterna skapas av Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna. Men i fråga om viss annan fastighetsanknuten information, behövs det bättre förutsättningar för att kunna organisera uppgiftssamlingen på ett annat sätt.

Den nuvarande utformningen av fastighetsregisterlagen inte gett tillräckliga förutsättningar för denna flexibilitet (se avsnitt 11.1). Vår bedömning är att detta bland annat beror på att tillhandahållandeverksamheten har setts som en del i registerverksamheten.

Vi föreslår därmed att personuppgiftsansvaret i den nya fastighetsdatalagen ska knytas till behandlingar i fastighetsregister- och tillhandahållandeverksamheten, det vill säga fastighetsdatalagens tillämpningsområde. Det innebär att Lantmäteriet kommer att vara fortsatt ensam personuppgiftsansvarig för behandlingar i fastighetsregisterverksamheten.

Lantmäteriet kommer också att vara fortsatt ensam personuppgiftsansvarig för tillhandahållandeverksamheten, oavsett hur organisationen av behandlingen ser ut bakåt i kedjan för att uppgifterna ska nå den verksamheten. Vår bedömning är att sådan ordning är att föredra, av samma skäl som regeringen framförde i tidigare förarbeten

om att det ur integritetssynpunkt är viktigt att personuppgiftsansvaret i detta fall hålls samlat till en enda myndighet (se avsnitt ovan).

Detta föranleder därför inte behov av några nya överväganden kring effekter för de registrerade.

Det bör dock i sammanhanget tydliggöras att om det enligt annan lag eller förordning tillåts att Lantmäteriets tillhandahållandesystem återanvänds så att även andra myndigheter kan tillhandahålla sina uppgifter där, så omfattas det alltså inte av fastighetsdatalagen. Enbart Lantmäteriets tillhandahållandeverksamhet omfattas av den föreslagna lagen.

13.13 Överföring av personuppgifter till tredjeländer och internationella organisationer

Förslag: Det bör fortsatt inte införas någon särskild reglering för överföring av personuppgifter till tredjeländer. Däremot bör verksamhetsregleringen kring fastighetsregistret tydliggöras för att underlätta förutsättningarna för tillämpningen av villkoren för sådan överföring särskilt enligt artikel 49.1 d och g, artikel 49.2 och artikel 49.4 dataskyddsförordningen.

13.13.1 Dataskyddsförordningens krav

I dataskyddsförordningens finns bestämmelser om överföring av personuppgifter till så kallade tredjeländer och internationella organisationer. Någon uttrycklig definition av tredjeland finns inte i dataskyddsförordningen. Av skäl 101 framgår emellertid att bestämmelserna om tredjeland avser flöden av personuppgifter till och från länder utanför unionen. Däremot definieras internationell organisation i artikel 4 i dataskyddsförordningen.

Som en allmän princip om överföring av personuppgifter anges i artikel 44 att överföring av personuppgifter som är under behandling eller avsedda att behandlas efter det att de har överförts till tredjeland eller en internationell organisation bara får ske under förutsättning att den personuppgiftsansvarige och personuppgiftsbiträdet uppfyller villkoren i kapitel 5 i dataskyddsförordningen. Vår beskrivning av bestämmelserna finns i avsnitt 6.4.7.

Sammanfattningsvis framgår av vår tidigare beskrivning att dataskyddsförordningen tillåter överföringar av personuppgifter. De relevanta villkoren för sådan överföring från fastighetsregistret anges i artikel 49.1 och då särskilt punkt d och g. Punkt d avser överföring som är nödvändig av viktiga skäl som rör allmänintresset och punkt g rör överföring av offentliga register.

För punkt d finns det ett särskilt villkor i artikel 49.4 om att det ska vara ett allmänintresse som är erkänt av unionsrätten eller i den nationella rätten som den personuppgiftsansvariga omfattas av.

För punkt g finns den en begränsning i artikel 49.2 om att överföring inte får omfatta alla personuppgifter eller hela kategorier av personuppgifter som finns i registret. Om registret är avsett att vara tillgängligt för personer med ett berättigat intresse ska överföringen göras endast på begäran av dessa personer eller om de själva är mottagarna.

13.13.2 Överföring av personuppgifter till tredjeländer från fastighetsregistret

Det finns i dag inga särskilda regler om överföring av personuppgifter från fastighetsregistret till tredjeland (se prop. 1999/2000:39 s. 104).

Problembeskrivningen i denna del framgår av avsnitt 7.7.4. Problemet avser främst uppgifter om belägenhetsadresser som används till exempel i kartappar. Enligt Lantmäteriet uppstår det en komplicerad situation, främst beroende på regelverket i dataskyddsförordningen, när en sådan kartapp tillhandahålls av ett internationellt företag eller där ett internationellt företag anlitas för att lagra den information som visas i kartan.

Den principiella frågan i detta problem är enligt vår uppfattning om det finns tillämpliga villkor för överföring av personuppgifter som belägenhetsadresser till tredjeland enligt artikel 49.1 dataskyddsförordningen, oavsett om det är Lantmäteriet som gör överföringen eller mottagaren av uppgifterna. Vi uppfattar att problemet gör sig aktuellt när ingen annan grund för överföring av uppgifterna enligt 5 kap. dataskyddsförordningen är tillämplig.

Fastighetsregistrets syfte är att ge offentlighet åt uppgifterna vilket innebär att villkoren för överföring enligt artikel 49.1 punkt d och g kan vara tillämpliga.

Det finns flera exempel på offentliga register i Sverige där överföring till tredje land har reglerats uttryckligen. Ett sådant exempel är Bolagsverkets register, se 7 § förordningen (2007:1110) med instruktion för Bolagsverket. Ett annat exempel är 4 § förordningen (2007:1111) med instruktion för Patent- och registreringsverket.

Det gjordes inga ändringar i dessa bestämmelser med anledning av anpassningen av registerförfattningar till dataskyddsförordningen 2017–2018. Bestämmelserna bedömdes dock enbart tydliggöra att förutsättningarna för att överföra personuppgifter till tredje land är uppfyllda i vissa situationer, se Ds 2017:28 s. 134. Förutsättningarna avsåg villkoren i artikel 49.1 d och g.

För vägtrafikdata finns det däremot inga särskilda bestämmelser om överföring till tredje land. I det fallet bedömde regeringen att om ett internationellt åtagande skulle kräva att Transportstyrelsen lämnar ut personuppgifter till ett tredje land eller en internationell organisation, för vilka ett beslut om adekvat skydds nivå saknas, bör överföringen av personuppgifter omfattas av artikel 49.1 d eller g, se prop. 2018/19:33 s. 124.

Utifrån syftet med de register som anges i exemplen ovan är de jämförbara med fastighetsregistret. Som vi beskrivit tidigare är dock verksamhetsregleringen kring fastighetsregistret otydlig, vilket skapar olika typer av tillämpningsproblem.

Det kan vara svårt att utifrån nuvarande 1 § fastighetsregisterlagen bedöma villkoren i artikel 49.1 punkt d och g dataskyddsförordningen. Det är också svårt att utläsa ur fastighetsregisterlagen vad som ligger bakom offentlighetssyftet vilket i sin tur gör det svårt att bedöma till exempel om en överföring är nödvändig enligt artikel 49.1 punkt d.

Fastighetsregistret innehåller uppgifter som på olika sätt ska tillhandahållas till allmänheten exempelvis enligt kungörelsen (1974:1063) om fastighetsbevis m.m., lagen (2010:1767) om geografisk miljöinformation eller enligt lagen (2022:818) om den offentliga sektorns tillgängliggörande av data.

Enligt 3 § 2 punkten förordningen (2009:946) med instruktion ska Lantmäteriet dessutom verka för en väl fungerande försörjning med fastighetsinformation utifrån samhällets behov.

Det kan mot den bakgrunden vara svårt att avgöra om fastighetsregistret syftar till att vara tillgängligt för allmänheten eller enbart för var och en som kan styrka ett berättigat intresse, se artikel 49.1 punkt g och artikel 49.2.

Mot denna bakgrund är vår bedömning att verksamhetsregleringen kring fastighetsregistret behöver tydliggöras även för att underlätta förutsättningarna för tillämpningen av villkoren enligt artikel 49.1 d och g, artikel 49.2 och artikel 49.4 dataskyddsförordningen. Våra förslag i denna del finns i kapitel 14.

13.14 Skadestånd och överklagande

Förslag: Det behövs ingen upplysning om att dataskyddsförordningens regler om skadestånd gäller.

Nuvarande bestämmelse om överklagande samordnas tydligare med dataskyddslagens överklagandebestämmelse. Det tydliggörs att det är fråga om beslut som rör den registrerade i fråga om rättigheter som regleras i den nya lagen.

13.14.1 Skadestånd

Enligt 13 § första stycket fastighetsregisterlagen gäller artikel 82 EU:s dataskyddsförordning i fråga om ersättning vid felaktig personuppgiftsbehandling. Mot bakgrund av våra förslag om att tydliggöra lagens förhållande till den dataskyddsrättsliga regleringen, se avsnitt 13.3, bedömer vi att det inte längre finns behov av sådana upplysningsbestämmelser. Vi föreslår därför att upplysningsbestämmelsen tas bort.

13.14.2 Överklagande

Enligt den nuvarande 11 § fastighetsregisterlagen får beslut som den statliga lantmäterimyndigheten eller annan myndighet har meddelat enligt lagen eller föreskrifter till lagen överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätt. Av 11 § sista stycket framgår att överklagande av beslut om avgift för användningen av fastighetsregistret gäller särskilda bestämmelser.

Dataskyddslagen innehåller i sak samma överklagandehänvisning i 7 kap. 2 §. Skillnaden är dock att det i denna bestämmelse tydliggörs vad det är för beslut som kan överklagas. Det rör beslut enligt artiklarna 12.5 och 15–21 i EU:s dataskyddsförordning. Det rör sig alltså om beslut som rör den registrerades rättigheter.

Enligt 7 kap. 4 § dataskyddslagen finns det också överklagandehänvisning för beslut enligt 2 kap. 3 § andra stycket (enskilda arkiv), 3 kap. 6 § tredje stycket (behandling av känsliga personuppgifter för arkivändamål) och 3 kap. 9 § andra stycket (behandling av personuppgifter om lagöverträdelser).

I dataskyddslagen finns det också ett uttryckligt överklagandeförbud enligt 7 kap. 5 § för andra beslut än de som avses i ovan nämnda 2–4 §§.

Utifrån reglerna i dataskyddslagen är det alltså beslut om vissa rättigheter, som är särskilt reglerade i fastighetsregisterlagen, som en överklagandebestämmelse i den lagen bör hänvisa till.

Vi har uppfattat att den nuvarande överklagandehänvisningen används av myndigheten även för beslut som rör tillhandahållande. Det är då beslut som rör användaren, och inte den registrerade, som överklagas.

En tydligare ordning torde enligt vår uppfattning vara att beslut som rör användning av fastighetsregistret överklagas enligt den nya verksamhetslagen, och att den nya fastighetsdatalagen enbart gäller beslut som rör den registrerade.

Förslaget är inte avsett att vara någon ändring i sak, utan innebär enbart en lagteknisk ändring och ett förtydligande.

14 Ny lag om fastighetsregister och elektroniskt tillhandahållande av fastighetsinformation

14.1 Lagens innehåll och syfte

Förslag: Lagen föreslås innehålla bestämmelser om verksamhet som innebär förande av fastighetsregistret och om elektroniskt tillhandahållande av fastighetsinformation.

Syftet med bestämmelserna i lagen är att ge offentlighet åt fastighetsinformation för att fullborda fastighetsbildningsåtgärder, tillförsäkra och upprätthålla fastighetsägares, nyttjanderättshavares och tredje mans legala rättigheter som rör fast egendom samt att tillgodose samhällets behov av fastighetsinformation i elektronisk form.

Förslaget innebär att det nuvarande syftet med fastighetsregisterlagen och lagens innehåll som är knutet till det syftet tydliggörs. Begreppet fastighetsanknuten information ersätts med begreppet fastighetsinformation.

14.1.1 Bakgrund

Bestämmelser om syftet med en reglering saknar normalt egentligt materiellt innehåll och är i stället en slags deklARATION av de bakomliggande och övergripande målen med regleringen. Ett uttryckligt fastslående av lagens syfte har emellertid inte enbart en symbolisk eller informativ betydelse. Att uttryckligen ange syftet med en reglering kan få relevans i rättstillämpningen genom att det ger vägledning för tolkningen av de materiella bestämmelserna i lagen (*Myndighetsdatalog*, SOU 2015:39, s. 220).

Av 1 § nuvarande fastighetsregisterlag framgår att för de ändamål som anges i 2 § ska med hjälp av automatiserad behandling ett register benämnt fastighetsregistret föras. Vidare framgår det att detta ska ge offentlighet åt den information som ingår i registret (fastighetsanknuten information).

I avsnitt 13.4 har vi föreslagit att den nuvarande 1 § fastighetsregisterlagen som reglerar syftet med fastighetsregistret ska delas upp i en dataskyddsbestämmelse och en verksamhetsbestämmelse i två separata lagar. Det innebär att den befintliga hänvisningen till ändamålen i 2 § i fråga om personuppgifter inte behövs i beskrivningen av syftet med verksamhetslagen, utan detta regleras i den nya fastighetsdatalagen.

Genom denna uppdelning möjliggörs ett tydliggörande av det viktiga målet av allmänt intresse som ska tillvaratas genom verksamhetsregleringen. Fastighetsregistrets betydelse ur ett fastighetsrättsligt perspektiv är särskilt kopplat bland annat till jordabalken och fastighetsbildningslagen (1970:988), se avsnitt 5.3.

I avsnitt 12.2 har vi kommit fram till att det viktiga målet av allmänt intresse behöver tydliggöras särskilt i fråga om offentlighet som syftar till att tillgodose samhällets behov av fastighetsinformation i elektronisk form. Det rör sig alltså om verksamhet som rör samhällets informationsförsörjning och som har ett särskilt stöd i författning, men där räckvidden av ansvaret i dag är otydligt reglerat. Ett tydligt angivet syfte är viktigt eftersom det har betydelse bland annat för bedömningen av vilken rättslig grund enligt EU:s dataskyddsförordning som lagstiftningen vilar på (se även avsnitt 13.13) om hur regleringen av ett allmänintresse eller offentlighetssyfte kan påverka tillämpningen av reglerna om överföring till tredjeland enligt dataskyddsförordningen).

14.2 Syftet med lagen tydliggörs genom att beskriva målet med verksamheten

Lagen föreslås innehålla bestämmelser om verksamhet som rör förande av fastighetsregistret samt elektroniskt tillhandahållande av fastighetsinformation. Bestämmelsernas syfte ska vara att ge offentlighet åt fastighetsinformation för att fullborda fastighetsbildningsåtgärder, tillförsäkra och upprätthålla fastighetsägares, nyttjanderättshavares

och tredje mans legala rättigheter som rör fast egendom, samt att tillgodose samhällets behov av fastighetsinformation i elektronisk form.

Verksamheten att föra fastighetsregistret omfattar alla verksamhetsåtgärder som behövs för att det ska finnas ett fastighetsregister och att registret ska kunna användas, inklusive informationsutbyte mellan behöriga myndigheter och Lantmäteriet. Begreppet att föra fastighetsregistret ska alltså tolkas brett.

Offentlighetssyftet, som har sin grund i den fastighetsrättsliga regleringen avseende både den allmänna och speciella fastighetsrätten (se avsnitt 5.3), är enligt vår uppfattning mycket långtgående. Det innebär att den enskilde ska kunna kontrollera uppgifterna i fastighetsregistret utan att behöva styrka sitt behov av informationen. Den nya lagen behöver därför bland annat innehålla regler som tydliggör vad som gäller för allmänhetens elektroniska åtkomst till fastighetsinformation för att målet med registreringen i fastighetsregistret ska kunna uppnås.

Beskrivningen av offentlighetssyftet som hänförs till lantmäterimyndighetens verksamhet bör göras genom formuleringen fullbordande av fastighetsbildningsåtgärder (det vill säga fastighetsbildnings- och fastighetsbestämmningsbeslut). Formuleringen tar sikte på bestämmelsen i 1 kap. 2 § fastighetsbildningslagen, som innebär att en fastighets tillkomst eller ändrade omfattning i faktiskt och rättsligt hänseende blir slutlig i och med registreringen. Genom registreringen inträder således de sakrättsliga verkningarna av beslutet, det vill säga beslutet blir gällande mot tredje man (se prop. 1969:128 del B s. 79).

Beskrivningen av offentlighetssyftet som hänförs till inskrivningsmyndighetens verksamhet bör göras med formuleringen att tillförsäkra och upprätthålla fastighetsägares, nyttjanderättshavares och tredje mans legala rättigheter som rör fast egendom. Formuleringen tar sikte på bestämmelsen i 19 kap. 19 § jordabalken enligt vilken beslut enligt jordabalken ska föras in i fastighetsregistret. Inskrivningsväsendets främsta uppgift är att ge publicitet och rättsligt skydd åt rättsförvärv som avser fast egendom, (se prop. 1970:1 bilaga 4 s. 49 och prop. 1970:20 del A s. 283).

Offentlighetssyftet som hänförs till Lantmäteriets verksamhet samhällets informationsförsörjning bör uttryckas som samhällets behov av fastighetsinformation i elektronisk form. Uttrycket används här som ett samlingsnamn för alla allmänna intressen som, för att kunna tillgodoses, förutsätter effektiv och säker åtkomst till fastig-

hetsinformation i elektronisk form. Begreppet tar sikte på skälen till att effektiv och säker informationsförsörjning utgör ett offentligt åtagande och därmed är en särskild myndighetsuppgift för Lantmäteriet. Formuleringen motsvarar enligt vår uppfattning det breda syfte som har fastställts av riksdagen redan på 1960-talet och senare bekräftats på 1990-talet.

Fastighetsregistret är en stor tillgång i samhället och effektiv informationsförsörjning av informationen i registret är därmed viktig för effektivisering och rationalisering av olika verksamheter, (se prop. 1999/2000:39 s. 73). En rationell, säker och öppen informationsförsörjning till rimliga ekonomiska villkor har stor betydelse för effektiviteten men också för demokrati, tillväxt, hållbar utveckling samt för sysselsättning och välfärd i Sverige, (se prop. 1997/98:136 s. 60). Fastighetsregistret utgör en sådan grunddatabas som omfattas av det offentliga åtagandet, (se prop. 1995/96:125 s. 45). (Se vidare avsnitt 4.2).

Samhällets behov omfattar exempelvis brottsbekämpande myndigheters verksamhet. Effektiv och säker tillgång till fastighetsinformationen är en viktig förutsättning för att exempelvis bekämpa organiserad brottslighet och penningtvätt genom fastighetsförvärv, så väl i Sverige som inom EU.

Två andra exempel som bör uppmärksammas särskilt i sammanhanget är de mål av allmänt intresse som ligger bakom EU:s direktiv 2019/1024 av den 20 juni 2019 om öppna data och vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn (öppna data-direktivet) och EU:s direktiv 2007/2/EG av den 14 mars 2007 om upprättande av en infrastruktur för rumslig information i Europeiska gemenskapen (Inspire).

Målen rör dels EU:s inre marknad för data och dataekonomi, dels EU:s miljömål. I båda fallen har viss fastighetsinformation räknats upp i de berörda rättsakterna som en förutsättning för att uppnå målen.

Det som är speciellt med dessa exempel är att de ringar in vilken typ av fastighetsinformation som efterfrågas så ofta, för många olika mål av allmänt intresse, att offentlighetsintresset av den anledningen blir mycket starkt.

Genom den nya paragrafen fastställs och erkänns syftet i den nationella rätten på ett tydligare sätt. Inom EU-rätten är motsvarande syfte också erkänt i artikel 3 EU-fördraget och i artikel 23.1 e och i dataskyddsförordningen. Man kan därför även uttrycka det över-

gripande syftet som ett viktigt ekonomiskt intresse för enskilda och det allmänna.

Medlemsländernas fastighetsmarknader är en del av EU:s inre marknad och är ett viktigt ekonomiskt intresse. De enskildas ekonomiska rättigheter som avser skyddet av äganderätt samt det grundlagsreglerade egendomsskyddet omfattas av EU-rätten och förutsätter att vissa uppgifter ges offentlighet. Det kan nämnas att Lantmäteriet och ett antal andra medlemsländers motsvarande organisationer i början av detta sekel genomförde ett projekt, European Land Information Service (EULIS), för att visa hur fastighetsinformation från olika länder kunde tillhandahållas på ett samlat sätt. Ett syfte med projektet, som hade finansiering från kommissionen, och den driftsatta tjänsten var att underlätta kreditgivning med fast egendom som säkerhet över landsgränserna.

Mot denna bakgrund ska den nya lagen därför innehålla bestämmelser som anger ramarna för hur fastighetsinformationen ska ges offentlighet i elektronisk form, i vilken omfattning och vilken kontroll som krävs för elektronisk åtkomst i vissa fall.

Förslaget innebär inte att någon ny verksamhet regleras för Lantmäteriet.

Bedömningen av förenligheten med kraven i EU:s dataskyddsförordning finns i avsnitt 13.4.6.

14.2.1 Begreppet fastighetsinformation ersätter begreppet fastighetsanknuten information

Begreppet fastighetsinformation förekommer i olika former och i olika författningar. I den nuvarande fastighetsregisterlagen talas det om fastighetsanknuten information (1 §). I Lantmäteriets instruktion kallas informationen däremot för grundläggande fastighetsinformation (2 §) eller enbart fastighetsinformation (4 §).

Vad som avses med begreppet grundläggande har diskuterats av Lantmäterietutredningen, se betänkandet *Lantmäteriets nya vägar för ökad samhällsnytta* (SOU 2003:11) s. 316. Av betänkandet framgår att begreppet grundläggande uttrycker en gräns för det offentliga åtagandet när det gäller verksamheten samhällets informationsförsörjning. En avgränsning behövs enligt utredningen främst mot privata aktörers motsvarande verksamhet (s. 316 f. nämna betänkande).

Närmare beskrivning av resonemangen och historiken i denna del finns i avsnitt 5.4.

Av vår problembeskrivning kring fastighetsregistrets innehåll och struktur framgår att Lantmäteriet vill ge begreppet fastighetsanknuten information en annan definition än den som finns i portalparagrafen i nuvarande fastighetsregisterlag (se avsnitt 7.3.4). Lantmäteriet menar att fastighetsanknuten information är information som skapas av andra offentliga aktörer och som har en fastighetsanknytning.

Vi har i avsnitt 10.3.3 uppmärksammat att EU-rätten ställer fler och fler krav på hantering och åtkomst till viss typ av information som gynnar EU:s inre marknad för data och dataekonomi. I detta sammanhang förekommer begrepp som geografisk miljöinformation, värdefulla datamängder, öppna data och dataområden.

Vår uppfattning är därför att det redan i dag är svårt att hålla reda på befintliga begrepp, som vi redogjort för ovan. Av den anledningen bedömer vi att det inte ska läggas till nya begrepp och legaldefinitioner på uppgifter som finns i fastighetsregistret. Nya legaldefinitioner riskerar dessutom försvåra implementeringen av kommande krav från EU-rätten. Det är snarare så att begreppsbildningen behöver förenklas.

Vi har uppfattat att begreppet fastighetsanknuten information inte används i samma utsträckning som begreppet fastighetsinformation.

Begreppet fastighetsinformation är, såvitt vi har förstått, ett vedertaget samlingsnamn på information som på något sätt beskriver fastighetsrättsliga förhållanden eller är kopplat till fast egendom. Vi föreslår därför att det vedertagna namnet ska användas i den nya lagen.

Vi föreslår inte någon definition av begreppet fastighetsinformation och det behöver inte vara fråga om grundläggande information för att lagen ska vara tillämplig.

Begreppet grundläggande fastighetsinformation bedömer vi främst ha betydelse för avgränsningen av det elektroniska tillhandahållandet i förhållande till informationsmarknaden och i förhållande till annan offentlig verksamhet där informationsförsörjning är en biprodukt av myndigheters förvaltningsuppgifter. Vår bedömning är dock att denna avgränsning mot informationsmarknaden minskar i betydelse i takt med att Lantmäteriets elektroniska tillhandahållande i större utsträckning än tidigare förväntas ske avgiftsfritt.

Dessutom förlorar begreppet också i betydelse som avgränsning i förhållande till annan offentlig verksamhet eftersom alla myndigheter i dag förväntas verka för att öka tillgängliggörandet av öppna data.

Vår bedömning är att begreppet grundläggande information på sikt kan behöva fasas ut och att den framtida avgränsningen av verksamhet som rör informationsförsörjning snarare bör bygga exempelvis på hur omfattande krav som ställs på tillhandahållandeverksamheten i fråga om data och informationstjänster för att uppnå olika nationella eller europeiska mål.

Vi föreslår därmed inte några krav i lagens tillämpningsområde på att fastighetsinformationen måste vara grundläggande.

Våra förslag i denna del hindrar inte att uppdelningen och tydliggörandet av fastighetsregistrets innehåll görs som Lantmäteriet har föreslagit (se närmare om visionen för fastighetsregistret i avsnitt 7.3.4).

14.3 Vilka som ska tillämpa lagen

Förslag: Lagen ska tillämpas i verksamhet som rör förande av fastighetsregistret och elektroniskt tillhandahållande av fastighetsinformation. Verksamheten sker genom Lantmäteriets försorg.

Lagen ska också tillämpas i behöriga myndigheters verksamhet som innebär att uppgifter förs in, ändras eller tas bort ur fastighetsregistret.

Förslagen innebär inte någon förändring i sak jämfört med den nuvarande fastighetsregisterlagen.

Lagen ska tillämpas av Lantmäteriet. Ansvaret för fastighetsregistret och att tillhandahålla fastighetsinformation i elektronisk form ska fortsatt vila på Lantmäteriet. Lantmäteriets ansvar för samhällets informationsförsörjning med fastighetsinformation framgår av förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet. Lantmäteriets ansvar för fastighetsregistret regleras i den nya lagen.

Lagens bestämmelser om förande av fastighetsregistret ska också tillämpas av behöriga myndigheter, det vill säga i dagsläget lantmäterimyndigheterna, inskrivningsmyndigheten, Lantmäteriet och kommuner. Den verksamhet som avses är när den behöriga myndigheten för in, ändrar eller tar bort uppgifter som regleras i lagen (se avsnitt 3.4). Vad som ingår i sådan verksamhet ska enligt vår uppfatt-

ning tolkas mot bakgrund av den särskilda reglering som gäller för den verksamheten förutom i den förevarande nya lagen. För lantmäterimyndigheterna finns exempel särskilda regler i fastighetsbildningslagen (1970:988), ledningsrättslagen (1973:1144), anläggningslagen (1973:1149) och lagen (1971:1037) om äganderättsutredning och legalisering.

Verksamhet som rör fastighetsregistret omfattar även generella verksamhetsåtgärder, bland annat rättelse av oriktiga uppgifter och kvalitetshöjande åtgärder eller andra åtgärder som behövs för att uppgifterna i fastighetsregistret ska vara så tillförlitliga som möjligt.

Verksamhet som rör fastighetsregistret omfattar även bland annat nödvändigt informationsutbyte mellan behöriga myndigheter och Lantmäteriet samt underrättelseskyldighet.

Tillhandahållandeverksamheten beskrivs närmare i avsnitt 3.5–3.8 och 3.10. I tillhandahållandeverksamheten ingår bland annat att ansvara för myndighetens tillhandahållandesystem och förbereda fastighetsinformation som ska tillgängliggöras genom systemet så att informationen kan tillhandahållas elektroniskt på ett säkert och effektivt sätt genom lämpliga elektroniska format och distributionssätt.

Elektroniskt tillhandahållande innebär att det är nödvändigt att ständigt utveckla tekniska lösningar och anpassa informationen för att motsvara samhällets behov. I verksamheten ingår att handlägga ärenden om begäran att få elektronisk åtkomst till fastighetsinformationen.

Tillhandahållandeverksamheten innebär vidare att Lantmäteriet på begäran ska kunna göra urval och bearbetningar i fastighetsregistret vilket även inbegriper till exempel informationstjänster om förändringar i fastighetsregistret. Lantmäteriets fastighetsprisdatabas är ett exempel på en sådan tjänst där urvalet av uppgifter har standardiserats och anpassats bland annat för aktörer på fastighetsmarknaden.

Andra exempel där särskilda behov kan behöva beaktas är för att uppfylla Lantmäteriets beredskapsansvar eller ansvar gentemot Försvarsmakten i enlighet med Lantmäteriets instruktion.

Det kan vidare röra sig om särskilda behov för att uppfylla författningsreglerad samverkan som innebär att Lantmäteriet behöver förse vissa myndigheter med fastighetsinformation. Det kan exempelvis röra sig om brottsbekämpande myndigheter.

Elektroniskt tillhandahållande som sker som en serviceåtgärd enligt förvaltningslagen inte ingår i tillhandahållandeverksamheten. Anledningen till denna gränsdragning är främst att den nya lagen kommer att ställa höga krav på det elektroniska tillhandahållandet informationen. Ett annat skäl är att tillhandahållandeverksamheten är en central förvaltningsuppgift som har en egen finansiering och mål utifrån ett regeringens styrning av myndigheten. Lagens förhållande till andra författningar framgår av nästa avsnitt. Lagen innehåller inga krav på hur tillhandahållandeverksamheten ska organiseras hos Lantmäteriet.

14.4 Förhållande till andra författningar

Förslag: Bestämmelser om elektroniskt tillhandahållande i den nya lagen påverkar inte tillämpningen av bestämmelser i annan lag eller förordning som ger någon rätt att få tillgång till information eller som begränsar sådan rätt.

Lagen påverkar inte heller tillämpningen av bestämmelser i annan lag eller förordning om skyddet av personuppgifter eller krav på säkerhetsskydd och informationssäkerhet i övrigt.

Vid elektroniskt tillhandahållande av fastighetsinformation gäller lagen om den offentliga sektorns tillgängliggörande av data och lagen om geografisk miljöinformations samt de föreskrifter som har meddelats i anslutning till dessa lagar. Detta tydliggör att kraven på verksamheten som föreskrivs i dessa lagar gäller i tillhandahållandeverksamheten som regleras i den nya lagen, även om de andra lagarna har ett snävare tillämpningsområde.

I lagen tydliggörs att verksamhetsregleringen av elektroniskt tillhandahållande är av ramkaraktär i förhållande till fastighetsinformation som regleras i annan lag eller förordning och som ingår i samhällets informationsförsörjning. Sådan information får tillhandahållas enligt den nya lagen. Om det i annan lag eller förordning finns bestämmelser som avviker från den nya lagen, ska de bestämmelserna gälla.

Förslaget innebär att helt nya bestämmelser införs för att tydliggöra förhållandet till andra författningar.

14.4.1 Avgränsning mot andra författningar

Den nuvarande fastighetsregisterlagen har vållat tillämpningsproblem. Tillämpningsproblemen har främst handlat om förhållandet till andra författningar.

Lantmäteriet tillämpar fastighetsregisterlagen som en materiell reglering vid handläggning av begäran om digital åtkomst till fastighetsregistret (se avsnitt 7.12.5). Åtkomst kan till exempel nekas med hänsyn till risker ur säkerhetssynpunkt, vilket har lett till frågor om hur lagens bestämmelser förhåller sig till sekretessregler, regler om informationssäkerhet och säkerhetsskydd.

Liknande tillämpningsproblemen har också beskrivits för oss i fråga om bestämmelser som reglerar risker för den personliga integriteten (se avsnitt 7.7.2).

Ett annat tillämpningsproblem har handlat om förhållandet till EU-regler som rör så kallade värdefulla datamängder och krav på tillgängliggörande av data i vissa format (se avsnitt 7.8).

Den nuvarande fastighetsregisterlagens förhållande till andra författningar har vi beskrivit i kapitel 5 och 6.

Den nya lagen innehåller bestämmelser om hur syftet med lagen att ge offentlighet åt fastighetsinformation ska uppnås genom fastighetsregistret och elektroniskt tillhandahållande. Denna ordning innebär att tillämpningsområdet för bestämmelser om elektroniskt tillhandahållande avgränsas tydligt i förhållande till bestämmelser som ger rätt till tillgång till information eller begränsar sådan rätt.

Lagens bestämmelser om elektroniskt tillhandahållande utökar alltså inte någons rätt att få tillgång till uppgifter. Bestämmelser som begränsar rätten till tillgång, exempelvis om sekretess, ska tillämpas utan påverkan av dessa bestämmelser.

Myndigheters skyldighet att lämna ut uppgifter regleras exempelvis i 6 kap. 4–5 §§ offentlighets- och sekretesslagen. Skyldighet eller rätt till information i förhållande till andra myndigheter kan också följa direkt av en verksamhetsreglering, exempelvis som en underrättelseskyldighet eller annan verksamhetsåtgärd som förutsätter informationsutbyte. Regler om sekretess finns i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Allmänna sekretessbrytandebestämmelser och bestämmelser om undantag från sekretess finns i 10 kap. den lagen.

Den nya lagen påverkar inte tillämpningen av bestämmelser i någon annan lag eller förordning om skyddet av personuppgifter eller krav på säkerhetsskydd och informationssäkerhet i övrigt. Sådana bestämmelser finns i EU:s dataskyddsförordning, den svenska dataskyddslagen och den nya fastighetsdatalagen.

Bestämmelser om säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter finns i säkerhetsskyddslagen (2018:585). Bestämmelser om informations-säkerhet finns bland annat i förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

Samtliga bestämmelser som skyddar personuppgifter eller avser skyddet för säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter ska tillämpas utan påverkan av bestämmelserna i den nya lagen.

Genom denna avgränsning får lagen samma avgränsning som viss övergripande reglering som ställer krav på den här typen av verksamhet på EU-nivå, nämligen den så kallade öppna data-direktivet som är implementerat i svensk rätt genom lagen (2022:818) om offentliga sektorns tillgängliggörande av data, samt i det så kallade Inspire-direktivet som är implementerat genom lagen (2010:1767) om geografisk miljöinformation.

Vår uppfattning är att den ovan nämnda ordningen redan utgör den gällande ordningen för fastighetsregistret. Vårt förslag är att dessa förhållanden tydliggörs i den nya lagen.

14.4.2 Förhållande till krav på tillhandahållandeverksamheten som följer av EU-rätt

Krav enligt EU-rätt som påverkar elektroniskt tillhandahållande ska gälla i den verksamhet som regleras i den nya lagen. Sådana krav finns i öppna data-lagen och lagen om geografisk miljöinformation.

Vi har uppfattat att det som vållat tillämpningsproblem i detta fall främst är att dessa lagar har delvis andra eller överlappande syften jämfört med syftet med tillhandahållandeverksamheten. Vårt förslag är därför att det ska framgå i den nya lagen att nämnda lagar gäller i tillhandahållandeverksamheten.

Detta innebär bland annat att regler om handläggning av begäran enligt öppna data-lagen ska tillämpas för handläggning av begäran om digital åtkomst till fastighetsregistret, och om hur beslut i sådana ärenden kan överklagas. Andra krav som framgår av dessa lagar är formatkrav och krav på vilka villkor som får ställas upp. Lantmäteriet

behöver alltså inte ta ställning till om de andra lagarna är tillämpliga i tillhandahållandeverksamheten.

Genom en uttrycklig koppling mellan tillhandahållandeverksamheten och lagen om geografisk miljöinformation tydliggörs också att informationsansvaret enligt den lagen ställer krav på tillhandahållandeverksamheten och alltså inte ska ses som något separat eller parallellt tillhandahållandeansvar. Det minskar enligt vår uppfattning problemet med överlappande regler.

Informationsansvaret som följer av lag om geografisk miljöinformation ska med andra ord ses som ett uttryck för krav på tillhandahållandeverksamheten i fråga om den informationen utifrån de mål som avses i den lagen.

EU-rätten håller för närvarande på att utvecklas i fråga om regler som ska stödja EU:s inre marknad för data och dataekonomi. Det innebär att ytterligare krav så småningom kan behöva läggas till för att tydliggöra att de gäller i tillhandahållandeverksamheten. Det kan exempelvis handla om kommande nya krav på datahantering, så kallad interoperabilitet (se avsnitt 10.4). Beskrivning av begreppet interoperabilitet finns i SOU 2023:96 s. 38–41.

14.4.3 Förhållande till annan särskild reglering som möjliggör nationellt tillhandahållande av fastighetsinformation

Lantmäteriet ansvarar även för andra register som innehåller information som kan knytas till fast egendom och som har ett offentlighetssyfte (se avsnitt 3.9). Exempelvis ansvarar Lantmäteriet för samfällighetsföreningsregistret enligt förordningen (1993:1270) om förande av samfällighetsföreningsregistret. Motsvarande regler kan finnas för andra myndigheter. Fastighetsinformation regleras bland annat också i lagen om geografisk miljöinformation och kan innehålla fler uppgifter än vad som finns i fastighetsregistret.

Vårt förslag är att fastighetsinformation som regleras i annan lag eller förordning och som ingår i samhällets informationsförsörjning ska få tillhandahållas i den tillhandahållandeverksamhet som regleras i den nya lagen.

Genom förslaget görs reglerna om tillhandahållandeverksamhet i den nya lagen till en ram för elektroniskt tillhandahållande av fastighetsinformation.

Formuleringen samhällets informationsförsörjning har vi valt som ett generellt uttryck för när elektroniskt tillhandahållande ingår i ett offentligt åtagande som en särskild myndighetsuppgift. Det som kännetecknar att information ingår i samhällets informationsförsörjning är att det finns ett författningsreglerat ansvar att försörja samhället med information eller att informationen ingår i ett register eller annan informationssamling som syftar till att ge offentlighet åt informationen.

Exempel på författningsreglerat ansvar är 3 § 2 och 5 § 1 förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet, 1 § och 5 § lagen om geografisk miljöinformation. Exempel på register som syftar till att ge offentlighet åt informationen är samfällighetsföreningsregistret, se 3 § förordningen (1993:1270) om förande av samfällighetsföreningsregister.

Förslaget begränsas till att gälla i den mån det inte finns bestämmelser i annan lag eller förordning som avviker från den nya lagen.

14.5 Fastighetsregistret

Förslag: Det ska fortsatt finnas ett nationellt fastighetsregister. Registret ska finnas för det syfte som anges i lagens portalparagraf. Registret ska föras med hjälp av informationsteknik.

Fastighetsregistret ska fortsatt finnas och föras centralt under Lantmäteriets ansvar.

Enligt våra direktiv ska vi ta ställning till om ett decentraliserat informationsansvar bör införas för fastighetsregistret. Begreppen centraliserade eller decentraliserade informationssystem har vi tolkat som uttryck för olika sätt att organisera samarbetet mellan aktörer (se avsnitt 7.3.4). Hur samarbetet organiseras påverkar sedan hur ansvaret för informationen fördelas mellan aktörerna.

Lantmäteriet har framfört till oss att det inte är önskvärt att införa ett decentraliserat informationssystem för fastighetsregistret. Lantmäteriets syn är att fastighetsregistret fortsatt ska föras centralt med Lantmäteriet som ensamt ansvarig för informationen i registret. Inga av de intressenter vi träffat har framfört någon annan syn. Enligt Lantmäteriet behövs dock ett komplement till fastighetsregistret så

att viss information kan tillgängliggöras direkt från dataproducenten utan att behöva registreras i fastighetsregistret.

Vår bedömning är att behovet som Lantmäteriet framfört handlar främst om att kunna organisera tillhandahållandeverksamheten på annat sätt än registerverksamheten (se avsnitt 10.3). Bland annat av den anledningen föreslår vi en separat reglering av tillhandahållandeverksamheten (se avsnitt 14.9). Vi föreslår också nya regler om när vissa uppgifter inte behöver föras in i fastighetsregistret (se avsnitt 14.7.3).

Mot denna bakgrund föreslår vi att det fortsatt ska finnas ett nationellt fastighetsregister.

Det tydliggörs också i författningsförslaget att det rör sig om ett nationellt register. Detta för att tydligt avgränsa att det inte handlar om exempelvis kommunala fastighetssystem, se avsnitt 3.9.2.

I den nuvarande 1 § fastighetsregisterlagen används uttrycket automatiserad behandling. Vårt förslag är att detta begrepp ersätts till informationsteknik, som vi enligt vår uppfattning är ett mer modernt uttryck.

14.6 Registerinnehåll

Förslag: Beskrivningen av fastighetsregistrets innehåll tydliggörs i den nya lagen. Det nya i vårt förslag är att kravet på att registret ska delas in i olika delar tas bort.

Formuleringen fastighetsregistrets allmänna del ersätts med en beskrivning om att fastighetsregistret innehåller uppgifter om fast egendom och fastighetsrättsliga åtgärder som ska registreras enligt fastighetsbildningslagen, ledningsrättslagen, anläggningslagen eller liknande lag eller förordning.

Formuleringen fastighetsregistrets inskrivningsdel ersätts med en beskrivning om att fastighetsregistret innehåller uppgifter om ägande- och nyttjanderättsförhållanden och andra inskrivningsåtgärder som ska registreras enligt jordabalken.

Fastighetsregistrets innehåll tydliggörs också i förhållande till vilka uppgifter som skapas av någon annan än lantmäterimyndigheterna och inskrivningsmyndigheten. Det rör sig om uppgifter om fastighetstaxering, adresser, byggnader och uppgifter om planer, bestämmelser, beslut och utredningar. Dessa uppgifter samlas under en egen punkt som rör sådana särskilda typer av uppgifter.

14.6.1 Fastighetsinformation som skapas av lantmäterimyndigheterna och inskrivningsmyndigheten

Fastighetsregistret har en särskild koppling till den fastighetsrättsliga regleringen, som förutsätter att vissa uppgifter registreras i registret (se avsnitt 5.3).

Denna koppling är helt avgörande för att förstå varför registret finns och varför det är viktigt att uppgifterna ges offentlighet. Utifrån denna koppling dras också en gräns för vilken information som måste registreras eller som annars är nödvändig för att kunna föra registret eller säkerställa att uppgifterna är så tillförlitliga som möjligt.

Det är fråga om uppgifter som rör fast egendom eller fastighetsrättsliga åtgärder enligt fastighetsbildningslagen (1970:988), ledningsrättslagen (1973:1144) och anläggningslagen (1973:1149) eller annan liknande lag eller förordning. Det är alltså uppgifter som i dag återfinns i den allmänna delen i fastighetsregistret.

Det rör sig vidare om uppgifter om ägande- och nyttjanderättsförhållanden eller andra inskrivningsåtgärder som ska registreras enligt jordabalken. Dessa uppgifter återfinns i dag i fastighetsregistrets inskrivningsdel.

I den nuvarande 3 § fastighetsregisterlagen framgår enbart att registret innehåller ett antal delar, men inte vilka uppgifter som egentligen finns där och varför.

Vi föreslår därför att det i den nya lagen ska finnas en övergripande beskrivning av vilka uppgifter det rör sig om. Innehållet i registret renodlas då per automatik i dessa fall till de uppgifter som tas fram av lantmäterimyndigheterna och inskrivningsmyndigheten, vilket framgår av beslutsbefogenheterna i de författningar som beskrivningen av uppgifterna hänvisar till.

Fördelen med denna ordning är att det uppstår en naturlig avgränsning mot uppgifter som kan omfattas av problemet med dubbelhantering som vi beskrivit i avsnitt 7.3. Avgränsningen underlättar i sin tur att införa åtgärder som minskar detta problem.

14.6.2 Information som har fastighetsanknytning och som skapas av andra offentliga aktörer

En konsekvens av förslaget i föregående avsnitt är att vissa uppgifter som finns i den allmänna delen i fastighetsregistret behöver lyftas ut och anges särskilt. Det rör sig främst om uppgifter som avser planer, bestämmelser om marks användning, beslut och utredningar som i dag regleras i 3 § 3 och 27 § fastighetsregisterförordningen (se avsnitt 7.3.1).

Fastighetsregistrets övriga delar utgör i sin helhet information som har fastighetsanknytning och som skapas av någon annan än lantmäterimyndigheterna och inskrivningsmyndigheten. Uppgifterna finns i dag i byggnadsdelen, adressdelen och taxeringsuppgiftsdelen.

Samtliga dessa informationsslag berörs alltså i olika omfattning av problemet med dubbelhantering, se problembeskrivningen i avsnitt 7.3.1. I vissa fall kan dubbelhantering av olika skäl vara fortsatt aktuellt, exempelvis avseende taxeringsuppgifterna. Dubbelhantering av andra uppgifter, exempelvis om planer och bestämmelser med mera, kan däremot behöva minskas i högre utsträckning. När dubbelhantering kan behöva fortsätta eller minska beror enligt vår uppfattning bland annat på hur rådande förhållanden ser ut, det vill säga vilka reella möjligheter som finns för en effektiv och säker hantering, samt vilken effekt hanteringen får på informationens tillförlitlighet.

På sikt bör dock all dubbelhantering minskas eller undvikas. Vår uppfattning är att mer ordning och reda i de offentliga registren, när det gäller dubbelhantering av samma uppgifter, är en förutsättning för digitalisering av informationshanteringen i samhällets olika processer, inte minst samhällsbyggnadsprocessen (se avsnitt 7.3.3 och 10.5).

Vårt förslag är att fastighetsregistrets innehåll i denna del ska samlas under en övergripande punkt i den nya lagen. De olika informationsslagen (taxeringsuppgifter, adressuppgifter, byggnadsuppgifter med mera) ska anges för att tala om vad som ingår i informationsinsamlingen. Detta underlättar att i nästa steg införa åtgärder som minskar problemet med dubbelhantering i relevanta fall.

Eftersom åtgärderna på problemet med dubbelhantering samt andra problem som avser innehållet i registret främst berör regler som i dag finns på förordningsnivå, behandlas dessa särskilt i avsnitt 14.7.

14.6.3 Kravet på indelning i registerdelar tas bort

Vårt förslag om reglering av innehållet i registret innebär att det inte längre uppställs några krav i lag på att innehållet måste vara indelat i olika registerdelar. Förslaget innebär att ramarna för innehållet anges i fråga om vilka uppgifter som ingår i registret.

Enligt våra direktiv ska vi bland annat överväga en tydligare struktur i fråga om registrets innehåll.

I direktiven beskrivs också att vissa uppgifter inte behöver registreras utan kan beräknas fram. Dessutom förekommer det dubletter av samma uppgifter i registrets olika delar, se avsnitt 7.3.1. I direktiven nämns hantering av avtalservitut som ett särskilt exempel på problemet med dubletter. Lantmäteriet har beskrivit liknande problem i fråga om den geometriska beskrivningen som finns i fastighetsregistrets allmänna del.

Vår bedömning är att nämnda problem i huvudsak är en konsekvens av att det i lag ställs krav på registrets struktur. Att registret strukturerats i olika delar har sin grund främst i att de berörda uppgifterna en gång i tiden tillhörde separata register eller databaser (se SOU 1997:3 s. 129 och prop. 1999/2000:39 s. 77 f.).

I den nuvarande fastighetsregisterlagen ställs det krav på att enbart behöriga myndigheter får föra in och ta bort uppgifter i registret. Behörighetsregleringen är i sin tur samordnad med vilken del i registret som uppgifterna ingår i.

Vi ser dock inte någon anledning till att ställa krav på indelning i olika registerdelar för att behörighetsreglerna ska kunna följas. Behörighetsreglerna kan införas i de system som fastighetsregistret finns i, genom tekniska åtgärder.

Användarna av fastighetsregistret har framfört att strukturen med delar i registret inte är relevant utifrån ett användarperspektiv, se avsnitt 7.4.4.

Mot denna bakgrund bedömer vi att nuvarande krav på viss struktur för fastighetsregistret utgör ett hinder för en effektiv och säker informationshantering i fastighetsregistret. Lantmäteriet har till exempel framfört att vissa uppgifter i registret har en ologisk placering, se avsnitt 7.4.2. Vad som är en logisk placering av uppgifter i ett register bör enligt vår uppfattning inte regleras på lag- eller förordningsnivå. I den nya lagen ska det därför inte finnas några krav på hur registret ska struktureras.

Registrets innehåll ska i stället, som vi skrev ovan, beskrivas utifrån vilka uppgifter som ingår i registret. Fördelen med detta är att Lantmäteriet ges möjlighet att strukturera informationen så att hanteringen av informationen kan effektiviseras och göras mer säker. Det innebär att Lantmäteriet inte längre behöver överväga var i registret en uppgift är placerad, utan styr själv över den logiska uppbyggnaden av registret. Vi har inte identifierat någon nackdel med denna ordning. Utifrån ett användarperspektiv är indelningen av registret i olika delar inte längre relevant. Att kravet på viss struktur tas bort innebär inte att vissa hanteringskrav i den nuvarande fastighetsregisterförordningen eller fastighetsbildningskungörelsen tas bort, utan de gäller i förhållande till de relevanta uppgifterna.

Vår uppfattning är att ett sådant synsätt också stämmer bättre överens med definitionen av register i dataskyddsrättslig mening. Enligt artikel 4.6 EU:s dataskyddsförordning definieras register som en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgänglig enligt särskilda kriterier, oavsett om samlingen är centraliserad, decentraliserad eller spridd på grundval av funktionella eller geografiska förhållanden.

Problemet om dubbelhantering av avtalsrättigheter behandlas närmare under avsnitt 14.8.1.

14.7 Reglering av registerinnehållet på förordningsnivå

Förslag: Mer detaljerade bestämmelser om fastighetsregistrets innehåll föreslås även i fortsättningen regleras på förordningsnivå.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ges ett bemyndigande att meddela föreskrifter om registrets innehåll och ytterligare uppgifter som får ingå. Det nuvarande innehållet som regleras som digital registerkarta föreslås ersättas med begreppet geometrisk information.

14.7.1 Närmare om bemyndigandet

Regeringen konstaterade i förarbetena till den nuvarande fastighetsregisterlagen att det är naturligt att lagen anger vissa yttre ramar för vad registret kan innehålla, men att det inte är lämpligt att i detalj lagreglera innehållet, se prop. 1999/2000:39 s. 79.

Samma utgångspunkt gäller även för våra förslag. Vår bedömning är att det fortsatt ska vara regeringens uppgift att genom föreskrifter i förordning precisera innehållet i fastighetsregistret. Mot bakgrund av vår bedömning i avsnitt 12.4 om att lagkrav gäller för reglering av fastighetsregister- och tillhandahållandeverksamheten säkerställs behovet av reglering på förordningsnivå genom ett bemyndigande till regeringen att meddela föreskrifter.

14.7.2 Vissa justeringar i registerinnehållet behövs

Förslag: Vissa justeringar föreslås bland annat i registerinnehållet i syfte att säkerställa tillförlitligheten till registret. Detta inkluderar förslag som innebär att redovisningen av uppgifter om identitetsnummer ska bli mer fullständig, att föråldrade krav på registrering av vissa uppgifter eller krav på undantag från registrering tas bort samt att beslutsrätt förtydligas i fråga om namn som ingår i registerbeteckningar.

Vissa andra förenklingar föreslås också inbegripet att de nya reglerna ska göras mer överskådliga än de befintliga.

Enligt våra direktiv ska vi bland annat bedöma vilka uppgifter som bör ingå i registret, med särskild inriktning på att dubbelregistrering bör undvikas.

Det bör inledningsvis noteras att det konkreta innehållet i fastighetsregistret i dag regleras i fastighetsregisterförordningen som vi beskrivit i avsnitt 4.4. Innehållet i registret motsvarar i stort sett innehållet som tidigare reglerades i fastighetsdatakungörelsen (1974:1058), fastighetsregisterkungörelsen (1974:1059) och inskrivningsregisterkungörelsen (1974:1061). En närmare beskrivning av hur innehållet fördes över till fastighetsregisterförordningen finns i SOU 1997:3 s. 198–215.

Det bör noteras att fastighetsregisterförordningens bestämmelser baseras på hur registret ska struktureras, vilket är ett krav som ställs i fastighetsregisterlagen. I avsnitt 14.6.3 har vi föreslagit att kravet på viss registerstruktur ska tas bort. Som en konsekvens av detta behöver samma utgångspunkt även gälla för förordningen. Förordningen behöver i övrigt förenklas och göras mer överskådlig.

I avsnitt 7.4 beskriver vi flera problem med registrets innehåll, som bland annat rör en ofullständig redovisning och föråldrade krav på undantag från redovisning. I dessa delar har vi kommit fram till att vissa justeringar i innehållet behövs. Förslagen redovisas nedan.

Fullständig redovisning av identitetsnummer

Problemet med ofullständig redovisning av identitetsnummer beskrivs i avsnitt 7.4.1 och 7.4.3. Registrering av identitetsnummer avser i dag enbart uppgift om personnummer om sådant finns.

En konsekvens av att uppgifterna om identitetsnummer inte är fullständigt redovisade är att det är svårare att tillgodose de registrerades rättigheter, exempelvis om en person har fått ett annat identitetsnummer och vill att detta ska ändras i fastighetsregistret. Personer som folkbokförs i Sverige tilldelas ett personnummer. Personer som inte är eller har varit folkbokförda i Sverige tilldelas samordningsnummer enligt lagen (2022:1697) om samordningsnummer.

En annan konsekvens är att uppgifter om utländska fastighetsägare och uppgifter om juridiska personer som huvudregel blir ofullständiga. Identitetsbeteckningar för juridiska personer regleras i lagen (1974:174) om identitetsbeteckning för juridiska personer med flera.

I avsnitt 7.4.3 har vi också beskrivit de så kallade GD-nummer som är särskilda registreringsnummer i beskattningsdatabasen hos Skatteverket och som finns i fastighetsregistret.

För att uppgifter om identitetsnummer ska kunna registreras i fastighetsregistret, behöver de fångas i samband med ansökan om lagfart. Utredningen om skärpta kontroller vid fastighetsförvärv föreslår i betänkandet *Vem äger fastigheten* (SOU 2023:55) s. 116, att ansökan om lagfart i fråga om fysiska personer ska innehålla uppgift om förvärvarens personnummer eller samordningsnummer. I fråga om juridiska personer föreslår utredningen att en ansökan om lagfart ska innehålla uppgift om förvärvarens organisationsnummer. Syftet

med förslaget är att skärpa kontrollen vid fastighetsförvärv. Problemet med dagens regler innebär att det finns en risk för att det namn som angivits på förvärvshandlingar och ansökan om lagfart, inte motsvaras av någon verklig person. Vi har uppfattat att detta ökar risken för att det rättsliga systemet används som verktyg i ekonomisk brottlighet.

Utifrån utredningens förslag ser vi det som en naturlig följdändring i reglerna för fastighetsregistret att de identitetsnummer som ska anges i samband med lagfartsansökan också ska registreras i registret. Utredningens förslag är därmed också en förutsättning för våra förslag.

Enligt 19 kap. 1 § jordabalken finns det krav på att inskrivning enligt jordabalken förs in i fastighetsregistret. Den föreslagna åtgärden är viktig inte minst för att förhindra att fastighetsregistret används som verktyg i ekonomisk brottlighet. Av den anledningen föreslår vi att det också ska vara möjligt att föra in registreringsnummer (GD-nummer) som finns i beskattningsdatabasen hos Skatteverket, i anslutning till uppgifter som rör taxering.

Vår bedömning i fråga om påverkan på skyddet för personlig integritet är att skyddet stärks. Det faktum att registrering av identitetsnummer blir mer heltäckande och fullständigt är nödvändigt för att upprätthålla skyddet för den personliga integriteten och för att tillgodose registrerades rättigheter. Åtgärden bedöms som nödvändig och proportionerlig i förhållande till syftet med fastighetsregistret. Vår bedömning är att integritetsriskerna inte ökar med anledning av vårt förslag, jämfört med de risker som redan gäller för personnummer som finns i fastighetsregistret. Begränsningar i fråga om behandling av personnummer och samordningsnummer behandlas i avsnitt 13.8.

Förslaget innebär ändringar i 44 och 64 §§ nuvarande fastighetsregisterförordning och föranleder följdändringar i 53 §, 67 § och 76 och 77 §§ fastighetsregisterförordningen. Motsvarande ändring behövs också i 19 kap. 27 § jordabalken.

Sammanfattningsvis föreslår vi att fastighetsregistret ska innehålla en mer fullständig redovisning av identitetsnummer och motsvarande beteckningar.

Föräldrade undantag från krav på registrering tas bort

I våra direktiv nämns regler om undantag från registrering av fastighetsrättsliga åtgärder som ett problem. Problemet beskrivs i avsnitt 7.4.1.

Detta handlar om olika typer av undantag. Ett undantag rör huvudregeln om att fastighetsrättsliga och tekniska åtgärder ska redovisas beträffande fastighet och samfällighet. Ett annat undantag rör registrering av rättigheter. Ytterligare ett undantag rör samfälligheter som inte registrerades enligt tidigare lagstiftning.

De bakomliggande skälen till undantagen kommer ursprungligen av arbetsbördan som var förknippad med registrering när den gjordes i manuella fysiska register och med datafångsten som skedde vid fastighetsdatasystemets uppbyggnad.

I princip alla dessa undantag har enligt Lantmäteriet blivit föräldrade och får i dag motsatt effekt. Lantmäteriet har framfört att undantagen numera ökar arbetsbördan och medför manuellt arbete för att identifiera de rättsförhållanden som inte blivit registrerade. Informationssökningen blir också onödigt komplicerad.

De undantag som fortfarande är relevanta avser enligt Lantmäteriet 21 § fastighetsregisterlagen i fråga om anmärkningar till åtgärder, se punkterna 3, 7 och 11–13, samt delar av anmärkning som avser rättigheter.

Punkten 3 avser undantag vid avregistrering av samfällighet då åtgärden inte ska redovisas på fastighet som äger del i samfälligheten.

Punkten 7 avser undantag för redovisning av förordnande enligt 5 kap. 33 a § eller 7 kap. 13 § fastighetsbildningslagen (1979:988) som inte ska redovisas på den fastighet till vars förmån rättigheten gäller.

Punkterna 11–13 handlar om kraftledningsservitut, ledningsrätt som avser starkström och expropriationsåtgärd eller beslut om inlösen enligt plan- och bygglagen (2010:900).

Undantaget som fortfarande är relevant i fråga om rättigheter avser servitut som ska utövas enbart på eller av registrerade samfälligheter. Dessa får redovisas på samfälligheten i stället för på fastigheter som har del i denna, vilket också gäller i tillämpliga delar vid redovisning av ledningsrätt.

Vi instämmer i Lantmäteriets syn om att målsättningen för ett modernt register måste vara en fullständig redovisning av de fastighetsrättsliga åtgärderna. Vårt förslag är därför att undantagsreglerna ska tas bort i samtliga delar utom de som nämnts ovan.

Kravet på redovisning av vissa uppgifter tas bort

Enligt Lantmäteriet finns det uppgifter i fastighetsregistret som inte längre är relevanta eller som av andra skäl inte längre bör ingå i registret. Problembeskrivningen finns i avsnitt 7.4.2.

Uppgifter om fiskevårds- och viltvårdsområde är inte obligatoriska och Lantmäteriet har fattat beslut om att inte registrera dessa uppgifter i fastighetsregistret för de kommuner som Lantmäteriet ansvarar för som statlig lantmäterimyndighet. Nästan alla kommunala lantmäterimyndigheter har fattat motsvarande beslut. Lantmäteriet har framfört att det inte finns något allmänt intresse eller efterfrågan av uppgifterna. Vi har inte identifierat något som tyder på motsatsen.

Uppgift om väckt förordnande enligt 6 kap. 5 § plan- och bygglagen är inte längre relevant eftersom den bestämmelsen upphörde att gälla 2018. Vår uppfattning är att kravet på redovisning av dessa uppgifter borde ha tagits bort som en följdändring redan i samband med ändring av plan- och bygglagen.

Lantmäteriet har vidare framfört att krav på redovisning av uppgift om vägrätt på registerkartan kan tas bort eftersom inga sådana uppgifter redovisas på registerkartan. Anledningen till det är att kvaliteten och fullständigheten har varit mycket bristfällig.

Enligt Lantmäteriet skulle det krävas omfattande resurser för att mäta in vägrätter så att de kan redovisas på registerkartan och att nyttan inte uppväger kostnaden för en sådan redovisning. Vi har inte funnit anledning att göra en annan bedömning än den som framförts av Lantmäteriet.

Vår bedömning är att fortsatta krav på redovisning av uppgifter som inte är relevanta eller inte efterfrågas påverkar tillförlitligheten till fastighetsregistret negativt.

Mot denna bakgrund föreslår vi att uppgifter om fiskevårds- och viltvårdsområde, väckt förordnande och uppgifter om vägrätt på registerkartan tas bort ur innehållet i fastighetsregistret.

Krav på uppgift om beteckning för arkivakt ersätts med krav på uppgift om beteckning på handlingar som ligger till grund för registreringen

Lantmäteriet har framfört att det finns vissa problem när det gäller krav på så kallade kopplingsuppgifter, det vill säga koppling mellan den uppgift som registreras och de handlingar som ligger till grund för registreringen. Problemet berör kopplingsuppgifter till planer och bestämmelser om marks användning, beslut eller utredningar och beskrivs i avsnitt 7.4.3.

I dag ställs det krav på att kopplingsuppgiften ska vara beteckning på arkivakten. Enligt Lantmäteriet är detta problematiskt eftersom handlingar som rör planer, bestämmelser om marks användning, beslut eller utredningar inte finns samlade i ett enda arkiv. Vissa handlingar (kopior) är samlade i databasen enligt förordningen (2011:58) om behandling av personuppgifter i Lantmäteriets databas för arkiverade handlingar.

Enligt Lantmäteriet blir det i dag vanligare att de bakomliggande handlingarna görs tillgängliga på annat sätt vilket också öppnar för andra typer av kopplingsuppgifter än beteckning på arkivakt.

Vi har uppfattat att målet med krav på kopplingsuppgiften i fastighetsregistret är att användaren enkelt ska kunna hitta fram till de bakomliggande handlingarna och att den nuvarande kopplingsuppgiften, beteckning på arkivakt, inte leder till att detta mål kan uppfyllas.

Vår bedömning är att sådana krav på innehållet i fastighetsregistret, precis som vi nämnt tidigare, har en negativ påverkan på tillförlitligheten till fastighetsregistret. Det är viktigt att uppgifter ska kunna kontrolleras och att det är lätt att hitta de bakomliggande handlingarna som ligger till grund för registreringen. Om det finns bättre sätt att uppnå målet bör dessa sätt tillåtas.

Begreppet beteckning uppfattar vi som ett vedertaget begrepp i och med att det regleras som en uppgift enligt 5 kap. 2 § 2 punkten offentlighets- och sekretesslagen (OSL). En beteckning behöver inte vara ett diarienummer. I vårt fall handlar det om en beteckning på handlingar som ligger till grund för registreringen som helt enkelt identifierar handlingarna så att det går att hitta dessa. Vår uppfattning är därmed att begreppet beteckning fortsatt bör kunna användas, men att kopplingen inte behöver göras till arkivakt utan till de relevanta handlingarna.

Mot denna bakgrund föreslår vi att kravet på kopplingsuppgift justeras och att uppgift om arkivakt ersätts med handlingar som ligger till grund för registreringen.

Beslutsrätt förtydligas kring namn i registerbeteckningar

Den nuvarande regleringen av fastighetsregistret på förordningsnivå innehåller särskilda regler om administrativ indelning av fastigheter och samfälligheter. Denna indelning är sedan grunden för hur uppgifter redovisas i registret. Reglerna talar också om vilka uppgifter beteckningen för varje indelningsnivå ska bestå av. Beteckningarna är på så sätt informationsbärande. Ur rättslig synpunkt är beteckningarna ett sätt att fastställa vilket objektet som berörs bland annat av de fastighetsrättsliga åtgärderna. Beteckningarna har därmed en viktig funktion för att säkerställa syftet med fastighetsregistret.

Vissa beteckningar ska enligt den nuvarande regleringen innehålla olika typer av namn, till exempel traktnamn. Förordningen talar därför om vem som beslutar om sådana namn inklusive hur samråd ska ske inför sådana beslut.

Beskrivningen av problembilden i denna del finns i avsnitt 7.4.6.

Beslut om fastigheters och samfälligheters registerbeteckningar regleras i 19 och 20 §§ fastighetsregisterförordningen

Lantmäteriet efterfrågar att 20 § förtydligas i fråga om beslutsrätt om uppgiften särskilt namn, som regleras i 15 § fastighetsregisterförordningen. Myndigheten menar att det åligger Lantmäteriet att fatta sådana beslut enligt myndighetens instruktion. Lantmäteriet efterfrågar också att 20 § andra stycket kompletteras med samråds-skyldighet med Lantmäteriet.

Vi har uppfattat att den ordning som Lantmäteriet förespråkar redan är den gällande ordningen och att det finns upparbetade rutiner mellan Lantmäteriet och kommunerna i dessa frågor.

Mot bakgrund av den viktiga funktion beteckningarna har i samhället är det enligt vår uppfattning också viktigt att dessa beslutas i rätt ordning. Oklarheter i ordningen kring besluten bör därför minskas genom tydliggörande av den ordning som är gällande. Vi föreslår därför att reglerna justeras utifrån de förslag som Lantmäteriet har lämnat och att kopplingen till kulturmiljölagens regler om god ortnamnsred tydliggörs.

Enligt vår uppfattning finns det också anledning att göra reglerna i denna del mer överskådliga.

Utformning av beteckning för registerenheten byggnad renodlas

I våra direktiv beskrivs att vissa uppgifter inte behöver registreras utan kan beräknas fram när det behövs. Lantmäteriet har förklarat att det bland annat rör sig om att kopplingar mellan uppgifter har byggts in juridiskt i registerbeteckningen för uppgifter om byggnader. Att kopplingen ska finnas är inte en fråga, utan frågan är om kopplingen måste göras i samband med beslut om beteckning och därmed vara en del av beteckningen. Problemet i denna del beskrivs i avsnitt 7.3.1.

De regler som berörs är 61 och 62 §§ fastighetsregisterförordningen. Beteckningen för registerenheten byggnad fastställs enligt 61 § och ska bestå av registerbeteckningen för den fastighet eller samhällighet där byggnaden är belägen med tillägg av ett löpnummer för varje byggnad. Enligt 62 § ska för varje enhet redovisas, förutom nyss nämnda beteckning, även adress om sådan finns redovisad och uppgift om belägenhet. Dessutom får uppgifter som har fastställts vid fastighetstaxering redovisas.

En konsekvens av dagens regler är att Lantmäteriet har behövt utveckla ett separat bristhanteringssystem för att rätta till kopplingen mellan byggnaden och den fastighet den hör till. Enligt Lantmäteriet kan syftet med reglerna uppnås utan att kopplingen måste fastställas i beteckningen.

Som vi redan varit inne på tidigare är det viktigt att uppgifterna i fastighetsregistret är tillförlitliga eftersom de bland annat används som underlag i beslut i många samhällsprocesser.

Mot denna bakgrund föreslår vi att beteckningen för redovisningsenheten renodlas till att endast avse ett löpnummer för varje byggnad. Kravet på koppling av registerbeteckningen för fastighet föreslås regleras separat. Användaren kommer alltså även i fortsättningen att kunna se vilken fastighet byggnaden ligger på.

Vår bedömning är att förslaget inte får några negativa konsekvenser på det informationsbärande innehållet i beteckningen för registerenheten byggnad. Kopplingen till fastigheten kommer att finnas kvar, dock inte som en del av beteckningen. Den skillnad som åstadkoms

med förslaget är att kommunerna som beslutar om byggnadsbeteckningen kan komma överens med Lantmäteriet om ordningen för hur redovisningen av kopplingen till fastighet ska se ut för att minska risken för brister i dessa uppgifter. Vårt förslag hindrar inte att varje byggnad också har ett unikt nummer enligt nationella eller internationella standarder för den här typen av information.

Vår uppfattning är även att de krav som ställs i förordningen på olika typer av kopplingar inte hindrar Lantmäteriet att införa automatiserade förfaranden för att beräkna eller på annat sätt få fram uppgifterna så att kraven på redovisning uppfylls. Fördelarna med ett visst förfarande måste dock alltid ställas mot vilken påverkan förfarandet får på tillförlitligheten till uppgifterna.

14.7.3 Åtgärder för att minska dubbelhantering av information

Förslag: Nya regler föreslås för ett alternativt sätt att redovisa vissa uppgifter i fastighetsregistret. Syftet med reglerna är att säkerställa hög tillförlitlighet och mer fullständig redovisning av uppgifterna utan att det uppstår kopior i fastighetsregistret.

Fastighetsregistret ska i sådana fall enbart innehålla en uppgift om referens eller motsvarande som krävs för att kunna koppla uppgifterna till en fastighet, samfällighet, gemensamhetsanläggning eller andra uppgifter som finns i fastighetsregistret.

Förutsättningarna för att övergå till det alternativa sättet ska regleras i förordning.

Enligt våra direktiv ska vi bedöma vilka uppgifter som bör registreras, med särskild inriktning på att dubbelregistrering bör undvikas och överväga en tydligare struktur i fråga om registrets innehåll. Frågan om registrets struktur har vi behandlat i avsnitt 14.6.3.

Frågan om dubbelregistrering är enligt vår uppfattning beroende av en annan fråga i våra direktiv, nämligen frågan om vissa uppgifter inte behöver registreras, utan i stället kan tillhandahållas genom Lantmäteriets digitala tjänster, direkt från dataproducenten.

Behovet av dubbelregistrering kan enligt vår uppfattning minskas först när det går att tillgängliggöra informationen elektroniskt utan att den behöver registreras särskilt för det syftet. En förutsättning för det är att tillhandahållandeverksamhet ses som en separat verk-

samhet från registerverksamheten (se avsnitt 11.1.1). Därmed skapas det grundläggande förutsättningar för att minska dubbelhanteringen av informationen i fastighetsregistret.

Lantmäteriets vision om hur minskningen av dubbelhantering bör ske och för vilka uppgifter har vi beskrivit i avsnitt 7.3.4. Som en utgångspunkt rör det sig som om de uppgifter som regleras i vårt förslag till 2 kap. 2 § 3 punkten i den nya lagen. Det är alltså uppgifter och andra åtgärder eller förhållanden som har fastighetsanknytning och avser fastighetstaxering, adresser, byggnader och planer, bestämmelser om marks användning, beslut och utredningar. Med andra ord är det uppgifter som skapas av någon annan än lantmäterimyndigheterna och inskrivningsmyndigheten.

En avgränsning är dock enligt Lantmäteriet att det bör främst vara om uppgifter som redan finns i andra författningsreglerade register. Vi återkommer till denna fråga i avsnitt 14.12.

Vårt förslag är att ett alternativt redovisningssätt införs i syfte att säkerställa hög tillförlitlighet och mer fullständig redovisning av uppgifterna utan att det uppstår kopior i fastighetsregistret. En positiv effekt av alternativet är att dubbelhantering minskas för samma uppgifter som till exempel finns i olika register.

Detta bör uttryckas på förordningsnivå som en princip som Lantmäteriet och de behöriga myndigheterna ska förhålla sig till. Principen bör anknyta till principen om en uppgift en gång, som syftar till att minska uppgiftslämnande och i stället stimulera att uppgifter återanvänds från den bästa källan.

Det måste enligt vår uppfattning finnas ett skäl för att inte tillämpa principen om det alternativa sättet är det bättre sättet för uppgifternas tillförlitlighet och fullständighet. Vårt förslag är därför att valet mellan de olika alternativen ska ske genom en noggrann lämplighetsprovning som görs av Lantmäteriet i samråd med berörda myndigheter. Beslut om övergång till det nya redovisningssättet föreslås meddelas genom myndighetsföreskrifter (se vidare avsnitt 14.7.8).

Lämplighetsbedömning ska göras med hänsyn till krav på skydd för personlig integritet, informationssäkerhet och skyddsintressen som avser Sveriges säkerhet. Övergång till det nya redovisningssättet får inte heller innebära försämringar för användarna av fastighetsregistret eftersom det skulle motverka syftet med registret.

Vilket sätt som är mest lämpligt bör enligt vår uppfattning inte heller enbart handla om vad som är mest kostnadseffektivt eller behovsstyrt från användarnas perspektiv. I begreppet kostnadseffektivt ingår att det alternativa redovisningssättet också ska ge fördelar för dem som skapar och tillgängliggör informationen till Lantmäteriet. Som utgångspunkt ska därför den berörda myndigheten som har skapat uppgiften godkänna det nya redovisningssättet. Detta ska dock inte gälla om det finns en författningsreglerad skyldighet för den myndigheten att lämna uppgifterna till Lantmäteriet.

Sammantaget måste nyttan med det alternativa nya sättet för redovisning på totalen innebära både en effektivare och säkrare hantering, eller i vart fall minst lika effektiv och säker hantering, utifrån samhällets behov av informationen.

14.7.4 Tilläggsinformation

Förslag: Samma regler ska fortsatt gälla i fråga om uppgifter som har samband med fastighetsregistrets innehåll, så kallad tilläggsinformation.

Det har inte framkommit några problem eller behov avseende tilläggsinformationen i fastighetsregistret. Reglerna om tilläggsinformation beskrivs i avsnitt 4.4.7. Vad som utgör tilläggsinformation beskrivs i prop. 1999/2000:39 s. 88. Av nämnda proposition framgår att vissa uppgifter kan vara till nytta mest för den myndighet som för in uppgifterna medan andra uppgifter, exempelvis om fornlämningar, kan vara av mera allmänt intresse. Uppgifterna har dock ofta ett starkt samband med innehållet i fastighetsregistret och är inte särskilt integritetskänsliga.

Vi föreslår därmed inga ändringar i de delar som avser tilläggsinformation.

14.7.5 Geometrisk information

Förslag: Begreppet digital registerkarta föreslås ersättas med geometrisk information. Förslaget är också att minska detaljregleringen när det gäller krav på registrering av centralpunktskoordinater som enbart leder till en onödig informationshantering.

En annan särskild typ av uppgifter som fortsatt behöver ingå i fastighetsregistret är geometrisk information. I dag regleras dessa uppgifter på förordningsnivå som krav på att registret ska innehålla en registerkarta. Problembilden i denna del finns beskriven i avsnitt 7.3.1 och 7.4.5. Dels handlar problemet om krav på att så kallade centralpunktskoordinater ska finnas både kopplat till uppgiften och att de också ska redovisas på registerkartan. Dels handlar problemet om begreppet registerkarta som antyder att det finns en karta i registret. Det som enligt Lantmäteriet finns i fastighetsregistret är uppgifter som möjliggör visualisering av informationen i registret i karttjänster.

Vår uppfattning är att de befintliga kraven i fastighetsregisterförordningen om centralpunktskoordinater är alltför detaljerade och otidsenliga. I takt med teknikutvecklingen har kraven kommit att leda till onödig informationshantering. Kraven kan också ses som ett hinder för att arbeta med visualisering i 3D eller framtidens informationshantering av så kallade digitala tvillingar.

Målet med reglerna är enligt vår uppfattning att fastighetsregistrets innehåll ska kunna visualiseras i karttjänster vilket förutsätter att registret innehåller geometrisk information. Att uppgifterna ska kunna visualiseras i karttjänster är viktigt för att uppnå syftet med registret. Förenklat uttryckt måste det bland annat gå att enkelt kontrollera var fastigheten är belägen och ungefär hur gränserna för den ser ut.

Vilken information som visas i vilka karttjänster beror dock på vad informationen ska användas till. Medan uppgifter om fastighetsgränser kan behöva vara enkelt tillgängliga i karttjänster för gemene man, torde andra och mer detaljerade uppgifter vara tillgängliga enbart för dem som har berättigat intresse av uppgifterna. Vi instämmer alltså i Lantmäteriets beskrivning att det inte går att säga att en viss tjänst är en registerkarta som finns i fastighetsregistret. Det är inte heller kartans existens som är själva målet. Vikten ska i stället

läggas på att de nödvändiga uppgifterna, som möjliggör visualisering i karttjänster, finns i registret.

Mot denna bakgrund bedömer vi att begreppet geometrisk information ska ersätta begreppet digital registerkarta och att detaljregleringen ska minska i fråga om krav på registrering av centralpunktskoordinater. Mot bakgrund av hur viktiga uppgifterna är för att uppnå syftet med registret, nämns de redan i lagen i samband med bemyndigandet till regeringen.

Vi bedömer att förslaget inte påverkar tillförlitligheten till registret negativt. Förslaget innebär inte heller någon försämring utifrån ett användarperspektiv.

Att visualisera objekt i fastighetsregistret i 3D eller i framtiden som digitala tvillingar, kan dock innebära att nya risker uppstår utifrån ett säkerhetsperspektiv. Våra förslag som rör risker vid elektronisk tillhandahållande finns i avsnitt 14.9.4.

14.7.6 Adresser och byggnader

Bedömning: Ajourhållning av uppgifter om adresser och byggnader bör utformas som en skyldighet. Vi lämnar dock inte några förslag i den delen eftersom sådan ändring bedöms ligga utanför vårt uppdrag.

Lantmäteriet får i dag besluta att uppgifter om byggnader och adresser i en kommun ska föras i fastighetsregistret. Ett sådant beslut får meddelas endast om kommunen har begärt det och åtagit sig att redovisa uppgifterna (se 55 § och 60 § i den nuvarande fastighetsregisterförordningen).

Ajourföringen av adresser och byggnader i fastighetsregistret sköts i allt väsentligt av landets 290 kommuner. Detta görs dock med stöd av en överenskommelse mellan Lantmäteriet och respektive kommun, genom ett så kallat ABT-avtal. Avtalet reglerar bland annat att kommunen ska erhålla viss ersättning från Lantmäteriet för sin ajourhållning av adress- och byggnadsuppgifter i fastighetsregistret. Ersättningen har en viss koppling till Lantmäteriets intäkter från sitt tillhandahållande av informationen i fastighetsregistret.

Denna avtals- och ersättningshantering har funnits i många år, men den är resurskrävande och kan numera inte anses vara långsiktigt hållbar. Inte minst kommer ett eventuellt införande av öppna, avgiftsfria data innebära att en grundval för hela modellen dras undan. För det stora flertalet kommuner är den ersättning som Lantmäteriet betalar inte särskilt stor, även om den kan vara betydelsefull för den berörda delen av en kommuns förvaltning som erhåller beloppet.

Vårt uppdrag inkluderar inte finansieringsfrågor, men vi konstaterar att detta är en fråga som måste få en annan lösning och där det framstår som tämligen självklart att kommunerna ska vara skyldiga att ajourhålla dessa uppgifter så att de kan tillgängliggöras nationellt på ett enhetligt sätt. Vår bedömning är dock att ett sådant förslag ligger utanför vårt uppdrag.

14.7.7 Omstrukturering av den nuvarande fastighetsregisterförordningen

Förslag: Den befintliga fastighetsregisterförordningen upphävs och ersätts med en ny förordning som är mer överskådlig.

Den nuvarande förordningen (2000:308) om fastighetsregister är svåröverskådlig och innehåller ett föråldrat sätt för utformning av bestämmelser. Eftersom det krävs omfattande omstrukturering av förordningen för att göra den mer överskådlig, föreslår vi att den befintliga förordningen upphävs och ersätts med en ny.

Då även den nya förordningen kommer att vara omfattande, är vårt huvudsakliga förslag i denna del att det införs inledande bestämmelser som ger en överblick över innehållet. Förordningen föreslås också delas in i kapitel med en tydlig koppling till bemyndigandena i den bakomliggande nya lagen.

Utformningen av bestämmelserna föreslås i större utsträckning tydliggöras med mellanrubriker. Paragrafer som i dag innehåller flera sakfrågor föreslås delas upp i en paragraf per sakfråga. I övrigt föreslås språkliga och andra redaktionella förbättringar.

14.7.8 Föreskriftsrätt till Lantmäteriet

Förslag: Den befintliga föreskriftsrätten till Lantmäteriet förtydligas genom att tydliga bemyndiganden utformas till varje kapitel i den nya förordningen.

Ny föreskriftsrätt ges för beslut om alternativa redovisnings-sätt och för interoperabilitetslösningar.

Den befintliga föreskriftsrätten förtydligas

Lantmäteriets föreskriftsrätt kring fastighetsregistret avseende fastighetsregistrets innehåll framgår i dag av 83 § fastighetsregisterförordningen. Det rör sig bland annat om föreskrifter om verkställigheten av förordningen och om dispens i den enskilda fallet från bestämmelserna i förordningen, utom för bestämmelser som rör inskrivningsdelen.

Problembeskrivningen i denna del finns i avsnitt 7.5 och reglerna beskrivs i avsnitt 4.4.9.

Det problem som beskrivs i våra direktiv är att behovet av föreskrifter nämns på flera andra ställen i förordningen, som kan tolkas som ytterligare bemyndiganden. Enligt våra direktiv är denna reglering svåröverskådlig och kan i vissa fall motverka att föreskrifter meddelas på den lämpligaste nivån.

Vår bedömning är att enbart 83 § i fastighetsregisterförordningen utgör ett normgivningsbemyndigande, se avsnitt 4.4.9. När andra paragrafer i den förordningen hänvisar till att föreskrifter kan beslutas (se 25, 77 och 80 §§) läser vi dessa som upplysningar om att innehållet kan preciseras genom myndighetsföreskrifter. Det innebär dock enligt vår uppfattning inte någon avgränsning eller utökning av föreskriftsrätten enligt 83 § i förordningen.

Vårt förslag är att denna ordning förtydligas genom att det finns tydliga bemyndiganden med rätt för Lantmäteriet att meddela föreskrifter, för varje kapitel i förordningen. Genom en sådan reglering ska det vara enklare för Lantmäteriet att se hur bemyndigandena har avgränsats. Lantmäteriets föreskrifter kommer också enklare att kunna delas upp och till exempel meddelas per kapitel i förordningen.

Föreskriftsrätt för alternativa redovisningssätt

I avsnitt 14.7.3 har vi föreslagit att beslut om att gå över från nuvarande redovisning för viss information, till det alternativa sättet, ska ske genom en myndighetsföreskrift.

Den främsta anledningen till detta är att redovisningssättet måste vara transparent och ha förutsättningar för tillit på samma nivå som när redovisningen sker i registret. Beslut om myndighetsföreskrifter föregås av en särskild ordning och konsekvensutredning. Beslut fattas av Lantmäteriets styrelse. Detta bedöms ge goda förutsättningar för motsvarande tillitsnivå för redovisningssättet som när redovisningen sker i fastighetsregistret.

Föreskriftsrätt för interoperabilitetslösningar

När ett alternativ redovisningssätt tillämpas, uppstår det behov av föreskrifter som ersätter de krav som annars ställs av Lantmäteriet via de gränssnitt som används för att registrera uppgifter i fastighetsregistret. Kraven är viktiga för att informationen som Lantmäteriet tar emot ska kunna värderas hos Lantmäteriet och senare kunna tillhandahållas elektroniskt på ett standardiserat sätt.

Behovet är dock inte enbart knutet till det alternativa redovisningssättet utan bör enligt vår uppfattning utformas för hela innehållet i fastighetsregistret. Vi har i denna del anammat de begrepp och förslag som lämnats av Utredningen om interoperabilitet vid data-delning, se betänkandet *En reform för datadelning* (SOU 2023:96), s. 216. Utredningens bedömning är att den lagstiftning som redan finns inom sektorer bör användas som grund för styrning av interoperabilitet inom respektive sektor. Denna ska sedan vara möjlig att tillämpa tillsammans med styrning som ges på förvaltningsgemensam nivå. På så sätt främjas interoperabilitet mellan sektorer. Den avgränsning som ges i tillämpningsområdet i vår föreslagna lag bedömer vi som tillräcklig för att begränsa räckvidden av föreskriftsrätten i denna del.

Vårt förslag är att en definition av interoperabilitetslösningar tas in i den nya förordningen i enlighet med den nämnda utredningens förslag. Med interoperabilitetslösning menas en återanvändbar resurs som avser rättsliga, organisatoriska, semantiska eller tekniska krav, såsom konceptuella ramverk, riktlinjer, referensarkitekturer, tekniska

specifikationer, standarder, tjänster och applikationer, samt dokumenterade tekniska komponenter, såsom källkod, som syftar till att uppnå interoperabilitet vid datadelning.

Denna definition täcker det behov Lantmäteriet har på grund av reglerna om alternativa redovisningssätt. Den möjliggör vidare att fastighetsregistret i övrigt omfattas av krav på interoperabilitet som gör informationen i fastighetsregistret mer användbar. Vår bedömning är att denna föreskriftsrätt kräver bemyndigande i lag (se avsnitt 18.4).

14.8 Behörighet att föra in, ändra och ta bort uppgifter i registret

Förslag: Det ska fortsatt vara krav på att endast behöriga myndigheter får föra in, ändra och ta bort uppgifter i fastighetsregistret.

Begreppet behörig myndighet enligt viss lag eller förordning föreslås användas som ett samlingsnamn. För att underlätta förståelsen av innebörden av namnen lantmäterimyndighet, inskrivningsmyndighet och Lantmäteriet, föreslås att en förklaring tas in för dessa begrepp i den nya förordningen.

En mer samordnad hantering av avtalsrättigheter möjliggörs och innebär att behörighetsreglerna justeras för lantmäterimyndigheten. Som en följd av detta ersätts underrättsregler i fråga om avtalsrättigheter med en samordningsskyldighet mellan lantmäterimyndigheten och inskrivningsmyndigheten.

Vem som får föra in eller ta bort uppgifter i fastighetsregistret regleras i 4 § fastighetsregisterlagen. Reglerna kring behörighet beskrivs närmare i avsnitt 4.3.3.

Behörighetsreglerna har tidigare ansetts leda till att det uppstår krav på dubbelhantering av information, se avsnitt 7.3.2 om registrering vid källan. Våra förslag om hur dubbelhantering kan minskas handlar dock primärt om hur tillgängliggörande kan ske utan att registrering behöver ske, se avsnitt 14.6.2 och 14.7.3. Vårt förslag är därför att det ska fortsatt vara krav på att enbart behöriga myndigheter får föra in och ta bort uppgifter i registret.

Vårt förslag är att begreppet behörig myndighet används som ett samlingsnamn för offentliga aktörer som enligt lag eller förordning har rätt att föra in, ändra och ta bort uppgifter i registret. Vi har

uppfattat att de olika namn som används om Lantmäteriet i rättsliga sammanhang är förvirrande vid rättstillämpningen (se avsnitt 4.3.3). I författningstext kan det till exempel stå lantmäterimyndigheten, den statliga lantmäterimyndigheten, Lantmäteriet eller inskrivningsmyndigheten. I det första begreppet ingår även de kommunala lantmäterimyndigheterna. Vårt förslag är därför att dessa begrepp förklaras i den nya förordningen.

14.8.1 Hantering av avtalsrättigheter samordnas

Hantering av avtalsrättigheter nämns som ett särskilt exempel i våra direktiv på ineffektiv informationshantering, se problembeskrivning i avsnitt 7.3.1.

Vår uppfattning är att problemet främst beror på att uppgifterna historiskt registrerats av olika organisationer enligt olika regelverk (fastighetsbildningslagen och jordabalken) i olika registerböcker och med helt manuella rutiner. Detta har sedan följt med till den digitala hanteringen där uppgifterna registrerats i två separata delar av ett och samma register, men med krav på aviseringar mellan de behöriga registerförarna, se bland annat 75 § fastighetsregisterförordningen. Aviseringarna har föranlett den mottagande myndigheten att göra förändringar i registret, men utan någon prövning i sak.

Vem som är behörig att föra respektive del är särskilt reglerat. Denna ordning baseras, märkligt nog, från ett synsätt som inte tar hänsyn till att de registerförande myndigheterna faktiskt har tillgång till innehållet i registret och därmed har den kunskap som behövs för att exempelvis ändra en uppgift när ett avtalsrättigheter påverkas av en ändring i fastighetsindelningen.

Lantmäteriet har tidigare lämnat förslag till hur denna samordning skulle kunna effektiviseras bland annat genom att ändra behörighetsreglerna till inskrivningsdelen (se LM-rapport 2012:4 och Ju2013/02843). Förslaget innebar att uppgifterna enbart skulle redovisas i inskrivningsdelen och att behörig myndighet enligt fastighetsbildningslagen också skulle ha behörighet att föra in och ta bort uppgifter i den delen. Som framgår av avsnitt 7.3.1 återkallades dock detta förslag av Lantmäteriet.

Vi har föreslagit att lagkravet på att dela in registret i olika delar ska tas bort, se avsnitt 14.6.3. Det innebär att behörighetsreglerna inte knyts till viss del i fastighetsregistret utan till fastighetsregistret som helhet, men enbart för de relevanta uppgifterna. Därigenom möjliggörs en samlad hantering av uppgifter, som i det här fallet finns på olika ställen i registret. Genom vårt förslag finns det alltså därmed inga hinder för Lantmäteriet att hålla ihop hanteringen av avtalsrättigheter i fastighetsregistret, eftersom kravet på att vissa uppgifter ska finnas i en viss del och vissa i en annan del, inte längre finns.

Viss justering behövs dock av behörighetsreglerna för lantmäterimyndigheten. Av 23 kap. 9 § jordabalken framgår att om en inskriven rättighet kommer att gälla i en annan fastighet än den i vilken den har blivit inskriven, till följd av ett förordnande enligt 5 kap. 33 a § eller 7 kap. 13 § fastighetsbildningslagen (1970:988), ska rättigheten inskrivas i den andra fastigheten. Vårt förslag är att ett nytt stycke läggs till i 23 kap. 9 § jordabalken som ger lantmäterimyndigheten rätt att ändra den inskrivna rättigheten i fastighetsregistret, i enlighet med de beslut som lantmäterimyndigheten fattat. Detta föranleder också en justering i 5 kap. 33 a § fastighetsbildningslagens sista stycke där det behöver framgå att det är lantmäterimyndigheten som ska göra ändringen. Bestämmelsen i 7 kap. 13 § fastighetsbildningslagen behöver inte ändras eftersom den hänvisar till 5 kap. 33 a § samma lag. En upplysningsbestämmelse om dessa särskilda behörighetsregler föreslås tas in i 19 kap. 6 § fastighetsbildningslagen.

Som en konsekvens av detta minskar därmed behovet av underrättelse mellan lantmäterimyndigheten och inskrivningsmyndigheten. Lantmäteriet har redogjort för de relevanta underrättelsebestämmelserna i ovan nämnda rapport. Underrättelseskyldigheten i 75 och 76 §§ nuvarande fastighetsregisterförordning hanteras i vårt förslag till en ny förordning. De förordningsändringar som återstår rör 16 § inskrivningsförordningen (2000:309), 4 § ledningsrättskungörelsen (1973:1148) och 5 § anläggningskungörelsen (1973:1165).

14.9 Elektroniskt tillhandahållande av fastighetsinformation

Förslag: En ny regel föreslås som tydliggör att Lantmäteriets befintliga ansvar att försörja samhället med fastighetsinformation innebär en skyldighet att erbjuda fastighetsinformation i lämpliga elektroniska format och distributionssätt. Genom den nya regeln möjliggörs bland annat en tydligare reglering av hur långtgående skyldigheten är med hänsyn till säkerhetsintressen.

En upplysningsbestämmelse föreslås också om att särskilda regler finns för tillhandahållande av fastighetsbevis enligt kungörelsen om fastighetsbevis med mera.

14.9.1 Lantmäteriet har en skyldighet att erbjuda elektroniska format och distributionssätt för fastighetsinformationen

Vi har i tidigare avsnitt föreslagit att tillämpningsområdet för den nya lagen ska avgränsas i förhållande till bestämmelser som ger rätt till tillgång till information eller begränsar sådan rätt. Avgränsning görs också tydligt mot bestämmelser i annan lag eller förordning som rör skyddet för personuppgifter, krav på säkerhetsskydd och informationssäkerhet i övrigt, se avsnitt 14.4.1.

Det innebär egentligen ingen förändring i dagens ordning, men genom en sådan uttrycklig reglering tydliggörs att det inte finns någon konflikt mellan verksamhetsregleringen och bestämmelser i andra lagar eller förordningar som ger rätt till åtkomst, begränsar sådan rätt eller syftar till att säkerställa skydd för viss information såsom personuppgifter eller säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Sådana bestämmelser i andra lagar och förordningar har alltså alltid företrädde.

Vad verksamhetsreglerna däremot faktiskt ställer krav på är enligt vår uppfattning viktigt att formulera, eftersom det annars blir svårt att förstå vad det är som gör att det behövs ytterligare skyddsåtgärder för viss information.

De krav som ställs på verksamheten i dag, men som är underförstådda i Lantmäteriets instruktion och den nuvarande fastighetsregisterlagen, är att myndigheten ska erbjuda fastighetsinformationen i lämpliga elektroniska format och distributionssätt.

Detta uttrycks i förarbetena till fastighetsregisterlagen men i andra termer. Där sägs det att ju färre begränsningar som man uppställer i sätten att ta fram och använda informationen, desto bättre bli förutsättningarna för att utnyttja informationen, se prop. 1999/2000:39 s. 94. Det framgår också att en bred användning av informationen ligger i linje med de riktlinjer om utvecklandet av en effektiv informationsförsörjning som regering och riksdag har uttalat sig för (se nämnda prop. s. 73).

Det är alltså sätten att ta fram och använda informationen som är det viktiga för att uppnå syftet med verksamheten. I dag uttrycks detta med andra begrepp främst mot bakgrund av de begrepp som på senare år har introducerats i svensk rätt genom EU-rätten.

De begrepp som vi har valt för att formulera dessa krav på verksamheten är elektroniska format och distributionssätt, och att skyldigheten ligger i att lämpliga sådana ska erbjudas.

Elektroniska format regleras som begrepp i 2 kap. 2 § lagen (2022:818) om offentliga sektorns tillgängliggörande av data. Man kan förenklat säga att användningen blir effektivare om myndigheten väljer ett format som är maskinläsbart.

Begreppet distributionssätt har vi valt mot bakgrund av Öppna data-utredningens resonemang i delbetänkandet *Avgifter för information i elektronisk form* (SOU 2020:82) s. 62. Distributionssätt som till exempel olika gränssnitt regleras bland annat i ovan nämnda lag 2 kap. 3–4 §§. Ett annat exempel på reglering av distributionssätt är 5 § lagen om geografisk miljöinformation som talar om informationshanteringstjänster som bland annat ska göra det möjligt att söka och ladda ner information. Inom svensk rätt används ofta begreppen direktåtkomst och medium för automatiserad behandling för att tala om vilket distributionssätt som avses, vilket också framgår av 7 och 10 §§ fastighetsregisterlagen, men enbart i fråga om personuppgifter.

Vårt förslag är att kraven på tillhandahållandeverksamheten uttrycks i den nya lagen med begreppen elektroniska format och distributionssätt. Därigenom kan vi i nästa steg ringa in vilka risker som dessa krav medför i fråga om skydd för information.

Kraven på verksamheten anser vi bör uttryckas på ett särskilt sätt, så att det framgår att det handlar om att myndigheten måste agera proaktivt, men utan att det ger någon rätt eller skyldighet till visst format eller distributionssätt i det enskilda fallet. Syftet är att begränsa räckvidden av myndighetsuppgiften. Vi föreslår att räckvidden preci-

seras genom att tydligt ange att myndigheten har en skyldighet att erbjuda lämpliga elektroniska format och distributionssätt för fastighetsinformationen, med betoning på begreppen erbjuda och lämpliga. Vad som avses med begreppet lämpliga återkommer vi till i avsnitt 14.9.5.

Bedömningen av förenligheten med kraven i EU:s dataskyddsförordning finns i avsnitt 13.7–13.10.

14.9.2 Vad är det för verksamhet som avses?

Det bör uppmärksammas att elektroniskt tillhandahållande av fastighetsinformation är något som ålagts Lantmäteriet som en myndighetsuppgift (informationsförsörjning). Ansvaret att förse samhället med fastighetsinformation är författningsreglerat och framgår av Lantmäteriets instruktion, se avsnitt 5.4.3. För flertalet andra myndigheter är tillhandahållande av information en biprodukt från myndighetens ärendehandläggning (jfr SOU 2010:4 s. 181, SOU 2020:82 s. 62 f. samt prop. 2021/22:225 s. 78).

Flera av de problem som anges i våra direktiv är förknippade med denna särskilda typ av tillhandahållandeverksamhet. Det är därför viktigt att vara uppmärksam på att våra förslag inte avser elektroniskt tillhandahållande i generell mening, utan utgör en verksamhetsreglering för Lantmäteriet mot bakgrund av verksamhetens särskilda art.

14.9.3 Varför behövs en särskild reglering av tillhandahållandeverksamhet i detta fall?

En särskild reglering av tillhandahållandeverksamhet möjliggör lösningar på flera av de problem som nämns i våra direktiv. Nedan följer en sammanfattning av de relevanta frågorna i våra direktiv som rör reglering av tillhandahållandeverksamheten.

Det första problemområdet som nämns i direktiven handlar om en modern reglering med tydlig ansvarsfördelning. En av frågorna i denna del rör möjligheten att tillhandahålla information utan att behöva registrera den i fastighetsregistret. Vårt förslag i denna del finns dels i avsnitt 14.4.3, dels i 14.7.3. Förslagen innebär i korthet att tillhandahållandeverksamheten inte längre ska vara knuten till krav på registrering i registret. Av den anledningen behöver tillhandahållande regleras separat.

Det andra problemområdet i våra direktiv handlar om ökad förutsebarhet och bättre förutsättningar för integritetsskydd. Detta område innehåller bland annat en fråga om hur dataförmedlarnas och slutanvändarnas rätt till digital åtkomst till fastighetsregistret ska tydliggöras och hur sådan rätt ska prövas. Vårt förslag i denna del framgår av avsnitt 14.4.1 samt 14.4.2 och handlar om att tydliggöra förhållandet mellan verksamhetsregleringen och övergripande regler om vilken rätt som finns och hur en begäran prövas. I detta fall handlar det främst om förhållandet till lagen (2022:818) om den offentliga sektorns tillgängliggörande av data. För att kunna tydliggöra att den lagen gäller i Lantmäteriets tillhandahållandeverksamhet måste verksamheten ringas in genom särskilda regler i den nya lagen.

Vi föreslår inga särskilda regler för tillhandahållandeverksamheten under problemområdet förstärkt informationssäkerhet, i våra direktiv. Vår bedömning framgår av avsnitt 11.3 och innebär att de behov som Lantmäteriet har lyft behöver lösas främst inom ramen för det fortsatta arbetet som rör beredskapssektorn för grunddata. När sådana lösningar tas fram, kommer det dock sannolikt att ställa krav på tillhandahållandeverksamheten. Det faktum att verksamheten kommer att ha en uttrycklig reglering bedömer vi som bättre förutsättningar för den fortsatta styrningen av den verksamheten.

Ytterligare två problemområden i våra direktiv som rör tillhandahållandeverksamheten är att det behövs tydligare regelverk för så kallade dataförmedlare och att skyddet för fastighetsinformation som omfattas av sekretess behöver stärkas. Dessa frågor behandlas i de närmaste avsnitten. De förslag vi lämnar i dessa delar innebär att vi tydliggör gränserna för vad tillhandahållandeverksamheten ska leverera till samhället för att uppnå syftet med den nya lagen och vad som krävs för att olika intressenter ska kunna ta del av den leveransen.

14.9.4 Risker med elektroniska format och distributionssätt

Varför och mot vad behövs ett stärkt skydd för fastighetsinformation?

I våra direktiv nämns, förutom den snabba teknikutvecklingen, även det förändrade säkerhetspolitiska läget i Europa. Många av de digitala system som är kritiska för att upprätthålla viktiga samhällsfunktioner är redan i fredstid sårbara för störningar. Det pågår ständigt inträngs-

försök mot internetanslutna system. Det pågår också löpande olika former av påverkansoperationer (se prop. 2020/21:30 s. 34, 63 och 64).

Av Säkerhetspolisens årsberättelse 2022/2023 framgår att den digitala utvecklingen i samhället ökar möjligheterna för främmande makt att inhämta information och genomföra förstörande angrepp. Det framgår också att Säkerhetspolisen under de senaste åren har kunnat iaktta hur auktoritära stater blivit mer offensiva i sitt agerande och att de inte skyr några medel för att uppnå sina mål genom att använda alla samhällets resurser.

Försörjning av grunddata utgör en viktig samhällsfunktion och ingår i beredskapssektorn för grunddata enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap. Lantmäteriets fastighetsinformation ingår i denna beredskapssektor. Många tjänster i samhället är beroende av grunddata, inte minst fastighetsinformation (jfr SOU 2021:25 s. 236). Lantmäteriet har dessutom ett särskilt uppdrag enligt sin instruktion att förse Försvarmakten med geografisk information och fastighetsinformation utifrån Försvarmaktens behov, se 5 § 12 i förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet.

Enligt Lantmäteriet har man under den senaste tiden kunnat se ett ökat intresse av att ta del av uppgifter som omfattas av försvarssekretess inom ramen för begäran enligt offentlighetsprincipen. En sådan förfrågan behandlades nyligen av Kammarrätten i Sundsvall och handlade om en begäran att få ta del av en lista på Fortifikationsverkets fastighetsbestånd i Sverige, se dom från den 12 juli 2023, mål nr 1189-23. Kammarrätten bedömde att det med hänsyn till den efterfrågade förteckningens karaktär kan antas att det skulle skada landets försvar eller på annat sätt vålla fara för rikets säkerhet om handlingen lämnas ut.

Det torde enligt vår uppfattning därför vara rimligt att anta att intresset även har ökat för att försöka se vad som går att få fram via andra tillgängliga format och distributionssätt för fastighetsinformationen som Lantmäteriet tillhandahåller.

Mot denna bakgrund bedömer vi det sannolikt att fastighetsinformation kan vara av intresse exempelvis för underrättelseinhämtning eller för andra antagonistiska angrepp.

Hur ett elektroniskt tillhandahållande utformas kan få negativa konsekvenser för säkerhets- och andra intressen.

Vilket format som väljs kan exempelvis påverka funktionaliteten i en tjänst där informationen kan ses av en användare. Vilket distributionssätt som väljs kan påverka hur lätt det är att hitta informationen och söka fram en viss sammanställning av uppgifter.

Beroende på hur bra informationen är i fråga om bland annat detaljeringsgrad, täckningsgrad och kvalitet, kan ett visst format och distributionssätt sammantaget leda till att informationsinhämtning eller användning av informationen för antagonistiska syften underlättas.

Otydliga ramar för författningsreglerat proaktivt tillgängliggörande har negativ påverkan på säkerhetsintressen

I förarbetena till lagen (2022:818) om offentliga sektorns tillgängliggörande av data tog regeringen ställning till frågan om det skulle införas en allmän skyldighet för myndigheter och offentliga företag att proaktivt tillgängliggöra data för vidareutnyttjande. Regeringen konstaterade att ett generellt krav på att arbeta proaktivt med att tillgängliggöra data av flera skäl inte är lämpligt, se prop. 2021/22:225 s. 35. Ett av skälen som nämns i förarbetena är risker för säkerhets- och integritetsintressen.

I vårt fall är läget det omvända. Den verksamhet vi pratar om har ett ansvar att proaktivt försörja samhället med information och det är dessutom författningsreglerat (se avsnitt 14.9.1 och 14.9.3). En fråga som följaktligen kan ställas är hur kravet på ett proaktivt tillhandahållande är avgränsat med hänsyn till risker för säkerhetsintressen.

Den frågan finns det inget bra svar på eftersom, som vi har konstaterat gång på gång i detta betänkande, kraven på verksamheten är otydligt reglerade. Sådan otydlig reglering menar vi har negativa konsekvenser utifrån ett sårhetsperspektiv eftersom myndigheten som utgångspunkt förväntas arbeta enbart för ökad öppenhet av informationen. Det kan då missuppfattas som att det finns en konflikt mellan uppdraget och regler som syftar till att skydda informationen. Någon sådan konflikt finns dock som sagt inte, se avsnitt 14.4.1, men missuppfattningen kan i sig leda exempelvis till tillämpningsproblem av de skydds krav som gäller för informationen.

Ökade krav på elektroniska format och distributionssätt kan ha negativ påverkan på säkerhetsintressen

Som vi konstaterat i kapitel 10 pågår en snabb utveckling utifrån olika drivkrafter kopplade till data och digitalisering. Olika samhällssektorer påverkas på olika sätt av detta och det är tydligt att olika typer av information om fastigheter och byggnader sannolikt kommer att vara av intresse i många tillämpningar. Det är också så att en hel del tillämpningar bygger på alltmer avancerade tekniska möjligheter att visualisera företeelser, med inspiration från spelvärlden. Den byggda miljön och samhällsplanering i vid mening kommer då upp som ett område där mycket utvecklas snabbt.

I dag talas det också ofta om digitala ekosystem för att beskriva hur olika aktörer, system, register, processer etc. samverkar och är beroende av varandra. Som vi skrivit om i förra avsnittet går det alltså inte att reglera ett visst distributionssätt utan dessa kommer att variera och nya sätt kommer att utvecklas. I sammanhanget bör uppmärksammas att data som utgör geografisk information till och med driver på utvecklingen (se avsnitt 10.2.1). Det är också därför som till exempel adressinformation och byggnadsinformation utgör så kallade värdefulla data, när det gäller nytta som informationen kan göra för att bidra till EU:s digitala ekonomi och inre marknad för data (avsnitt 5.5.2).

Mer intressant i vårt sammanhang är kanske de konkreta resultaten vi kan komma att se relaterat till informationen i fastighetsregistret. Exempelvis kan en maskin eller en viss del av den fysiska verkligheten (miljön) kompletteras av en exakt virtuell kopia, så kallade digitala tvillingar. På så sätt skapas till exempel en möjlighet att optimera maskinens funktion, eller att beskriva möjlig utveckling av ett geografiskt område.

En digital tvilling för den byggda miljön i form av en stad eller ett annat geografiskt område behöver data som adressuppgifter, byggnads- och fastighetsidentiteter och gör att information kan hämtas in eller att annan information kan kopplas till.

En digital tvilling kan sedan användas för att testa och illustrera olika förändringar i exempelvis nybyggnation, utbredning på marken, markanvändning och så vidare. Ju mer data som kan stoppas in i sådana digitala infrastrukturer eller försörjningssystem, desto mer användbara blir de.

Denna utveckling innebär att det kommer att ställas högre och högre krav på elektroniska format och distributionssätt för efterfrågad information.

Samtidigt är det lätt att inse att denna utveckling innebär utmaningar utifrån ett säkerhetsperspektiv. Är det ens möjligt att upprätthålla ett skydd för ett skyddsobjekts yttre på ett rimligt sätt om objektet finns som en digital tvilling? Hur mycket om en säkerhets känslig verksamhet kan avslöjas genom negativa utpekanden i form av att data saknas om en specifik byggnad? Det kan noteras att den översyn av Inspire-direktivet som nu planeras, inom ramen för EU:s så kallade Green Deal, torde komma att behandla även digitala tvillingar (se avsnitt 10.5.1).

14.9.5 Vad är lämpliga elektroniska format och distributionssätt?

Vårt förslag är att Lantmäteriets skyldighet att proaktivt tillgängliggöra fastighetsinformation avgränsas till vad som är lämpliga elektroniska format och distributionssätt.

Vad som är lämpligt ska bedömas enligt 2 kap. 1 § lagen (2022:818) om den offentliga sektorns tillgängliggörande av data. På så sätt läggs gränsen för den proaktiva verksamheten till vad som är tillåtet i den generella regleringen kring format och distributionssätt.

Eftersom Lantmäteriet har ett författningsreglerat ansvar att proaktivt tillhandahålla fastighetsinformation i elektronisk form, är vår bedömning att begreppet lämpliga format och distributionssätt tydliggör att uppdraget inte bara handlar om att arbeta för ökad öppenhet för informationen. Begreppet fyller därmed en viktig funktion trots att bedömningen av vad som är lämpligt redan regleras i den ovan nämnda lagen.

Hur denna lämplighetsprövning ska göras framgår av förarbetena till 2022 års lag och utgår från ett systematiskt informationssäkerhetsarbete, se prop. 2021/2022:225 s. 35 ff.

Vårt förslag ersätter alltså det ansvar som i dag regleras i 6 § fastighetsregisterlagen, där det står att Lantmäteriet ska se till att det inte uppkommer risker från säkerhetssynpunkt.

Om Lantmäteriet bedömer att tillgängliggörande av fastighetsinformation i vissa format eller distributionssätt inte är lämpligt, även om offentlighets- och sekretesslagen medger tillgängliggörandet, så

ska det inte ske något proaktivt tillgängliggörande av den informationen. Lantmäteriets bedömning av detta ska inte gå att överklaga enligt den nya lagen eftersom bedömningen inte avser ett visst fall eller en begäran.

Om någon anser sig ha rätt till information i visst format eller distributionssätt, så ska detta prövas enligt lagen om den offentliga sektorns tillgängliggörande av data. Att sådan rätt kan finnas i ett enskilt fall innebär inte att det måste finnas ett proaktivt tillgängliggörande av den informationen.

Vi anser att vårt förslag i denna del innebär att Lantmäteriets möjlighet att beakta säkerhetsintressen utöver de som ska beaktas genom offentlighets- och sekretesslagen och säkerhetsskyddsregelverket vid genomförandet av sin tillhandahållandeverksamhet tydliggörs. Detta klargör för både Lantmäteriet och dataförmedlarna att det finns en gräns för vad som kan tillgängliggöras proaktivt, och att myndighetsuppdraget som Lantmäteriet har inte ger någon rätt eller skyldighet att ge åtkomst i elektronisk form i ett enskilt fall. Det innebär inte heller att någon kan kräva att proaktivt tillgängliggörande sker. Lantmäteriet kan därmed minska innehållet i det proaktiva tillgängliggörandet om så krävs exempelvis genom att göra informationen mindre detaljerad, i mer begränsade format och distributions-sätt. Det kan exempelvis vara på grund av en ny riskbedömning utifrån det försämrade säkerhetspolitiska läget, eller på grund av andra omständigheter som gör att det inte längre är möjligt att ha samma proaktiva tillgängliggörande. Rättsligt stöd för sådana åtgärder ges i den nya lagen. Myndighetsuppdraget kräver inte mer av myndigheten än vad som är tillåtet enligt andra lagar och förordningar som rör skydd för information och detta ska inte kunna missuppfattas.

14.9.6 Tillhandahållande av fastighetsbevis

Enligt kungörelsen (1974:1063) om fastighetsbevis ska Lantmäteriet framställa olika typer av bevis om innehållet i fastighetsregistret. Dessa bevis ska enligt 2 § i kungörelsen framställas maskinellt på blankett enligt formulär som fastställts av Lantmäteriet. Dessutom får Lantmäteriet efter särskild framställan från myndighet eller någon annan, tillhandahålla de utdrag och sammanställningar av innehållet i fastighetsregistret som Lantmäteriet bestämmer.

Vilka uppgifter som ingår i ett fastighetsbevis framgår av 4 § i kungörelsen.

Vi föreslår att en upplysningsbestämmelse om kungörelsen tas in den nya lagen i anslutning till reglerna om proaktivt tillgängliggörande. Kungörelsen innehåller särskilda bestämmelser och de ska inte förväxlas med det proaktiva tillgängliggörandet. Det finns till exempel särskilda regler om avgifter för bevis och registerutdrag enligt 20 § avgiftsförordningen (1992:191).

Hur sådana handlingar ska tillhandahållas framgår av förordningen (2003:234) om tiden för tillhandahållande av domar och beslut med mera. Enligt 10 § nyss nämnda förordning får bevisen tillhandahållas i elektronisk form om det är lämpligt.

14.10 Åtkomst till elektroniskt format och distributionssätt

14.10.1 Tillståndsförfarande

Förslag: En ny regel föreslås om att åtkomst till visst format och distributionssätt, som Lantmäteriet erbjuder, kräver ett tillstånd från Lantmäteriet. Tillståndsförfarandet föreslås ersätta dagens avtals- och beslutsförfarande samt regler om ansvar för Lantmäteriet att se till att det inte uppkommer risker från säkerhetsynpunkt.

Ett sådant åtkomstillstånd föreslås medges på villkor som fastställs av Lantmäteriet. Villkoren ska fastställas i förväg för att öka förutsebarheten för användarna om vad som krävs för att få åtkomst.

Regeringen föreslås meddela föreskrifter om omfattningen av rätten att uppställa villkor i åtkomstillstånd, undantag och förutsättningar för åtkomstillstånd som rör vidareförmedling av fastighetsinformation.

I avsnitt 14.9 har vi föreslagit att Lantmäteriets ansvar att försörja samhället med grundläggande fastighetsinformation ska uttryckas som en särskild verksamhetsregel i fråga om elektroniskt tillhandahållande. Förslaget innebär att det blir tydligt att Lantmäteriet har en

skyldighet att erbjuda lämpliga elektroniska format och distributionsätt för fastighetsinformationen.

Vem ska då kunna få ta del av detta erbjudande och vad krävs för att åtkomst ska medges?

I dag finns det ingen begränsning för vem som får ha åtkomst till Lantmäteriets informationstjänster där fastighetsinformationen erbjuds i vissa format och distributionssätt. Åtkomsten beror i stället på vad informationen ska användas till, vilket i praktiken innebär att vem som helst inte kan få åtkomst till vad som helst. Förenklat uttryckt är det nuvarande proaktiva tillhandahållandet av formaten och distributionssätten riktat till professionella intressenter och användare.

Lantmäteriet tillämpar i dag ett avtalsförfarande för att tillåta åtkomst till de erbjudna formaten och distributionssätten. Villkoren anges i avtalen. Om åtkomsten rör personuppgifter föregås avtalsförfarandet av särskilt beslut kring detta. Det nuvarande förfarandet finns beskrivet i avsnitt 3.8. Problembeskrivningen finns i avsnitt 7.11 och 7.13 och handlar om tillämpningsproblem med 6 § i den nuvarande fastighetsregisterlagen.

Motivet till att ha ett förfarande där åtkomsten prövas anges i förarbetena till fastighetsregisterlagen, men det uttrycks inte som ett förfarande utan som en begränsning av tvivelaktiga användningssätt ur integritets- och säkerhetssynpunkt, se prop. 1999/2000:39 s. 94. Motiven som anges i förarbetena rör främst personuppgiftshantering, men den reglerade åtgärden har också utsträckts till att gälla säkerhetsintressen, vilket syns i 6 § fastighetsregisterlagen och framgår av författningskommentaren till bestämmelsen.

Vi har inte haft anledning att ifrågasätta behovet av att fortsatt begränsa tvivelaktiga användningssätt. Snarare tvärtom. Mot bakgrund av det vi har beskrivit ovan (se avsnitt 14.9.4) om risker med elektroniska format och distributionssätt i kombination med att Lantmäteriet har en skyldighet att erbjuda lämpliga sådana, finns det fortsatt behov av begränsningar och skyddsåtgärder. Dessa behöver dock tydliggöras.

Vår bedömning av tillämpningsproblemen kring 6 § fastighetsregisterlagen framgår av avsnitt 11.4 och 11.5, där vi har kommit fram till att det är utformningen av bestämmelsen i kombination med hur den tillämpas som orsakar dessa.

I avsnitt 11.4.2 har vi kommit fram till att det nuvarande avtalsförfarandet bör ersättas med ett tillståndsförfarande, och att det är förfarandet som behöver tydliggöras i författning. Den nuvarande 6 § fastighetsregisterlagen föreslås alltså ersättas med regler om tillståndsförfarande för att få åtkomst till format och distributionssätt.

Fördelen med ett tillståndsförfarande är att myndigheten förväntas fatta ett myndighetsbeslut i det enskilda fallet. Det möjliggör i sin tur att lagstiftaren kan tydliggöra vad som ska ingå i prövningen av ett sådant beslut och hur detta kan överklagas. Denna ordning innebär en förbättring för användarna av informationen utifrån ett rätts-säkerhetsperspektiv eftersom det blir lättare att förstå vad som krävs av dem för att få åtkomst (se även andra fördelar som har nämnts som medskick till oss i avsnitt 7.11.3).

Den föreslagna ordningen innebär också en förbättring för Lantmäteriet som får tydligare förutsättningar för att medge åtkomst i ett myndighetsbeslut i stället för flera olika typer av dokument som myndigheten måste hålla reda på och som kan vara otydliga för användarna utifrån ett förvaltningsrättsligt perspektiv. Ett tillståndsförfarande harmonierar också med hur motsvarande regler är utformade både i Norge och Finland, vilket är en fördel för berörda företag som är verksamma i Sverige och dessa länder.

I våra direktiv är frågan om tillståndsförfarande knutet till en viss kategori intressenter, nämligen så kallade dataförmedlare. Vårt förslag är dock inte avgränsat till just dessa, utan utgångspunkten är att alla som vill ha åtkomst till de erbjudna formaten och distributions-sätten, måste ha ett tillstånd. Vilka villkor som ska gälla för just dessa intressenter är en senare fråga som vi behandlar närmare i avsnitten nedan.

Vi föreslår att åtkomstillstånd ska medges på villkor som fastställs av Lantmäteriet. Villkoren ska alltså vara fastställda i förväg. Därigenom kommer det att vara mer förutsebart för användarna vad som krävs för att få ett åtkomstillstånd. Detta omfattar även proaktivt tillhandahållande som innebär att Lantmäteriet kan göra urval och bearbetningar på framställan av annan.

Mer detaljerade bestämmelser om åtkomstillstånd bör ges i förordning i fråga om omfattningen av rätten att uppställa villkor i åtkomstillstånd, när åtkomstillstånd inte behövs och förutsättningar för att tillåta vidareförmedling av fastighetsinformation i befintligt

eller bearbetat skick i informationstjänster som tillhandahålls av privata aktörer.

14.10.2 Skyddsåtgärd genom reglering av rätten att uppställa villkor

Förslag: De nya reglerna utformas som en rätt för Lantmäteriet att uppställa villkor som påverkar användningen av informationen. Denna rätt ska utgöra grunden för när åtkomstillstånd får medges.

Förslaget utgör en reglering av en skyddsåtgärd mot bakgrund av verksamhetens art, det vill säga verksamhet som innebär ett proaktivt tillhandahållande av fastighetsinformation i elektronisk form. Utformningen av skyddsåtgärden baseras på systematiken bakom reglerna i lagen om den offentliga sektorns tillgängliggörande av data, om hur villkor får utformas.

Varför reglerar vi skyddsåtgärden genom rätten att uppställa villkor?

I föregående avsnitt har vi föreslagit att det fortsatt ska finnas ett förfarande för att tillåta åtkomst till erbjudna format och distributionssätt för fastighetsinformation hos Lantmäteriet och att detta ska ske genom åtkomstillstånd. Skälet till detta är främst de risker som är förknippade med att Lantmäteriet har en myndighetsuppgift att proaktivt tillhandahålla fastighetsinformation i elektroniska format och distributionssätt. Skälen är med andra ord fortsatt desamma som motiven till den nuvarande 6 § fastighetsregisterlagen, men eftersom den bestämmelsen har vållat tillämpningsproblem föreslår vi en ny utformning av reglerna. Utformningen av vårt förslag syftar till att harmoniera med den övergripande ramen som ges i lagen (2022:818) om den offentliga sektorns tillgängliggörande av data.

Vårt förslag är att det ska införas en tydlig rätt för Lantmäteriet att uppställa villkor som begränsar rätten till fri användning av informationen.

Hur sådana begränsande villkor kan utformas styrs av 2 kap. 5 § nämnda lag om den offentliga sektorns tillgängliggörande av data. Enligt bestämmelsen får en myndighet uppställa villkor för tillgäng-

liggörande bara om det är motiverat av ett allmänintresse. Ett villkor ska vara objektivt, proportionerligt, och icke-diskriminerande för jämförbara slag av vidareutnyttjande. Ett villkor får inte begränsa konkurrensen eller i onödan inskränka möjligheterna att vidareutnyttja data. Av författningskommentaren till denna paragraf framgår att den inte ger någon rätt att ställa villkor (prop. 2021/22:225 s. 85). Ett exempel på en rätt att ställa villkor är 4 kap. 16 § förordningen (2010:1770) om geografisk miljöinformation enligt vilken geografisk miljöinformation och informationshanteringstjänster får vara utformade på ett sätt som hindrar vidareutnyttjande för kommersiella ändamål och vara förenade med villkor om friskrivning och licensavtal om hur informationen eller tjänsten får användas.

Det är alltså en motsvarighet till exemplet i förordningen om geografisk miljöinformation som vi föreslår, men för hela den proaktiva verksamheten hos Lantmäteriet som innebär att fastighetsinformations ska tillhandahållas i elektronisk form. Vi bedömer att en reglering av rätten att ställa villkor är nödvändig och att den säkerställer att den reglerade skyldigheten är proportionell mot bakgrund av lagens breda syfte.

Fördelen med att tydligt reglera rätten att begränsa användningen genom villkor är också att den bidrar till ordning och reda i regleringen av skyddsåtgärder vid proaktivt tillhandahållande av information i elektroniska format och distributionssätt.

Rätten att ställa upp villkor knyts i vårt förslag till ett åtkomsttillstånd. Det innebär att om det inte finns någon rätt att ställa upp villkor, eller om det inte är relevant att ställa upp villkor, så behövs det inte heller något åtkomsttillstånd. Förutsättningarna för när åtkomsttillstånd inte behövs förslås regleras på förordningsnivå.

Vilka typer av villkor avses?

Vi anser att redan den nuvarande 6 § fastighetsregisterlagen ger Lantmäteriet rätt att ställa upp villkor som syftar till att begränsa användningen med hänsyn till integritets- och säkerhetsskäl, se prop. 1999/2000:30 s. 100 och 140. Begränsningarna aktualiseras utifrån vilket användningssätt som avses och kan till exempel avse vilka uppgifter som får behandlas, vilken spridning som får ges uppgifter

som har lämnats ut elektroniskt. Detta behöver dock som sagt tydliggöras eftersom den har vållat tillämpningsproblem.

Utifrån beskrivningen i förarbetena till fastighetsregisterlagen rör det sig om villkor som påverkar användningen av informationen genom att begränsa utformningen av informationen, det elektroniska formatet eller distributionssättet. Förarbetena talar om risker utifrån integritets- och säkerhetssynpunkt, men det nämns också att villkor kan ställas upp med hänsyn till fastighetsregistrets stora ekonomiska betydelse och att registret måste skötas så att dess löpande drift kan garanteras (se prop. 1999/2000:39 s. 140).

Dessa uttalanden ska fortfarande vara en utgångspunkt för den nya utformningen av reglerna och regleringen av omfattningen av rätten att ställa upp villkor.

En annan utgångspunkt bör vara att den nya regleringen ska harmoniera med den avgränsning som gjorts i 2 kap. 1 § lagen om den offentliga sektorns tillgängliggörande av data, i fråga om krav på informationssäkerhet, skydd för personuppgifter och säkerhetsintressen som rör Sveriges säkerhet.

Som vi varit inne på tidigare ska myndighetsuppgiften att proaktivt tillhandahålla fastighetsinformation i elektronisk form vara avgränsat på samma sätt som i 2 kap. 1 § nämnda lag. Vi anser dock att resultatet av lämplighetsprövningen som innebär att anpassningar har gjorts så att informationen kan tillhandahållas, ska omfattas av rätten att ställa upp villkor enligt 6 § fastighetsregisterlagen. Det kan då vara fråga om villkor som syftar till att upprätthålla villkoren som bestämts vid lämplighetsprövningen.

Enligt nyss nämnda 2 kap. 1 § finns det en skyldighet att tillgängliggöra data i de format och distributionssätt som regleras i lagen. I paragrafens andra mening finns dock en begränsning för denna skyldighet. Tillgängliggörande ska ske i den utsträckning som krav på informationssäkerhet och skydd av personuppgifter kan upprätthållas och under förutsättning att det inte innebär risker för Sveriges säkerhet.

Av författningskommentaren till paragrafen framgår att tillgängliggörande inte får ske om det finns en risk för att detta inkräktar på något av de uppräknade intressena och att riskerna gör sig särskilt gällande när data aggregeras och sedan bearbetas. Med aggregering avses bland annat att olika uppgifter, som var för sig inte omfattas av

sekretess, tillsammans ger ett nytt skyddsvärde (prop. 2021/22:225 s. 81).

De risker som nämns i nämnda författningskommentar i fråga om informationssäkerhet är att en skadlig inverkan kan uppstå om vidareutnyttjaren exempelvis har för avsikt att förvanska tillgängliggjorda data i syfte att sprida oriktig information till allmänheten. För att undvika skadlig inverkan på informationssystem bör myndigheten kontrollera om den datamängd som ska tillgängliggöras innehåller så kallade dolda data som kan vara känsliga ur ett säkerhetsperspektiv.

Vidare nämns det att samtliga potentiella integritetsrisker med tillgängliggörandet ska beaktas.

När det gäller Sveriges säkerhet nämns att tillgängliggörande kan avse stora mängder uppgifter som inte är säkerhetsskyddsklassificerade, men som av andra skäl är av betydelse för Sveriges säkerhet. Det nämns vidare att även uppkomsten av kombinatoriska effekter när data från olika källor sambearbetas bör uppmärksammas. I detta sammanhang behöver också risken att data ackumuleras och aggregeras för underrättelseinhämtning särskilt beaktas.

Resultatet av myndighetens bedömning kring dessa risker skulle enligt vår uppfattning till exempel kunna vara att vissa uppgifter generaliseras för vissa användargrupper samt att formaten och distributionsätten begränsas i fråga om sökmöjligheter. Villkoren kommer i dessa fall att begränsa det som får medges i ett åtkomstillstånd.

Även villkor som syftar till att upprätthålla och kontrollera efterlevnaden av dessa begränsningar ska därför omfattas. Det kan exempelvis handla om krav på att incidentrapportering som ger Lantmäteriet möjlighet att stänga av mottagarens åtkomst. Det kan också handla om förutsättningar för när ett tillstånd kan återkallas exempelvis på grund av ändrade förhållanden, nya villkor eller ändrade villkor. Det ska dock precis som i dag ankomma på Lantmäteriet att bedöma vilka säkerhetsgarantier som kan accepteras i fråga om mottagarens organisatoriska och tekniska åtgärder för att avgöra om det finns förutsättningar för att upprätthålla villkoren.

14.10.3 Åtkomstillstånd för vidareförmedling av uppgifter i befintligt eller bearbetat skick

Förslag: En ny regel införs om att åtkomstillstånd för vidareförmedling av fastighetsinformation i befintligt eller bearbetat skick får medges om det kan antas att villkoren i åtkomstillståndet kan upprätthållas.

Syftet med regeln är att skapa förutsättningar för ökat förtroende för de företag som har ett åtkomstillstånd, vilket i sin tur syftar till att stärka uppbyggnaden av EU:s inre marknad för data och dataekonomi.

Krav på att upprätthålla villkor i åtkomstillstånd

I dag har ett 70-tal företag avtal med Lantmäteriet, vilket ger dem behörighet att komma åt olika format och distributionssätt för fastighetsinformation. Dessa aktörer skapar i sin tur informationstjänster med fastighetsinformationen, ofta i kommersiella syften. Se närmare beskrivning av dessa företag i avsnitt 3.5 och 7.11.1.

Det finns i dagsläget inga regler eller uttalanden i förarbetena om vad som gäller när tillhandahållande av fastighetsinformation sker på detta sätt. Avsaknaden av regler och uttalanden anser vi som anmärkningsvärt eftersom det är via dessa avtalsparter som merparten av tillhandahållandet från fastighetsregistret till slutanvändarna sker. De problem som har beskrivits i avsnitt 7.11 om informationssäkerhet hos dessa aktörer anser vi är en konsekvens av bristen på regler och uttalanden.

Vi har i avsnitt 11.4 dock kommit fram till att det inte ligger i vårt uppdrag att föreslå regler som styr dessa företag, utan vårt uppdrag rör reglering av Lantmäteriets verksamhet enligt fastighetsregisterlagen.

Vårt förslag är att det ska införas nya regler, på förordningsnivå, som både synliggör att tillhandahållande sker och får ske på detta sätt, men också sätter vissa grundläggande ramar för detta.

Ramarna ska vara en del av åtkomstillståndet och innehålla krav på att Lantmäteriets villkor ska kunna upprätthållas. Vi bedömer att det inte är lämpligt att i dagsläget i detalj reglera hur Lantmäteriet ska försäkra sig om att kraven kan upprätthållas. Anledningen till

detta är att det sker en utveckling inom EU-rätten av regler som rör den inre marknaden för data och dataekonomi, och vi tror att det på sikt kommer att finnas EU-regler som tar höjd för den här typen av situationer.

Vi föreslår därför en ramreglering om att åtkomstillstånd får medges för vidareförmedling av uppgifter i befintligt eller bearbetat skick om det kan antas de kan upprätthållas. Begreppet *kan antas* ska tillämpas med utgångspunkt i att de som begär informationen uppfyller sitt ansvar enligt lagar och förordningar. Ju fler villkor som ställs för vissa format och distributionssätt, desto större anledning finns dock att ställa frågor till den som begär åtkomst om vilka organisatoriska och tekniska åtgärder som finns på plats för att upprätthålla villkoren.

Syftet med denna ramreglering är att det ska öka förtroendet för de företag som har ett åtkomstillstånd.

Bättre förutsättningar för ökat förtroende

Informationsföretagen har en viktig roll när det gäller att realisera nyttan av fastighetsinformation i samhället. Det är genom företagens informationsprodukter och tjänster som innovation och tillväxt stimuleras och många viktiga samhällsbehov tillgodoses, vilket ju är en del av det breda syftet med fastighetsregistret.

Inom EU-rätten har flera rättsakter på senare år föreslagits i syfte att skapa rättsliga förutsättningar för att öka förtroendet för informationsmarknadens aktörer.

Ett exempel är förordningen (EU) 2022/868 om europeisk dataförvaltningsförordning (dataförvaltningsakten) som innehåller nya regler för dataförmedlartjänster. Av bland annat skäl 25 i dataförvaltningsakten framgår att det är nödvändigt att upprätta ett regelverk på unionsnivå för ett tillförlitligt tillhandahållande av datadelningstjänster för att öka förtroende för sådana tjänster, i synnerhet när det gäller användningen av data och uppfyllandet av de villkor som datainnehavarna sätter upp. Regelverket handlar bland annat om en slags certifiering eller märkning av betrodda dataförmedlare.

Just dessa regler som vi nyss nämnt är dock inriktade på specifika tjänster som kopplar samman ett obestämt antal datainnehavare och användare. Tjänsteleverantörer som inte omfattas är de som erhåller

data från datainnehavare och sedan aggregerar, berikar eller omvandlar eller licensierar användningen av resulterande data, utan att upprätta ett direkt förhållande mellan datainnehavaren och användaren.

Vi har uppfattat att de företag som i dag har avtal med Lantmäteriet i huvudsak tillhandahåller tjänster som inte omfattas av dessa regler, men så klart skulle kunna göra det i framtiden om företagen vill det. Oavsett detta kan vi konstatera att informationsföretagens produkter och tjänster är en del av den inre marknaden för data, och en viktig förutsättning för att denna ska kunna utvecklas utifrån de mål som uppställs för detta i Sverige och EU.

Våra förslag om skyddsåtgärder genom villkor är alltså den ena sidan av myntet. Vi har därför också tittat på den andra sidan av myntet, det vill säga frågan om förtroendet för informationsföretagen vid utformningen av reglerna kring ett tillståndsförfarande. Vår bedömning är att olika administrativa mekanismer, som ger garantier för att villkoren kommer att upprätthållas, förbättrar förutsättningarna för att öka förtroendet.

En viktig anledning till att reglerna ska syfta till att öka förtroendet för informationsföretagen är att den ger möjlighet för företagen att påverka så att åtkomstillstånden kan medges snabbare och enklare.

I våra direktiv nämns exemplet med svårigheten att bedöma om villkor kan upprätthållas i fråga om lagring i molntjänster eller överföring av uppgifter till tredje land.

EU:s dataskyddsförordning innehåller en ansvarsprincip som innebär att de personuppgiftsansvariga ska ansvara för och kunna visa att de fullgör sina skyldigheter enligt förordningen (artikel 5.2). Informationsföretagen har ett självständigt personuppgiftsansvar. För att uppfylla ansvarsprincipen kan företagen skapa uppförandekoder enligt artiklarna 40 och 41. Om en sådan uppförandekod fanns för de informationsföretag som det nu är fråga om, skulle det enligt vår uppfattning öka förtroendet och påskynda möjligheten att erhålla ett åtkomstillstånd. Det är dock upp till företagen att organisera sig för detta så att uppförandekoden finns och godkänns enligt gällande regler.

Eventuella nya regler inom EU-rätten som har till syfte att öka förtroendet för aktörer inom informationsmarknaden kommer enligt vår uppfattning på sikt också att förenkla prövningen av åtkomstillstånd för vidareförmedling av uppgifter i befintligt och bearbetat skick. Eftersom vårt förslag är utformat som en ramreglering, bedö-

mer vi att det kommer att vara möjligt för Lantmäteriet att ta hänsyn till olika certifieringar som företagen kommer att ha i framtiden, vilket kommer att underlätta prövningen av om ett åtkomstillstånd kan medges.

Begreppet vidareförmedling och dataförmedling

Vi föreslår att begreppet vidareförmedling används i den nya regeln. I våra direktiv pratas det om dataförmedling, och vi har använt de olika begreppen som synonymer i vårt betänkande. Anledningen till att vi ändå valt begreppet vidareförmedling är för att undvika att det uppstår en missuppfattning om att förslaget avser sådan dataförmedling som regleras i den ovan beskrivna dataförmedlingsakten. Det kan vara så att dessa begrepp överlappar, men det beror på hur informationsföretagens tjänster och produkter är utformade.

Vi föreslår ingen definition i författning av begreppet vidareförmedling. Det väsentliga som avses är att det rör sig om en verksamhet som inte konsumerar uppgifterna i sin verksamhet, utan ser till att uppgifterna distribueras vidare i befintligt eller bearbetat skick. Det är också viktigt att poängtera att det inte är fråga om ett personuppgiftsbiträdesförhållande mellan Lantmäteriet och den som har ett åtkomstillstånd, utan den som har ett åtkomstillstånd har på alla sätt och vis ett självständigt ansvar för informationen i sina tjänster.

14.11 Medborgartjänster

Förslag: En ny bestämmelse föreslås som tydliggör det rättsliga stödet för Lantmäteriet att erbjuda medborgartjänster om det är nödvändigt för att göra det möjligt för allmänheten att ta del av och kontrollera uppgifter om enskilda fastigheter.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om innehåll eller andra begränsningar för sådant tillhandahållande.

Förslaget bedöms förenligt med kraven i EU:s dataskyddsförordning.

14.11.1 Skyldighet att erbjuda medborgartjänster

Syftet med bestämmelserna i den nya lagen är att ge offentlighet åt fastighetsinformation för att tillförsäkra och upprätthålla fastighetsägares, nyttjanderättshavares och tredje mans legala rättigheter som rör fast egendom samt att tillgodose samhällets behov av fastighetsinformation i elektronisk form.

I avsnitt 14.9 har vi föreslagit att detta syfte, i fråga om elektroniskt tillhandahållande, ska tydliggöras i konkreta verksamhetsregler. Verksamhetsreglerna ska i sin tur ange ramarna för vad som krävs av myndigheten för att uppnå syftet med lagen. En sådan konkret verksamhetsregel är att Lantmäteriet är skyldig att erbjuda lämpliga elektroniska format och distributionssätt för fastighetsinformationen. I detta avsnitt behandlar vi ytterligare en sådan verksamhetsregel för att tydliggöra vad som gäller för allmänhetens digitala åtkomst.

I avsnitt 10.3.4 har vi beskrivit hur utvecklingen har sett ut i fråga om allmänhetens digitala åtkomst till grundläggande information. Sammanfattningsvis kan vi säga att den rättsliga utvecklingen har stått still när det gäller den här typen av tjänster, i vart fall för grundläggande fastighetsinformation.

Vi anser att ett sådant förhållningssätt från lagstiftarens sida i förlängningen kan utgöra ett demokratiproblem eftersom medborgarna som utgångspunkt inte hänvisas till myndigheters digitala tjänster utan till kopior på papper. I skuggan av denna stillastående rättsutveckling har det samtidigt uppstått omfattande informationssamlingar med all slags grundläggande information på sajter där man har skaffat ett utgivningsbevis enligt yttrandefrihetsgrundlagen.

Eftersom allmänhetens behov av att kontrollera vissa uppgifter finns, vilket också är ett erkänt viktigt allmänt intresse i fråga om fastighetsinformation, vänder sig därmed allmänheten till dessa sajter eller tjänster. En konsekvens av detta är enligt vår uppfattning att syftet med lagstiftningen för berörd information urholkas och att skyddet förbigås. Ett på så sätt urholkat skydd innebär enligt vår uppfattning negativa konsekvenser med hänsyn till säkerhets- och integritetsintressen som i sin tur kan få en negativ påverkan på förtroendet för fastighetsregistret och myndigheten.

Lantmäteriet erbjuder i dag enkla medborgartjänster för allmänheten så att det går att få reda på vem som äger en viss fastighet. Det går också att hitta en fastighet i Lantmäteriets karttjänst och ta reda

på vad den har för beteckning. Dessa tjänster behöver enligt vår uppfattning ha ett tydligt rättsligt stöd i författning som styr Lantmäteriet. I detta rättsliga stöd ska det också framgå vad syftet med dessa tjänster är och vilka ramar som gäller.

Vårt förslag är därför att det av den nya lagen ska framgå att Lantmäteriet har en skyldighet att erbjuda medborgartjänster till allmänheten, på ungefär samma sätt som fallet är i Norge (se avsnitt 9.4.2). Skyldigheten avser, precis som den tidigare nämnda verksamhetsregeln, att erbjuda tjänster. Det innebär att det inte finns någon skyldighet att lämna ut uppgifter. Reglerna ger inte heller någon rätt att kräva att sådana tjänster erbjuds. Det bör också påminnas om att den nya lagen i sin helhet är subsidiär i förhållande till regler om skydd för personuppgifter och motsvarande regler som skyddar viss typ av uppgifter eller begränsar rätten till tillgång till uppgifter. Den rättsliga grunden som fastställs genom skyldigheten att erbjuda medborgartjänster måste dock utformas så att den är förenlig med kraven i EU:s dataskyddsförordning.

Syftet med reglerna är att tydliggöra vad som förväntas av Lantmäteriet och vilka ramar som ges för detta. Utgångspunkten för våra förslag är att skyldigheten är redan uppfylld genom de medborgartjänster som Lantmäteriet erbjuder i dag. Vårt förslag innebär dock även att utrymme ges för att tillgängliggöra mer utvecklade tjänster med fler uppgifter som är nödvändiga för allmänheten att kunna ta del av och kontrollera olika rättsliga förhållanden för fast egendom. Som utgångspunkt menar vi att de uppgifter som annars finns i ett fastighetsbevis utgör den yttre ramen för vilka uppgifter som avses. Dessa regleras i 4 § kungörelsen (1974:1063) om fastighetsbevis.

Utifrån våra förslag om en ny fastighetsdatalag bör dock uppmärksammas att personuppgifter som är mer skyddsvärda, exempelvis om enskildas ekonomiska förhållanden som finns i uppgifter om inteckningar och anteckningsuppgifter i fastighetsregistret, omgärdas av särskilda restriktioner. Medborgartjänsterna måste alltså utformas så att de är förenliga med de bestämmelser som vi har föreslagit i den nya fastighetsdatalagen och i övrigt de bestämmelser som gäller enligt den svenska dataskyddslagen och EU:s dataskyddsförordning.

Vårt förslag innehåller också en begränsning för skyldigheten utifrån att det ska vara nödvändigt att erbjuda dessa medborgartjänster, och enbart i syfte att möjliggöra för allmänheten att ta del

av och kontrollera uppgifter om enskilda fastigheter. Innehållet i tjänsterna är alltså avgränsat till det som är nödvändigt med hänsyn till syftet, vilket är något snävare än lagens syfte. Det innebär exempelvis att det inte ska vara tillåtet att använda uppgifterna i medborgartjänsterna i direkt marknadsföringssyfte eller annat kommersiellt syfte. Det ska som utgångspunkt inte heller gå att göra massökningar i tjänsten.

14.11.2 Risker med hänsyn till integritetsintressen

Vad som utgör en risk med hänsyn till integritetsintressen med den föreslagna skyldigheten måste belysas utifrån syftet med lagen.

Uppgifterna i fastighetsregistret ges offentlighet för att skydda viktiga ekonomiska intressen vilka, ur de registrerades perspektiv, också utgör ett integritetsintresse. Fastighetsägares och nyttjanderättsinnehavares intresse av att uppgifterna ges offentlighet består i att äganderätten skyddas och att det grundlagsreglerade egendoms-skyddet kan garanteras.

Om syftet inte kan uppnås ökar risken för att ägaren eller nyttjanderättshavaren lider ekonomisk skada, exempelvis genom olika typer av bedrägerier där fast egendom används som brottsverktyg. Tredje mans ekonomiska intressen, exempelvis bankernas intressen, skyddas också genom att offentlighet ges åt uppgifterna vilket utgör en grundförutsättning för att det ekonomiska värdet i fast egendom ska kunna förvaltas.

Det är mot denna bakgrund nödvändigt att vissa uppgifter ges offentlighet för allmänheten och att allmänhetens digitala åtkomst möjliggörs. Syftet med att ge offentlighet åt uppgifterna innebär att allmänheten inte ska behöva visa sin rätt att få åtkomst till uppgifterna i dessa fall.

Det finns dock så klart risker med att personuppgifter ges en alltför omfattande och obegränsad spridning via medborgartjänster. Vi menar dock att detta måste vägas mot att uppgifterna redan är publicerade på olika sajter och att skyddet för uppgifterna ofta kringgås på dessa sajter genom utgivningsbevis vilket sätter EU:s data-skyddsförordning ur spel. Genom att erbjuda säkra medborgartjänster ges allmänheten möjlighet att använda tjänster som är utformade enligt gällande skyddsregler. Medborgartjänsterna av detta slag kan

alltså på sikt minska de integritetsrisker som redan har uppstått på grund av avsaknaden av sådana säkra tjänster.

För att i övrigt minska risker som är förknippade med distributionssättet som sådant föreslår vi att ytterligare skyddsåtgärder ska regleras genom föreskriftsrätt till Lantmäteriet.

Det ankommer på Lantmäteriet att vidta lämpliga organisatoriska och tekniska åtgärder i enlighet med bestämmelserna i EU:s dataskyddsförordning. Ett exempel på detta, som Lantmäteriet tillämpar redan i dag, är en begränsning för antalet sökningar som kan göras under en viss period, för att säkerställa att masssökning inte ska kunna göras. Vidare bör loggning naturligtvis ske. Lantmäteriet ska också kunna stänga av användare som försöker kringgå sådana begränsningar. Det ska också kunna ställas krav på e-legitimation på lämplig tillitsnivå för att få åtkomst till medborgartjänsterna. Sådana villkor kan fastställas i myndighetsföreskrifter till tjänsterna.

14.11.3 Förenligheten med EU:s dataskyddsförordning

Den rättsliga grunden som fastställs för den föreslagna skyldigheten är i första hand rättslig förpliktelse enligt 6.1 c EU:s dataskyddsförordning. Den rättsliga förpliktelsen har sin grund i den fastighetsrättsliga regleringen som är anledningen till att vissa uppgifter registreras i ett offentligt fastighetsregister.

Enligt artikel 6.3 ska syftet fastställas i den rättsliga grunden. Syftet som fastställs för skyldigheten i den nya regeln är att skyldigheten gäller under förutsättning att det är nödvändigt att göra det möjligt för allmänheten att ta del av och kontrollera uppgifter om enskilda fastigheter. Regeln syftar till att uppfylla ett mål av allmänt intresse som vi har beskrivit i avsnitt 12.2, 13.4 och 14.1.

I den föreslagna regeln har syftet snävats in jämfört med lagens syfte. Det innebär att skyldigheten inte gäller syften som rör användning exempelvis för kommersiella ändamål. Syftet har också snävats in i fråga om omfattning av de uppgifter som får visas i medborgartjänsterna, det vill säga skyldigheten gäller enbart visning av en enskild fastighet eller tomträtt. Genom att syftet är begränsat till vad som är nödvändigt att ge offentlighet för enligt den fastighetsrättsliga regleringen, begränsas också vilket innehåll medborgartjänsterna kan ha. Den yttersta gränsen för detta fastställs i kungörelsen

4 § (1074:1063) om fastighetsbevis. Ytterligare särskilda begränsningar i fråga om innehåll framgår också av de restriktioner som regleras i den nya fastighetsdatalagen.

Genom dessa preciseringar bedömer vi att den fastställda grunden är proportionell mot det legitima mål som eftersträvas. Möjlighet till ytterligare skyddsåtgärder ges genom föreskrifter på förordnings- och myndighetsnivå för att fastställa tekniska och andra villkor för åtkomst till tjänsterna. Sådana anpassningar är tillåtna i nationell rätt enligt både artikel 6.2 och 6.3 dataskyddsförordningen.

14.12 Uppgifter som ingår i samhällets informationsförsörjning

Våra förslag till den nya lagens tillämpningsområde innebär att även annan fastighetsinformation som ingår i samhällets informationsförsörjning får tillhandahållas elektroniskt enligt lagen, avsnitt 14.4.3. Detta möjliggör exempelvis ett ökat tillhandahållande av byggnadsinformation om Lantmäteriet väljer att gå över till det alternativa redovisningssättet som vi föreslagit i avsnitt 14.7.3.

Vårt förslag är att vad som ingår i samhällets informationsförsörjning, och därmed faller inom lagens tillämpningsområde behöver avgränsas tydligt. I den nya lagen ges därför ett bemyndigande till regeringen att meddela föreskrifter om begränsningar för vilken information som avses.

Det avgörande för vilken information som ska anses ingå i samhällets informationsförsörjning i detta fall är om informationen har värderats av lagstiftaren på samma sätt som för fastighetsregistret, inte minst i fråga om personuppgifter, och att det finns ett offentlighetssyfte. Om informationen omfattar personuppgifter måste offentlighetssyftet vara fastställt i gällande rätt för den relevanta informationen.

Enligt vår uppfattning är denna avgränsning viktig eftersom den rättsliga grunden för elektroniskt tillgängliggörande då är fastställd i enlighet med de krav som bland annat uppställs i EU:s dataskyddsförordning. Den rättsliga grunden i annan lag eller förordning är en förutsättning för att uppgifter som inte registreras i fastighetsregistret ska kunna tillgängliggöras i elektronisk form enligt den nya

lagen. Den rättsliga grunden behöver då inte fastställas en gång till genom krav på registrering i fastighetsregistret.

Mot denna bakgrund föreslår vi att en bestämmelse tas in i den nya förordningen att fastighetsinformation som regleras i annan lag eller förordning och som ingår i samhällets informationsförsörjning får tillhandahållas elektroniskt enligt lagen. Bestämmelsen föreslås begränsas till att gälla endast om informationen omfattas av ett författningsreglerat ansvar att försörja samhället med information eller ingår i ett författningsreglerat register eller annan informations-samling som syftar till att ge offentlighet åt informationen.

Det bör också tydliggöras i förordningen att begränsningen gäller även när Lantmäteriet agerar som datavärd i dessa fall med stöd av 4 § andra stycket förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet.

14.13 Skadestånd, avgifter och överklagande

Förslag: Den befintliga upplysningsbestämmelsen om att det finns skadeståndsregler i jordabalken och fastighetsbildningslagen förs över till den nya lagen.

Den befintliga bestämmelsen om avgifter förs över till den nya lagen.

Nuvarande bestämmelse om överklagande tydliggörs i fråga om vilka beslut som avses. Bestämmelsen ska gälla beslut om elektroniskt tillhandahållande i form av åtkomstillstånd.

14.13.1 Skadestånd

I 13 § andra stycket fastighetsregisterlagen finns en upplysningsbestämmelse om att det i 19 kap. fastighetsbildningslagen (1970:988) och i 18 och 19 kap. jordabalken finns ytterligare bestämmelser om skadestånd på grund av fel i fastighetsregistrets allmänna del och dess inskrivningsdel.

Förarbeten till nuvarande bestämmelse finns i prop. 1999/2000:39 s. 146 och prop. 2017/18:111 s. 49.

Det har inte framkommit några skäl till att ändra denna bestämmelse. Vårt förslag är därför att bestämmelsen förs över till den nya lagen som reglerar registerverksamheten.

14.13.2 Avgifter

Enligt 11 § nuvarande fastighetsregisterlag får användningen av fastighetsregistret vara avgiftsbelagd. Av förarbetena till bestämmelsen framgår att det i paragrafen slås fast att Lantmäteriet har rätt att ta ut avgifter för användning av fastighetsregistret (se prop. 1999/2000:39 s. 145). Bestämmelsen medför dock, enligt förarbetena, inte någon inskränkning i Lantmäteriets skyldighet att i likhet med andra myndigheter på stället tillhandahålla allmänna handlingar utan avgift när ett utlämnande har begärts med stöd av offentlighetsprincipen.

Vidare anges att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgifter. Detta är enligt förarbetena andra avgifter än sådana som tas ut för tillhandahållande av utskrifter som har begärts med stöd av offentlighetsprincipen.

Av förarbetena framgår också att regeringen gjorde en bedömning att försäljning av personuppgifter av offentliga register är förenligt med EU:s dataskyddsregler och att det utgör en uppgift av allmänt intresse, se prop. 1999/2000:39 s. 102–103.

Det ingår inte i vårt uppdrag att föreslå ändringar som rör Lantmäteriets rätt att ta ut avgifter. Den nuvarande bestämmelsen förs därför över till den nya lagen.

14.13.3 Överklagande

Enligt den nuvarande 11 § fastighetsregisterlagen får beslut som den statliga lantmäterimyndigheten eller annan myndighet har meddelat enligt lagen eller föreskrifter till lagen överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätt.

Överklagandehänvisningen behöver tydliggöras mot bakgrund av att regleringen kring fastighetsregistret struktureras om. Det rör sig om beslut om åtkomstillstånd. Tydliggörandet innebär inte någon ändring i sak jämfört med vilka beslut som överklagas i dag enligt 11 § fastighetsregisterlagen.

Av 11 § sista stycket fastighetsregisterlagen framgår att vid överklagande av beslut om avgift för användningen av fastighetsregistret gäller särskilda bestämmelser. Denna upplysningsbestämmelse förs över till den nya lagen.

15 Säkerhetsskyddslagens regler om överlåtelse av egendom

15.1 Överlåtelse av egendom som omfattas av säkerhetsskyddslagens bestämmelser

15.1.1 Inledning

I våra direktiv finns en särskild fråga som rör överlåtelse av fast egendom som har betydelse för Sveriges säkerhet eller ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd.

Särskilda bestämmelser om överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet och viss egendom finns i 4 kap. 13–20 §§ säkerhetsskyddslagen (2018:585). I dag omfattar dessa regler dock inte överlåtelse av fast egendom.

Dessa bestämmelser ålägger en verksamhetsutövare vissa skyldigheter när den avser att överlåta hela eller någon del av den säkerhetskänsliga verksamheten, eller egendom som har betydelse för Sveriges säkerhet eller ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd.

Verksamhetsutövaren ska göra en särskild säkerhetsskyddsbedömning och lämplighetsprövning enligt 14 §. Verksamhetsutövaren ska samråda med tillsynsmyndigheten enligt 15 §.

15.1.2 Gällande regler

I den särskilda säkerhetsskyddsbedömningen ska verksamhetsutövaren bland annat identifiera vilka säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller vilken säkerhetskänslig verksamhet i övrigt som förvärvaren kan få tillgång till och som kräver säkerhetsskydd. Vad som ska framgå av en särskild säkerhetsskyddsbedömning regleras bland annat

i Säkerhetspolisens föreskrifter om säkerhetsskydd (PMFS 2022:1), se 2 kap. 13 §. Med utgångspunkt i den särskilda säkerhetsskyddsbedömningen och övriga omständigheter ska verksamhetsutövaren pröva om överlåtelsen är lämplig från säkerhetsskyddssynpunkt.

Om lämplighetsprövningen leder till bedömningen att överlåtelsen är olämplig, får överlåtelsen inte genomföras. Annars ska verksamhetsutövaren samråda med tillsynsmyndigheten. Skyldigheten att samråda gäller den som avser överlåta aktier eller andelar i säkerhetskänslig verksamhet, dock inte om det är fråga om aktier i aktiebolag som är publika enligt aktiebolagslagen.

Verksamhetsutövaren är också skyldig att upplysa förvärvaren om att säkerhetsskyddslagen gäller för verksamheten (4 kap. 20 §).

Tillsynsmyndigheten kan själv inleda samråd om verksamhetsutövaren inte gjort det. Tillsynsmyndigheten kan enligt 4 kap. 15 § förelägga verksamhetsutövaren att vidta åtgärder för att fullgöra sina skyldigheter enligt säkerhetsskyddslagen och föreskrifter som meddelats i anslutning till lagen. Den kan förbjuda en överlåtelse enligt 4 kap. 17 § om föreläggande enligt 15 § inte följs, eller om överlåtelsen är olämplig från säkerhetsskyddssynpunkt även om ytterligare åtgärder vidtas. Förbud kan också beslutas i efterhand, det vill säga efter det att överlåtelsen faktiskt ägt rum.

En överlåtelse som skett i strid med ett sådant förbud är ogiltig. Tillsynsmyndigheten får, om en överlåtelse är ogiltig, besluta om förelägganden mot överlåtaren och förvärvaren (4 kap. 19 §).

Beslut om ett förbud får överklagas till regeringen.

Tillsynsmyndigheten är skyldig att underrätta Försvarsmakten eller Säkerhetspolisen så snart en fråga om föreläggande enligt 4 kap. 19 § eller förbud i efterhand enligt 4 kap. 18 § andra stycket aktualiseras, se 6 kap. 6 § säkerhetsskyddsförordningen (2021:955).

Säkerhetspolisen ska också, om det inte är uppenbart obehövt, få möjlighet att yttra sig innan ett samråd avslutas på annat sätt än genom ett beslut att ett förfarande inte får genomföras. Om samrådet gäller en verksamhetsutövare som hör till Försvarsmaktens eller Försvarets materielverks tillsynsområde ska i stället Försvarsmakten ges möjlighet att yttra sig.

De nu redovisade reglerna behandlades i prop. 2020/21:13 s. 27–28 (se även prop. 2020/21:194 s. 70). Regeringen bedömde att reglerna är förenliga med grundläggande fri- och rättigheter och med artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till Europakonventionen. Egendoms-

skyddet och näringsfriheten är inte ovillkorliga utan kan inskränkas när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Reglerna om föreläggande och förbud syftar till att skydda Sveriges säkerhet, som utan tvekan är ett sådant angeläget allmänt intresse.

Regeringen ansåg också att det inte finns något mindre ingripande alternativ som skapar ett tillräckligt skydd mot olämpliga förfaranden från säkerhetssynpunkt. Tillsynsmyndigheten måste dock alltid göra en proportionalitetsbedömning i varje enskilt fall där ett föreläggande eller förbud ska beslutas. Kravet på proportionalitetsbedömning framgår uttryckligen av 5 § tredje stycket förvaltningslagen (2017:900).

15.1.3 Tidigare utredningsförslag rörande överlåtelse av fast egendom

Bestämmelserna om skyldigheter inför en överlåtelse av säkerhets känslig verksamhet och viss egendom gäller inte överlåtelse av fast egendom. Däremot gäller de indirekta överlåtelser av fastigheter genom bolagsöverlåtelser eftersom det då är fråga om överlåtelse av aktier eller andelar (4 kap. 15 § säkerhetsskyddslagen).

Bakom det nu gällande regelverket ligger förslag som lämnades av Utredningen om vissa säkerhetsskyddsfrågor i betänkandet *Kompletteringar till den nya säkerhetsskyddslagen* (SOU 2018:82). Utredningsförslaget omfattade även överlåtelse av fast egendom.

Något senare lämnades ett annat utredningsförslag om en lag om överlåtelser och upplåtelser av egendom av väsentligt intresse för totalförsvaret i betänkandet *Förbättrat skydd för totalförsvaret* (SOU 2019:34). Det senare har inte lett till någon lagstiftning än, men Utredningen om kontroll vid överlåtelse och upplåtelse av egendom av väsentlig betydelse för totalförsvaret (dir. 2022:121) ska nu titta på frågan igen i belysning av remissutfall och de senaste årens utveckling på det säkerhetspolitiska området.

Utredningen om vissa säkerhetsskyddsfrågor föreslog att alla typer av egendom skulle omfattas av säkerhetsskyddslagens nya bestämmelser. Fastigheter pekades inte ut särskilt. En jämförelse gjordes med jordförvärvslagen som innebär att en myndighet, länsstyrelsen, kan stoppa en överlåtelse av en fastighet. Inskrivningsmyndighetens agerande beskrivs genom ett påpekande att lagfart inte ska utfärdas om förvärvet är ogiltigt (SOU 2018:82 s. 327).

Utredningen bedömer också (s. 327) att det blir mycket ovanligt med fall där någon medvetet går fram med en överlåtelse utan att samråda med tillsynsmyndigheten, vilket skulle kunna medföra att överlåtelsen förbjuds i efterhand. Då blir den ogiltig eftersom den inte tillmäts någon civilrättslig giltighet.

Av betänkandet och den följande propositionen (prop. 2020/21:13 s. 38) framgår att med överlåtelse menas övergång av äganderätt genom till exempel köp, byte eller gåva. Övergång till följd av till exempel ett myndighetsbeslut eller ett familjerättsligt fång brukar inte räknas som en överlåtelse.

Lantmäteriet avstyrkte det förslag som hade presenterats gällande överlåtelse av fastighet av flera skäl. Bland dessa märks frågan om godtrosvärv och tiden för att förklara en överlåtelse ogiltig.

15.2 Problembilden

15.2.1 Våra direktiv

Detta problemområde skiljer sig från övriga delar av vårt uppdrag. Direktiven är mycket tydliga om att det regelverk som redan gäller beträffande överlåtelse av sådan säkerhetskänslig verksamhet och annan egendom än fast egendom enligt bestämmelserna i säkerhetsskyddslagens fjärde kapitel ska gälla även för fast egendom.

Anledningen till att fast egendom inte omfattas av de regler som nu gäller annan egen egendom är de invändningar som Lantmäteriet hade vid remissbehandlingen av betänkandet *Kompletteringar till den nya säkerhetsskyddslagen* (SOU 2018:82). Dessa föranledde regeringen att undanta fast egendom från reglernas tillämpningsområde. Lantmäteriets invändningar rörde enligt våra utredningsdirektiv bland annat hur de föreslagna bestämmelserna skulle förhålla sig till reglerna om lagfart.

Det innebär, enligt direktiven, att det kan behövas ändringar av till exempel reglerna om lagfartsärenden eller reglerna om den information som ingår i fastighetsregistret. Direktiven säger också att kraven på särskild säkerhetsskyddsbedömning och lämplighetsprövning i säkerhetsskyddslagen och lagens bestämmelser om förbud och verkan av sådana bör gälla även överlåtelser av fast egendom.

Det som då kan sägas vara vårt problemområde är de invändningar Lantmäteriet hade mot det ursprungliga utredningsförslaget, vilket också blev regeringens förslag och riksdagens beslut vad gäller all annan egendom än fastigheter.

Av Lantmäteriets ovan angivna remissvar framgår att det egentligen är två områden som myndigheten har synpunkter på. Det är frågor kopplade till lagfartshandlingen och till överlåtelse av mark som sker inom ramen för en fastighetsbildningsåtgärd.

15.2.2 Lantmäteriets remissvar om lagfartshandlingen

Invändningarna när det gäller lagfartshandlingen hänger samman med svårigheten för inskrivningsmyndigheten (som ju är Lantmäteriet) att veta att en viss fastighet som någon söker lagfart på omfattas av reglerna i 4 kap. säkerhetsskyddslagen. Det går inte att avslå en lagfartsansökan om man inte känner till ogiltighetsgrunden. För att myndigheten ska kunna känna till ogiltighetsgrunden måste det aningen föras in en anteckning om att fastigheten omfattas av begränsningar enligt säkerhetsskyddslagen när det gäller överlåtelser, eller att det på något annat sätt enkelt kan kontrolleras om det finns någon grund för ogiltighet (såsom att fastigheterna på något sätt ”markeras” utan att markeringen eller anteckningen blir publik).

Lantmäteriet menar dock att en anteckning skulle motverka syftet med dessa regler och att en sådan lösning därför inte är önskvärd. Lantmäteriets slutsats är att det finns en ”övervägande risk för att lagfart kommer att beviljas till följd av att inskrivningsmyndigheten inte känner till grunden för ogiltighet”.

Vidare lyfter Lantmäteriet problematiken kring förvärv som gjorts i god tro, det vill säga när förvärvaren inte har, eller borde ha, någon kännedom om att ett förvärv av fastigheten kräver att vissa åtgärder vidtas av överlåtaren och att förvärvet kan förklaras ogiltigt. Det kan dessutom vara så att fastigheten sålts vidare till en tredje part innan tillsynsmyndigheten, i enlighet med utredningens förslag, ingriper och förklarar den ursprungliga överlåtelsern ogiltig.

Lantmäteriet menar därför i sitt remissvar att det finns skäl att utreda om det vore mer lämpligt att tillsynsmyndigheten i stället för att förklara överlåtelsern ogiltig hänvisas till att väcka talan vid domstol om att överlåtelsern ska återgå (och, får man förmoda, lagfarts-

beslutet undanröjas). För detta talar också, enligt Lantmäteriets uppfattning, att den av utredningen föreslagna lösningen där ett beslut av en tillsynsmyndighet ligger till grund för undanröjandet av en beviljad lagfart framstår som en främmande konstruktion i svensk rätt.

15.2.3 Lantmäteriets remissvar om marköverföring vid fastighetsbildning

Lantmäteriet pekar, utifrån det faktum att med överlåtelse vanligen förstås köp, byte och gåva samt att utredningen inte gjort någon annan definition, på att utredningen inte beaktat att ägarförändringar också kan ske inom ramen för ett fastighetsbildningsärende.

Det är nämligen inte helt ovanligt att mark förs från en fastighet till en annan grundat på ett yrkande som medges, eller någon form av överenskommelse om att en fastighet ska överlåtas, inom ramen för handläggningen av en ansökan om fastighetsreglering.

I sitt remissvar tar Lantmäteriet upp de problem som kan bli följden av att det i utredningens förslag inte finns någon bestämmelse motsvarande vad som gäller om förvärvstillstånd enligt jordförvärvslagen (1979:230) kopplat till regeln i fastighetsbildningslagen (1970:988) 10 kap. 3 § andra stycket. Där stadgas, enkelt uttryckt, att avstyckning inte får ske om inte frågan om förvärvstillstånd underställts tillståndsmyndigheten på samma sätt som vid en regelrätt överlåtelse. Enligt Lantmäteriets mening kan detta leda till att en förrättning handläggs felaktigt då lantmäterimyndigheten saknar kännedom om de faktiska förhållanden som kan innebära att marköverlåtelsen kan bli ogiltig. På så sätt finns en risk att den får rivs upp senare.

Lantmäteriet menar i sitt remissvar att en alternativ lösning som bör utredas är om det inte vore mer lämpligt att tillsynsmyndigheten även här ges möjlighet att väcka talan vid domstol.

15.2.4 Frågor att ta ställning till

Följder för inskrivningsverksamheten vid Lantmäteriet

Av våra direktiv framgår att vi ska analysera vilka följder förslagen i denna del bör få för lagfartsärenden och Lantmäteriets verksamhet i övrigt.

När det gäller hanteringen av lagfartsärenden framgår det först och främst av betänkandet *Kompletteringar till den nya säkerhetsskyddslagen* (SOU 2018:82) att det bedöms bli mycket ovanligt att överlåtelser förbjuds efter det att inskrivningsmyndigheten handlagt ett lagfartsärende, vilket Lantmäteriet också lyfter fram i sitt remissvar. Det ska i sammanhanget noteras att det, för att regelverket ska bli tillämpligt, är en verksamhetsutövare enligt säkerhetsskyddslagen som är överlåtare av fastigheten. En fastighetsägare som hyrt ut en lokal till någon som bedriver säkerhetskänslig verksamhet kan enligt det ursprungliga utredningsförslaget alltså fritt överlåta fastigheten.

Med det i beaktande kan vi konstatera att fall där den överlåtelse som ligger till grund för en beviljad lagfart vid en senare tidpunkt förklarar ogiltig av en tillsynsmyndighet måste bli minst sagt sällsynta. Vi har dragit samma slutsats utifrån våra kontakter bland annat med olika tillsynsmyndigheter enligt säkerhetsskyddslagen och med olika verksamhetsutövare.

Frågan blir därför om sådana sällsynta händelser påverkar effektiviteten i inskrivningsverksamheten eller om de är hanterbara, och om det är något som exempelvis skulle ha negativ påverkan på förtroendet för inskrivningsverksamheten och i förlängningen fastighetsregistret?

Godtrosförvärv

Regler om förvärv i god tro av fast egendom återfinns i jordabalkens 18 kapitel. God tro kan, enligt 1 §, åberopas vid en överlåtelse där det visar sig att överlåtaren inte var rätt ägare. Förvärvet av fastigheten kan ändå vara giltigt om lagfart var beviljad på fastigheten för överlåtaren när överlåtelsen gjordes. En förutsättning är dock att förvärvaren vid sitt förvärv inte hade kännedom eller borde haft kännedom om att överlåtaren inte var rätt ägare till fastigheten.

Enligt 3 § 3 punkten i samma kapitel kan god tro inte åberopas om förvärvet är ogiltigt enligt lag. Förvärvet kan till exempel vara ogiltigt för att det inte skett i föreskriven form eller för att det inte fanns nödvändigt tillstånd eller annan åtgärd från domstol eller annan myndighet.

Lantmäteriets synpunkter som rör godtrosförvärv kommer vi därför att bedöma främst utifrån hur reglerna i 4 kap. säkerhetsskyddslagen förhåller sig till reglerna om undantag från godtrosförvärv enligt 18 kap. jordabalken.

Överföring av äganderätt genom en fastighetsbildningsåtgärd

En överföring av äganderätten till en fastighet, eller en del därav, kan som framgått också ske inom ramen för en fastighetsbildningsåtgärd. Det finns ingen anledning att tro annat än att användningen av ett sådant förfarande skulle bli ännu ovanligare än regelrätta överlåtelser i form av till exempel köp. När det gäller följderna av ett fastighetsbildningsärende kan emellertid sällsynta fall få stora konsekvenser.

Det är, som vi har förstått på Lantmäteriet, mycket mer komplicerat, om ens möjligt, att backa ett sådant ärende. Ett fastighetsbildningsbeslut innebär generellt att flera fastigheter påverkas och fastigheter kan förändras i flera led efter det att ett fastighetsbildningsbeslut har vunnit laga kraft. Kedjeeffekten kan med andra ord bli stor, och svår att greppa.

En omständighet som påverkar användningen av ett visst instrument för att exempelvis ändra ägandet av en viss mark är tiden. I motsats till vad fallet är vid handläggningen av ett inskrivningsärende, som tar några dagar, är ett fastighetsbildningsärende utsträckt i tiden.

Det är också svårt att i förväg veta hur lång tid det tar från det att ansökan ingavs till det att det avslutande beslutet vunnit laga kraft. Ibland innefattar handläggningen av en förrättning flera kontakter mellan lantmäterimyndigheten och sökanden, liksom med berörda sakägare och myndigheter. Det kan ibland innebära att det hålls ett eller flera sammanträden under förrättningen.

Om ärendet inte innehåller några motstående intressen mellan sakägarna och det inte heller finns några hinder mot den sökta fastighetsbildningen, behövs inte något sammanträde enligt bestämmelserna i fastighetsbildningslagens 4 kap. 14 §. Så är till exempel fallet när två parter som är överens vill föra över viss mark från en fastighet till en annan.

Oberoende av om sammanträde hålls eller inte så är handläggningstiden utsträckt och svårt att ange i förväg. Det gör rimligen att en användning av fastighetsbildningsinstitutet blir mindre intressant i just detta sammanhang.

Enligt 4 kap. 25 § fastighetsbildningslagen ska lantmäterimyndigheten utreda förutsättningarna för fastighetsbildningen och om det finns hinder mot denna. I bestämmelsens andra stycke regleras situationer när det är nödvändigt att det finns tillstånd till viss verksamhet för att myndigheten ska kunna bedöma om fastighetsbildningen är tillåten. Myndigheten får då förelägga en sakägare att inom viss tid ge in bevis om att ansökan om tillstånd har gjorts.

Lantmäteriet har när vi mött myndighetens företrädare noterat att en fastighetsbildningsåtgärd inte skulle omfattas av bestämmelsen så som den är formulerad i dag om undantaget avseende fast egendom tas bort. Detta eftersom 4 kap. 14 § säkerhetsskyddslagen reglerar överlåtelse av egendom. Som redan framgått anses överlåtelse inte omfatta myndighetsbeslut. Om avsikten är att bestämmelsen ska omfatta själva fastighetsbildningsbeslutet, och inte enbart eventuell överlåtelse som ligger till grund för förrättningen, bör övervägas att omformulera bestämmelse för att göra regleringen meningsfull.

Lantmäteriets synpunkter i denna del kommer vi att bedöma främst utifrån en, eller möjligen två, frågor. Den första är om marköverföring inom ramen för en fastighetsbildningsåtgärd bör omfattas av våra förslag som rör säkerhetsskyddslagens bestämmelser om överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet och viss egendom, eller om vi ska utgå ifrån det ursprungliga utredningsförslaget.

Beroende på svaret kan vi komma att titta på hur reglerna i 4 kap. säkerhetsskyddslagen förhåller sig till 4 kap. 25 § fastighetsbildningslagen.

15.3 Sveriges säkerhet och fast egendom

Ett återkommande behov som har lyfts till oss av de verksamhetsutövare som vi har träffat är behovet av att åtgärda olika typer av brister och luckor i den materiella regleringen som syftar till att säkerställa att fastigheter inte används som brottsverktyg eller att de används på ett sätt som innebär en risk för Sveriges säkerhet.

Den del av vårt uppdrag som rör bestämmelserna i säkerhetsskyddslagens 4 kapitel om överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet, och mer specifikt av fastigheter som är av betydelse för Sveriges säkerhet, är naturligtvis kopplat till det försämrade säkerhetsläget. Vi är dock inte den enda utredningen som är inne på den här typen av fastighetsanknuten problematik

För närvarande pågår flera utredningar som syftar till att stärka skyddet bland annat för totalförsvarsverksamhet, där frågor om fastigheter är aktuella.

En särskild utredare fick, som nämnts i avsnitt 15.1.3, den 14 juni 2022 i uppdrag att föreslå på vilket sätt som statlig kontroll bör genomföras vid överlåtelse och upplåtelse av egendom av väsentlig betydelse för totalförsvaret (dir. 2022:121). Uppdraget utgår från de förslag som Totalförsvarskommittén lämnade i ett betänkande (SOU 2019:34) om ett nytt kontrollsystem som syftade till att möjliggöra för staten att granska och ytterst stoppa överlåtelser av egendom om skyddet av väsentliga försvarsintressen så kräver. Den nu arbetande utredningen ska bland annat analysera om något befintligt kontrollsystem kan användas eller om det, som kommittén kom fram till, behövs ett nytt sådant.

Utredningen En ny förköpslag (Fi 2022:07, dir. 2022:48 samt dir. 2023:67) ska bland annat överväga statlig förköpsrätt för att underlätta det civila försvarets skydd. Utredningen ska föreslå lagstiftning som ger staten rätt att under vissa förutsättningar träda i köparens ställe vid förvärv av fast egendom, samt föreslå en förköpsgrund som underlättar för skyddet av det militära försvaret. Utredningen ska begränsa förslagen till förköp av särskilt motiverade situationer när andra möjligheter inte är tillräckliga, samt begränsa förköpsrätten genom undantag avseende vissa situationer i likhet med vad fallet varit i tidigare gällande förköpslagstiftning. Slutligen understryks i direktiven att förslagen ska utformas så att tidsförluster och administration minimeras så långt det är möjligt, det vill säga i den allmänna omsättningens intresse ska fastighetsmarknadens funktion störas så lite som möjligt.

Slutligen trädde ny lagstiftning om utländska direktinvesteringar i kraft den 1 december 2023. Denna lagstiftning gäller parallellt med säkerhetsskyddslagens bestämmelser. Investeringar som innebär säkerhetsrisker för Sverige kan granskas av en särskild granskningsmyndighet och, om det är nödvändigt, förbjudas.

Vi ser våra direktiv och fastighetsregistret som en länk i en kedja av olika beslutsprocesser där särskilt skyddsvärd fastighetsinformation hanteras och uppfattar att det är denna kedja som förenar de olika utredningarna, särskilt i fråga om skyddsintressen som rör totalförsvaret och Sveriges säkerhet. Kan skyddet öka tidigt i denna process, får det också enligt vår uppfattning en positiv övergripande effekt på säkerheten för informationen i fastighetsregistret.

Det finns alltså ett tydligt samband mellan de tre utredningarnas direktiv, och vi har därför tillsammans diskuterat olika möjliga lösningsförslag. Vi är ense om att de förslag som lämnas inte bör innebära att de går i helt olika riktningar utan i stället bör utgöra en helhet som är verkningsfull och effektiv och som lätt kan tillämpas av både verksamhetsutövare och myndigheter. För vår del innebär det att våra förslag i denna del måste harmoniera med de tankegångar och förslag de andra utredningarna anammar. Samtidigt kan vi konstatera att de bestämmelserna i 4 kap. säkerhetsskyddslagen i allt väsentligt redan torde träffa känsliga överlåtelser.

15.4 Säkerhetsskyddslagens regler ska gälla även överlåtelse av fast egendom

Förslag: Skyldigheter inför överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet och viss egendom enligt 4 kap. 13 § säkerhetsskyddslagen ska även omfatta överlåtelser av fast egendom.

Tillsynsmyndigheten ska underrätta såväl inskrivningsmyndigheten som lantmäterimyndigheten om beslut som innebär att en överlåtelse förbjuds.

Även överlåtelser som görs inom ramen för fastighetsbildningsärenden ska omfattas, men dessa ska inte kunna förklaras ogiltiga enligt 4 kap. 18 § säkerhetsskyddslagen. Däremot ska konsekvensen av överträdelse av 4 kap. 13 § i dessa fall i vanlig ordning utgöra en grund för sanktionsavgift.

Bedömning: Bestämmelsen i 18 kap. 3 § tredje punkten jordabalken är en sådan kvalificerad ogiltighetsanledning som innebär att god tro inte kan hävdas om överlåtelsen av fast egendom är ogiltigt enligt säkerhetsskyddslagen.

15.4.1 Överlåtelse av fast egendom ska inte undantas

I säkerhetsskyddslagens 4 kap. 13 § stadgas att en verksamhetsutövare ska göra en särskild säkerhetsskyddsbedömning och lämplighetsprövning enligt 14 § och samråda enligt 15 § om verksamhetsutövaren avser att överlåta hela eller någon del av den säkerhetskänsliga verksamheten eller egendom som har betydelse för Sveriges säkerhet eller ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd. Enligt paragrafens andra stycke gäller detta inte för överlåtelser av fast egendom.

Vi har konstaterat att det i dag inte är särskilt vanligt att överlåtelser av egendom träffas av det nu gällande regelverket, och att det kan förväntas att överlåtelser av fast egendom blir ännu mindre vanliga. Samtidigt är det viktigt att även överlåtelser av fast egendom som är olämpliga ur säkerhetsskyddssynpunkt omfattas av regelverket.

Vår slutsats är därför att även överlåtelser av fast egendom ska omfattas av krav på verksamhetsutövaren att genomföra en analys i form av en särskild säkerhetsskyddsbedömning och lämplighetsprövning samt att samråda med tillsynsmyndigheten. De fastighetsägare som kommer att omfattas av denna förändring av tillämpningsområdet för regelverket faller redan in under det, eftersom fastighetsägaren också måste vara verksamhetsutövare.

De bestämmelser som finns i 4 kap. 16–19 §§ och som främst reglerar tillsynsmyndighetens möjligheter att agera, men också att en överlåtelse som sker i strid med ett förbudsbeslut av tillsynsmyndigheten är ogiltigt, bör gälla även överlåtelse av fast egendom.

Det innebär att en tillsynsmyndighet i efterhand kan besluta om ett förbud om att överlåtelsen inte får genomföras, varvid den blir ogiltig (17 och 18 §§). Ett sådant beslut kan komma att meddelas även efter det att lagfart på fastigheten beviljats för förvärvaren. Beslut enligt bland annat 17 och 18 §§ överklagas till regeringen.

I samband med att nu gällande regler beslutades fann regeringen (prop. 2020/21:13) att förslagen, och de rådighetsinskränkningar de medför, är förenliga med regeringsformens och Europakonventionens bestämmelser om skydd för egendom. Riksdagen gjorde ingen annan bedömning (bet. 2020/21:JuU10, rskr. 2020/21:79). Även om rådighetsinskränkningen nu även ska omfatta fast egendom så saknas anledning att göra någon annan bedömning.

15.4.2 Lagfartshanteringen

Överlåtelse med samråd

Vår bedömning är att detta inte kommer att ha annat än en högst marginell påverkan på lagfartshanteringen. Detta främst på grund av att antalet överlåtelser av fast egendom som träffas av dessa bestämmelser måste bedömas vara litet.

Om en fastighet som omfattas av regelverket avses bli föremål för en överlåtelse, och regelverket följs, kommer samråd ske med tillsynsmyndigheten. Om tillsynsmyndighetens ställningstagande innebär att överlåtelserna förbjuds kommer sannolikt de berörda parterna att acceptera att det inte blir någon överlåtelse. Det är naturligtvis möjligt att beslutet överklagas till regeringen i enlighet med säkerhetsskyddslagens 8 kap. 4 § andra stycket.

Det kan emellertid tänkas att någon ändå försöker genomföra den tänkta affären. Det är därför angeläget att försvåra detta så att exempelvis lagfart inte beviljas eller fastighetsbildning söks. Därför bör en regel införas som innebär att en tillsynsmyndighet alltid ska underätta såväl inskrivningsmyndigheten som lantmäterimyndigheten om beslut som innebär att en överlåtelse förbjuds. Hur dessa underrättelser bäst och säkrast hanteras hos respektive mottagande myndighet och i deras handläggning lämnar vi åt dem att bestämma.

Överlåtelse utan samråd

Vi delar den bedömning som de aktörer vi diskuterat frågan med gör, nämligen att det är högst osannolikt att någon som bedriver säkerhetskänslig verksamhet på den aktuella fastigheten och samtidigt äger den försöker undgå regelverket genom att så att säga överlåta fastigheten i smyg.

Om så ändå sker, och tillsynsmyndigheten i efterhand utfärdar ett förbud avseende överlåtelserna varvid den blir ogiltig, finns rutiner för att hantera detta inom inskrivningsverksamheten. Varje år inträffar nämligen några stycken så kallade lagfartskapningar, där någon med hjälp av en förfalskad överlåtelsehandling beviljas lagfart på en fastighet trots att det inte finns något civilrättsligt gällande fång. Efter antingen ett överklagande av inskrivningsmyndighetens beslut eller en framgångsrik talan i allmän domstol om bättre rätt till fastigheten

återfår den tidigare och alltjämt rättmätige ägaren sin lagfart. Ett beslut av domstolen om hävning eller återgång resulterar i att den ursprungliga lagfartsuppgiften återförs in i registret.

Hanteringen vid ett beslut från en tillsynsmyndighet enligt säkerhetsskyddslagen om ett förbud mot en överlåtelse efter det att den genomförts, det vill säga en ogiltigförklaring, kan hanteras på i princip samma sätt av inskrivningsmyndigheten.

Då vi bedömer att en hantering av här aktuella överlåtelser av fast egendom kan hanteras på samma sätt som överlåtelse av annan egendom, saknas skäl att titta på andra sätt att förhindra olämpliga överlåtelser. Exempelvis föreslog Lantmäteriet i sitt remissvar 2019 att tillsynsmyndigheten i stället för att kunna förbjuda överlåtelserna och därmed förklara den ogiltig i efterhand skulle väcka talan vid domstol.

Ett annat exempel är fastigheter som kan omfattas av de nu aktuella reglerna i säkerhetsskyddslagen är markerade på något sätt i fastighetsregistret i syfte att inskrivningsmyndigheten ska kunna beakta det i sin handläggning av en lagfartsansökan. Vi bedömer det vara praktiskt genomförbart.

Det finns i dag inte någon myndighet som har en samlad bild av vilka fastigheter det kan vara fråga om. Att bygga upp och förvalta något sådant skulle vara dyrt och tidskrävande. Det är dessutom inte lämpligt då existensen av en sådan sammanställning i sig skulle innebära risker för Sveriges säkerhet.

Lantmäteriet menade också att ett förfarande där en överlåtelse i efterhand kan förbjudas med resultatet att en redan genomförd överlåtelse ter sig främmande i svensk rätt. Vi kan dock konstatera att ett liknande förfarande numera gäller även i den nya lagstiftningen om företagsrekonstruktion.

Vad kommer registret att visa?

En viktig fråga är naturligtvis vilka spår handläggningen av ett inskrivningsärende där en överlåtelse blivit ogiltig efter beslut av en tillsynsmyndighet avsätter i fastighetsregistret och i myndighetens handläggningssystem. Finns det någon risk för att den säkerhetskänsliga verksamhet som bedrivs på fastigheten röjs?

Vår bedömning är att så inte riskerar att bli fallet. När inskrivningsmyndigheten återför lagfartsuppgiften så att den blir identisk med hur det såg ut före registreringen av den ogiltiga överlåtelsen förs endast en anmärkning med ärendenumret in i registret, och någon uppgift om exempelvis vilken myndighet som fattat beslutet kommer inte att finnas i registret.

I handläggningssystemet med tillhörande digitala ärendearkiv finns däremot uppgift om vem som är ingivare av ärendet, vad ärendet rör samt den handling som ligger till grund för inskrivningsmyndighetens beslut. I detta fall innebär det att det framgår vilken tillsynsmyndighet det är samt att tillsynsmyndighetens beslut bifogats ansökan. Det finns emellertid rutiner för att hantera ärenden som innehåller uppgifter för vilka sekretess bör gälla, exempelvis när ett ärende rör en person med folkbokföringssekretess. Det finns även rutiner för ärenden där det förekommer säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Hela ärendet, eller en viss handling i ärendet, kan sekretessmarkeras. Vi bedömer därför att risken för att känsliga uppgifter sprids på ett oönskat sätt är små.

Samtidigt bör det påpekas att tillsynsmyndigheten vid utformningen av sitt beslut bör tillse att beslutet utformas så att det inte innehåller onödiga detaljer. Det bör också ankomma på tillsynsmyndigheten och regeringen att anmäla sitt beslut till inskrivningsmyndigheten för att lagfartsuppgiften ska kunna återställas. Om en tillsynsmyndighet under ett samråd förstår att någon av parterna redan har eller avser att söka om lagfart bör myndigheten på lämpligt sätt agera för att förhindra att så sker eller att inskrivningsmyndigheten beviljar lagfart.

15.4.3 God tro kan inte göras gällande

Lantmäteriet väckte i sitt remissvar också frågan om förvärv i god tro skulle kunna bli aktuellt om en fastighet överlåtits vidare när tillsynsmyndigheten beslutar att förbjuda en överlåtelse, och den därmed blir ogiltig.

Den situation som här avses kan kortfattat beskrivas som omfattande tre parter kallade A, B och C. Parten A, den ursprungliga ägaren av fastigheten, tillika utövaren av verksamhet som har betydelse för Sveriges säkerhet eller ett för Sverige förpliktande internationellt

åtagande om säkerhetsskydd, säljer fastigheten till B utan att de föreskrivna stegen i säkerhetsskyddslagens 4 kap. vidtas. Därefter säljer B fastigheten till C. Kan då C förvärva fastigheten i god tro, även om tillsynsmyndigheten i efterhand förbjudit A:s överlåtelse till B och förklarat den ogiltig?

Jordabalkens 18 kap. 1 § kan ge intrycket att god tro kan föreligga om överlåtaren (ovan nämnde B) hade beviljats lagfart vid tidpunkten för överlåtelsen till C. Av jordabalkens 18 kap. 3 § framgår emellertid att det finns tre kvalificerade ogiltighetsanledningar som gör det omöjligt att hävda att ett förvärv skett i god tro. Den tredje punkten i paragrafen säger att bestämmelserna om god tro i kapitlets 1 § om godtroförvärv av äganderätt och bruksrätt inte är tillämpliga om förvärvet enligt lag är ogiltigt om det inte skett bland annat med stöd av tillstånd eller annan åtgärd av domstol eller annan myndighet.

Vi menar att denna bestämmelse är tillämplig då B:s förvärv från A inte skett i föreskriven form eller med iakttagande av andra föreskrivna villkor då den är beroende av ett tillstånd eller annan åtgärd av en myndighet. De regler i säkerhetsskyddslagen som vi nu föreslår ska gälla även vid överlåtelse av fast egendom innebär att samråd ska ske med en tillsynsmyndighet. Tillsynsmyndigheten kan avsluta samrådet genom att förbjuda överlåtelsen eller genom att lämna ärendet utan åtgärd. Om inte samrådet avslutas med ett förbudsbeslut får överlåtelsen ske.

Det innebär att bestämmelsen i jordabalken 18 kap. 3 § tredje punkten är en sådan kvalificerad ogiltighetsanledning som innebär att god tro inte kan hävdas. Detta gäller alltså även om det vid tidpunkten för B:s överlåtelse till C framstod som att förvärvet var giltigt eftersom B hade beviljats lagfart, och det rätta förhållandet uppenbarades senare. Det kan sägas vara jämförbart med den situation där det upptäcks att en köpehandling är förfalskad vilket leder till en återgång i alla led trots att handlingen sett ut att vara giltig vid respektive förvärvstidpunkt.

Det bör i detta sammanhang påpekas att det finns regler som syftar till att hålla godtroende aktörer skadelösa. I första hand ska, i den kedja av förbjudna transaktioner vi beskrivit ovan A återbetala köpeskillingen till B, och denne ska i sin tur lämna tillbaka pengar till C. Men om så inte sker skulle bestämmelsen i 18 kap. 4 § andra stycket bli aktuell. Den innebär att den förvärvare, C, som inte kan återopa god tro eventuellt kan ha rätt till ersättning av staten.

15.4.4 Fastighetsreglering

Som framgått kan en överlåtelse av en fastighet också ske inom ramen för en fastighetsbildningsförrättning, närmare bestämt en fastighetsreglering. Det kan ske i form av ett yrkande, som medges, i förrättningen, eller genom en överenskommelse om överlåtelse som också ligger till grund för ansökan om förrättningen. I det senare fallet bestämmer sig överlåtare och förvärvare oftast gemensamt för att genomföra överlåtelsen av fastigheten på det sättet i stället för att söka lagfart. Den underskrivna handling som utgör en sådan överenskommelse kan, som vi uppfattat det, som regel lika gärna ligga till grund för en lagfartsansökan. Bland annat framgår där vilket belopp förvärvaren ska betala för att förvärva äganderätten till den aktuella fastigheten. En ansökan om en lantmäteriförrättning grundad på en sådan överenskommelse kan rent principiellt dras tillbaka ända fram till dess att förrättningen avslutats genom ett beslut, och i stället ligga till grund för en ansökan om lagfart i ett inskrivningsärende.

Mindre vanligt är att en fastighetsreglering bygger på ett yrkande från den övertagande fastighetens ägare och att detta sedan medges av den fastighetsägare som ska lämna ifrån sig äganderätten i fastighetsregleringen. Vår uppfattning är att det är ett förfarande som är mindre sannolikt i den typ av transaktioner som vi har att behandla.

Vi föreslår att också en övergång av äganderätten som avses genomföras inom ramen för ett fastighetsbildningsärende ska omfattas av de ovan beskrivna reglerna om en särskild säkerhetsskyddsbedömning och lämplighetsprövning samt samråd med tillsynsmyndigheten. Vi kan inte se att det finns skäl för en annan ordning. En fastighetsägare som bedriver säkerhetskänslig verksamhet måste förutsättas vara så insatt i de regler som då gäller att hen har kunskap om vilka typer av transaktioner som regelverket omfattar, inklusive den något mer ovanliga varianten som nu avses.

En viktig anledning till att samma ordning ska gälla oavsett hur äganderätten till fastigheten har övergått, är att överträdelse mot bestämmelserna i säkerhetsskyddslagen är förenat med en sanktionsavgift. För det krävs dock inte att överlåtelsen förklaras ogiltig.

Vi har funnit att det inte bör vara möjligt för tillsynsmyndigheten att förbjuda en sådan övergång av äganderätten efter det att ett slutligt beslut om fastighetsreglering fattats i den beskrivna situationen. Ett huvudsakligt skäl för att överlåtelser som gjorts inom ramen för

ett förrättningsärende inte kan förklaras ogiltiga är den praktiska hanteringen och de svåröverskådliga konsekvenser som kan uppstå i en sådan situation.

Först ska framhållas att fastighetsindelningen är av grundläggande betydelse för stabiliteten på fastighetsmarknaden i vid mening. Bland annat därför är privat jorddelning inte tillåten i Sverige, och alla ändringar i fastighetsindelningen måste ske genom en lantmäteriförrättning.

Inom ramen för sin ärendehandläggning ska lantmäterimyndigheten enligt 4 kap. 11 § fastighetsbildningslagen ex officio utreda vilka som är sakägare och därmed berörs av förrättningen. Om det finns oklarheter avseende till exempel ägandet ska förrättningen vilande-förklaras, 4 kap. 39 § eller avvisas, 4 kap. 10 § fastighetsbildningslagen.

De praktiska svårigheterna att rulla tillbaka ett lagakraftvunnet och registrerat förrättningsbeslut ser helt annorlunda ut jämfört med ett lagfartsärende. Svårigheterna är högst betydande då många fastigheter kunnat påverkas. Fastighetsbildningsinstitutet innebär generellt att flera fastigheter påverkas och fastigheter kan förändras i flera led efter att ett fastighetsbildningsbeslut vunnit laga kraft. Det innebär en efterföljande ogiltighetsförklaring kan skapa en rättslig osäkerhet som omfattar flera fastigheter och betydande arealer med stora ekonomiska värden. Sådan osäkerhet kan på nationell nivå exempelvis påverka fastigheternas användning som kreditobjekt och öka transaktionskostnaderna.

Någon möjlighet att i efterhand ogiltigförklara en överlåtelse som resulterat i ett lagakraftvunnet beslut om fastighetsreglering bör alltså inte finnas. Det bör också noteras att det i detta fall är myndighetsbeslutet och inte den bakomliggande överlåtelsen som innebär att äganderätten till den aktuella marken övergått.

Det bör också noteras att det i praktiken är omöjligt för en lantmäterimyndighet att under handläggningen av förrättningen utreda om någon av de fastigheter som berörs av en förrättning rörande just fastighetsreglering faller in under säkerhetsskyddslagens tillämpningsområde. För det första har eller behöver myndigheten inte ha någon detaljerad kännedom om vilken sorts verksamhet som bedrivs på berörda fastigheter för de bedömningar som ska göras i ärendet enligt fastighetsbildningslagen. Det räcker med vad som framgår av de taxeringsuppgifter som finns i fastighetsregistret och vad som framgår av ansökan i ärendet.

Om ärendet inte är tvistigt behövs heller inget sammanträde hållas, och det är så det oftast är vid fastighetsregleringar. Så förrättningslantmätaren har som regel ingen anledning att besöka fastigheterna, och något mättningsarbete erfordras vanligtvis inte heller.

Så frågan är då om det finns något annat sätt för myndigheten att få reda på om det förfarande som föreskrivs i säkerhetsskyddslagens 4 kap. är aktuellt, om inte någon av parterna informerat myndigheten om det genom att exempelvis förete ett ställningstagande från tillsynsmyndigheten?

Vi har redan konstaterat att en ordning där fastigheter som kan falla in under det aktuella regelverket inte bör markeras särskilt. Det innebär att det som återstår är att lantmäterimyndigheten frågar de av förrättningen berörda fastighetsägarna om så är fallet. Men om nu fastighetsägarna gått så långt utan att iaktta de bestämmelser om särskild säkerhetsskyddsbedömning och lämplighetsprövning samt samråd utan att något granskningsförfarande inletts torde deras benägenhet att svara ärligt på lantmäterimyndighetens fråga inte vara stor. Det är inte heller rimligt att kräva att lantmäterimyndigheten i varje fastighetsreglering ska försöka identifiera rätt tillsynsmyndighet och begära ett besked därifrån om det är fråga om en överlåtelse som omfattas av det beskrivna regelverket. Tidsutdräkten och kostnaderna skulle bli alldeles för stora och i princip helt belasta fastighetsägare med helt vanliga verksamheter.

Som en jämförelse kan nämnas att det i jordförvärvslagen finns bestämmelser som innebär att det i vissa fall krävs ett förvärvstillstånd från länsstyrelsen för att genomföra en lantmäteriförrättning. Det regelverket utgår från hur fastigheten är taxerad och är därför lätt att hantera för en lantmäterimyndighet (liksom för inskrivningsmyndigheten). Den situationen är därför inte alls ett relevant jämförelseobjekt här.

Så svaret på frågan är att det i realiteten saknas möjligheter för lantmäterimyndigheten att på ett enkelt och säkert sätt få reda på att ett godkännande från en tillsynsmyndighet är aktuellt.

15.4.5 Berörda paragrafer och nödvändiga ändringar

I dag stadgar 4 kap. 13 § andra stycket att första stycket inte gäller för överlåtelser av fast egendom. I det utredningsförslag som ligger till grund för bestämmelsen täcktes fast egendom in i det nu gällande första styckets formulering om överlåtelse av ”hela eller någon del av den säkerhetskänsliga verksamheten” och ”egendom som har betydelse för Sveriges säkerhet eller ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd”.

Om undantaget beträffande fast egendom i andra stycket tas bort kommer överlåtelse av fast egendom att omfattas av första styckets bestämmelser. För tydlighetens skull bör det emellertid framgå att även fast egendom omfattas.

Säkerhetsskyddslagens 4 kap. 18 § första stycket stadgar att en överlåtelse i strid med ett förbud enligt 17 § är ogiltig. Andra stycket säger att om en överlåtelse som genomförts utan samråd så får tillsynsmyndigheten i efterhand besluta om ett sådant förbud varvid överlåtelserna är ogiltiga.

Med den ändring vi förslår i 13 § kommer 18 § att gälla även överlåtelse av fast egendom. Paragrafens första stycke kan därför lämnas oförändrat. I paragrafen behöver dock framgå att även övergång av äganderätten som avses hanteras inom ramen för ett ärende enligt fastighetsbildningslagen omfattas av bestämmelserna om särskild säkerhetsskyddsbedömning, lämplighetsprövning och samråd.

Vi har dock konstaterat att om något samråd inte skett, och en överlåtelse legat till grund för en fastighetsreglering som vunnit laga kraft så kan den inte rullas tillbaka. Lantmäterimyndighetens beslut ligger fast. Det innebär att det i 18 § andra stycket bör föras in en bestämmelse som säger att det, när det gäller överlåtelse av fast egendom som skett utan samråd, bara är lagfartspliktiga överlåtelser som blir ogiltiga.

I säkerhetsskyddslagens 7 kap. finns bestämmelser om sanktionsavgifter vid överträdelse av vissa bestämmelser i lagen. Bland annat kan ett uteblivet samråd enligt 4 kap. 15 § första stycket eller en överlåtelse i strid med ett förbud enligt 4 kap. 17 § resultera i att en sanktionsavgift tas ut. Sanktionsavgiftens storlek ska bestämmas bland annat med hänsyn till om överträdelsen varit uppsåtlig eller berott på oaktsamhet.

Vi har kommit fram till att det saknas möjlighet att rulla tillbaka en genomförd fastighetsreglering grundad på en överenskommelse om överlåtelse av en fastighet, men att bestämmelserna om samråd ska gälla. En sådan förrättning grundad på ett medgivet yrkande om marköverföring träffas inte alls av det nu aktuella regelverket då det inte är fråga om en överlåtelse.

Vi menar att en överföring av mark inom ramen för en lantmäteriförrättning som, om det vore fråga om en lagfartspliktig överlåtelse skulle träffas av bestämmelserna i säkerhetsskyddslagens 4 kap., måste betraktas som en uppsåtlig överträdelse av regelverket.

Samma synsätt bör även gälla en genomförd fastighetsreglering där något samråd inte genomförts eller genomförts trots ett förbud. Eftersom någon tillbakarullning inte heller kan göras i dessa fall måste den skada som kan ha uppstått dessutom sägas vara större jämfört med när en överlåtelse förbjudits, blivit ogiltig och den beviljade lagfarten rullas tillbaka. Dessutom kan framhållas att en hantering med en fastighetsreglering kräver betydligt mer planering än en regelrätt överlåtelse med följande lagfartsansökan. Inte minst krävs att den till vilken äganderätten ska överföras redan äger en för ändamålet lämplig fastighet i aktuell kommun.

Ett genomslag för denna uppfattning kräver ingen författningsändring.

Tillsynsmyndigheternas, och regeringens, skyldighet att underrätta inskrivnings- och lantmäterimyndighet om beslut som innebär att en överlåtelse som innefattar fast egendom förbjuds måste regleras särskilt. Det sker lämpligen i säkerhetsskyddsförordningens (2021:955) 6 kap., som redan innehåller visa bestämmelser om underrättelser. Bestämmelsen kan utformas på ungefär samma sätt som skett vad avser Kronofogdemyndighetens skyldighet att underrätta inskrivningsmyndigheten i exekutionsförordningens kapitel 6.

Det är inte osannolikt att en sådan underrättelse, beroende på hur den utformas, kan ha ett innehåll som innebär att sekretess enligt 15 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (OSL) föreligger. I så fall behövs en sekretessbrytande bestämmelse. En tillämpbar sådan återfinns i 10 kap. 28 § OSL. Där stadgas att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. Det innebär att tillsynsmyndighetens uppgiftsskyldighet måste formuleras med detta i åtanke.

16 Övriga författningsförslag

16.1 Ett nytt samverkansorgan för informations- och cybersäkerhet bör inrättas vid Lantmäteriet

Förslag: Ett nytt samverkansorgan, med representation från relevanta myndigheter och företag, bör inrättas vid Lantmäteriet för övergripande diskussioner och avstämningar av olika säkerhetsanknutna frågor kopplade till främst Lantmäteriets fastighetsregister- och tillhandahållande verksamhet.

Utifrån det faktum att termen råd är väl etablerad för flera samverkansgrupperingar i Lantmäteriets verksamhet föreslår vi den föreslagna grupperingen ska benämnas rådet för informations- och cybersäkerhet.

Samverkansorganet ska inte påverka det ansvar som respektive verksamhetsutövare har för sitt säkerhetsskydd eller innefatta rådgivning av tillsynsmyndigheter.

16.1.1 Behov av ökad kunskap, kontaktytor och samverkan med verksamhetsutövare med fokus på informations- och cybersäkerhet

Kunskap och kompetens är en viktig grund för att kunna hantera frågor kopplade till fastighetsinformation, informations- och cybersäkerhet samt skyddet av Sveriges säkerhet. Detsamma gäller behovet av kontaktytor – och förtroende – mellan Lantmäteriet som registerhållare och de aktörer som antingen bedriver säkerhetskänslig verksamhet eller har till uppgift att på olika sätt skydda Sverige mot olika former av intrång kopplat till Lantmäteriets verksamhetsområde.

Historiskt sett har det funnits särskilda resurser i Lantmäteriet när det gäller kompetensen kring frågor som rör Sveriges säkerhet. Så sent som runt sekelskiftet var det som då kallades landskapsinformation (i dag benämnt geografisk information) en egen funktion i totalförsvaret med dåvarande Lantmäteriverket som funktionsansvarig myndighet. Vidare fanns en så kallad militärassistent placerad vid myndigheten. Det var ett militärt befäl som var organisatoriskt inplacerad i myndigheten för att stödja den i olika frågor med koppling till försvaret av Sverige.

I våra kontakter med olika intressenter inom främst telekom och elproduktion och eldistribution men också med flera myndigheter har vi bland annat diskuterat behovet av författningsstöd för att öka förmågan att motstå och hantera cyberangrepp och andra it-incidenter som berör fastighetsregistret, däribland behovet av uppgiftsskyldighet gentemot myndigheter med ansvar inom informationssäkerhetsområdet.

Svaret från i princip alla de ovan nämnda organisationerna är att de efterfrågar samverkan och samarbete snarare än lagregler för att höja den samlade förmågan att skydda känslig fastighetsinformation från olika typer av angrepp. De menar, som vi uppfattar det, att nya regler inte automatiskt ökar förmågan att förebygga och motstå angrepp. De vill i stället se andra lösningar som ger – enskilt och samlat – ökad kompetens, förståelse för olika verksamheter och samband mellan dem.

De har också understrukit behovet av samverkan mellan berörda aktörer inom såväl privat som offentlig sektor. Verksamhetsutövarna men även flera myndigheter ser ett behov av ökad gemensam kunskap om de olika skedena i den kedja av aktiviteter som startar när en verksamhetsutövare bestämmer sig för hur behovet av markåtkomst ska lösas och som ofta fortsätter med att ett ärende hos Lantmäteriet initieras för att leda fram till ett beslut som redovisas i fastighetsregistret och där informationen sedan kan komma att användas i många olika sammanhang. Dessa olika steg i kedjan kan påverka hur uppgifter om Sveriges säkerhet skyddas. Aktörerna menar att det bland annat görs olika bedömningar vad gäller till exempel behovet av att skydda viss information i olika organisationer. Denna risk bedöms minska om aktörernas kunskapsnivåer höjs, och om riskmedvetenheten ökar.

Flertalet av de organisationer vi pratat med har menat att ett samverkansorgan vid Lantmäteriet, med rätt sammansättning där både myndigheter och företag är representerade, är ett bra sätt att åstadkomma detta.

16.1.2 Lantmäteriets befintliga råd

I dag finns det, förutom styrelsen, fyra fasta organ med extern representation vid Lantmäteriet. Två av dem, Geodatarådet och Ortnamnsrådet är reglerade i förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet. Mark- och fastighetsrådet och Kredit- och fastighetsmarknadsrådet har myndigheten själv inrättat.

Enligt instruktionen ska Ortnamnsrådet ge råd i frågor om ortnamn med företrädare för ortnamnsvårdande och namngivande intressenter. Vilka dessa är bestämmer myndigheten själv. I dag är Institutet för språk- och folkminnen, Riksantikvarieämbetet, Sametinget, Sveriges kommuner och regioner, Trafikverket, universiteten och Sveriges Hembygdsförbund företrädare i rådet. Vi uppfattar att deltagande i detta råd också ger något tillbaka, det vill säga som deltagare har man nytta i sin egen verksamhet av de diskussioner och den samverkan som äger rum i rådet.

Geodatarådet är mer utförligt reglerat i instruktionen. Det ger råd i frågor som rör Lantmäteriets samordnande roll inom området för geografisk information och fastighetsinformation (geodataområdet). Rådets uppgifter är angivna i fem punkter i förordningens 19 § andra stycke. Det ska ha en ordförande (Lantmäteriets generaldirektör) och högst 17 andra ledamöter. Dessa är generaldirektörerna (eller den som någon av dem sätter i sitt ställe) för tretton angivna myndigheter, en ledamot som företräder länsstyrelserna, två ledamöter som företräder kommunerna samt ytterligare en ledamot. Även här upplevs deltagandet i rådet som positivt för de egna verksamheterna, vilket bland annat kommit till uttryck genom att flera myndigheter tillkommit som ledamöter på egen begäran.

De två råd som Lantmäteriet själv inrättat har inte några motsvarande uppdragsbeskrivningar utan regleras i myndighetens arbetsordning. De kan sägas vara samverkansorgan i för deltagarna gemensamma frågor.

Gemensamt för alla råden är att de utgör ett stöd för myndighetens verksamhet inom respektive område. Geodatarådet har som framgått en av regeringen beslutad sammansättning medan de övriga rådens sammansättning beslutas av Lantmäteriet, sannolikt i nära samverkan med de organisationer som vid varje tillfälle företräds i respektive råd. Det är i stor utsträckning upp till respektive råd att utveckla sina arbetsformer och utforma sin agenda, även om Geodatarådet har ett antal angivna uppgifter. Det är också upp till myndighetens ledning att bestämma hur man vill använda råden och dess ledamöter som stöd för verksamheten. Det ska också framhållas att råd av detta slag inte kan fatta beslut om myndighetens verksamhet, och inte på något sätt ansvarar för verksamheten på det sätt som styrelse och generaldirektör gör.

16.1.3 Ett samverkansorgan för kunskap, kompetens och förbättrade kontaktvägar bör inrättas

Som framgår av avsnitt 10.6 har det framkommit behov av ökad gemensam kompetens och mer samsyn hos de aktörer som har säkerhetskänslig verksamhet kopplad till fastigheter och därmed informationen i fastighetsregistret.

Vår övergripande bedömning är att ökad kompetens till exempel om hur olika beslut redovisas i fastighetsregistret, hur information används och hur olika fastighetsrättsliga lösningar kan föranleda olika skyddsbehov är ett område som torde ge stor effekt för säkerheten i fastighetsregistret, både på kort och lång sikt. Det är också uppenbart att kloka åtgärder, exempelvis rörande valet av form för markåtkomst, så tidigt som möjligt i den kedja vi beskrivit ovan i avsnitt 16.1.1 innebär ett starkare skydd för känsliga uppgifter. Vi har, tyvärr, kunnat konstatera att verksamhetsutövarers yrkanden i samband med ansökan om fastighetsbildning lett till beslut som på ett onödigt detaljerat sätt ger en bild av verksamhetens art och att detta skulle kunna leda till skada för Sveriges säkerhet.

För att så inte ska ske krävs att aktörerna i denna kedja har kompetens och upparbetade kontaktvägar för att vid behov skaffa mer information och kunskap inför ett viktigt ställningstagande. Det handlar om att flera aktörer i kedjan tillsammans skapar en gemensam syn på behov av skydd i olika typsituationer och lämpliga åtgärder för att åstadkomma detta.

Att just kompetens, kunskap och samskapande av skydd har stor potential beror enligt vår uppfattning på det faktum att dessa faktorer oftast är orsaken till att verksamheter inte lever upp till de redan gällande författningsreglerade kraven. Det är då svårt att tala om vad som behövs för att öka förmåga, om den befintliga förmågan inte når upp till de grundläggande kraven.

Med det sagt vill vi samtidigt lyfta fram att vår bedömning är att Lantmäteriets förmågor i fråga om angrepp och it-incidenter knutna till fastighetsregistret hittills har fungerat väl. Det är dock inte tillräckligt att systemen är robusta på ett ställe, utan hela leveranskedjan måste fungera väl för att kunna prata om en reell skyddseffekt.

Vi har diskuterat främst två rättsliga alternativ, som skulle kunna påskynda och förbättra den gemensamma förmågan i leveranskedjan till fastighetsregistret. Det ena alternativet är förutsättningar för Lantmäteriet att uppställa tvingande krav på tidigare led i leveranskedjan. Det andra alternativet är förutsättningar i form av incitament för ett närmare och stadigvarande samarbete mellan aktörer i leveranskedjan (alltså kedjan av processer hos olika verksamheter som föregår registrering av uppgifter i fastighetsregistret och användningen av dessa uppgifter i samhället). I fråga om det senare alternativet har det framkommit att samarbetsformer kopplat till ett särskilt organ utgör ett fungerande koncept för Lantmäteriet inom andra områden.

Mot denna bakgrund har vi kommit fram till att ett samverkansorgan inriktat på säkerhetsanknutna frågor är ett bra sätt att ytterligare stärka och utveckla såväl Lantmäteriets förmåga som den samlade förmågan i leveranskedjan, att hantera frågor med koppling till säkerheten kring fastighetsinformation.

De intressenter vi haft kontakt med har uttryckt sig positivt om denna bedömning och också framhållit att det är något som de själva skulle kunna ha direkt nytta av. Dels kan det bidra till att de får en ökad kunskap om fastighetsregistret och dess användning, dels kan det bidra till bättre samordning och kunskap om misstänkta försök att komma över känslig information.

Vår bedömning är också att ett organ av detta slag skulle förbättra och effektivisera de både önskvärda och nödvändiga kontaktvägarna mellan Lantmäteriet och berörda aktörer på ett sätt som bland annat gör dem mindre personberoende än vad fallet är i dag.

Vi föreslår därför att ett sådant organ inrättas för Lantmäteriet och att det ska regleras i Lantmäteriets instruktion. Det bör ha en bred sammansättning, där aktörer som huvudsakligen bedriver verksamhet som endast i vissa delar är säkerhetskänslig blandas med sådana primärt har uppdrag kopplat till skyddet av Sverige. Även de kommunala lantmäterimyndigheterna bör vara företrädde. Det innebär att dess ledamöter representerar både offentlig och privat verksamhet. Sammantaget handlar det om representanter från aktörer som ingår i leveranskedjans olika faser fram tills att uppgifterna registreras i fastighetsregistret för att sedan användas i samhället. Detta är också vad som skiljer sig från exempelvis det nuvarande Geodata-rådet, där sammansättningen av ledamöterna baseras på en helt annan inriktning.

16.1.4 Den övergripande inriktningen är fastighetsregistret

Fastighetsregistret bör vara samverkansorganets huvudsakliga fokus. Det bör dock även kunna diskutera exempelvis informations- och cybersäkerhetsfrågor som gäller fastighetsbildnings- och inskrivningsverksamhet eller geografisk information. Som vi varit inne på tidigare, handlar det om att öka förmågan i hela leveranskedjan och dess olika aspekter, vilket alltså även inkluderar fastighetsinformationens visualisering i geografiska informationsprodukter.

Begreppet informations- och cybersäkerhet ska tolkas extensivt. Informationssäkerhet regleras exempelvis både i säkerhetsskyddslagen och i EU:s dataskyddsförordning, men även i beredskapsförordningen (2022:524).

I regeringens beslut i december 2020 om ett nationellt cybersäkerhetscenter (Fö2019/01330) uttalas att det övergripande målet med centret är att stärka Sveriges samlade förmåga att förebygga, upptäcka och hantera antagonistiska cyberhot. Samverkan med privata och offentliga aktörer ska enligt regeringen utgöra en central del av uppdraget.

Ungefär samma målbild kan, kopplat till vad som uttalas i våra direktiv bland annat om förstärkt informationssäkerhet, villkor vid utlämnande och försvarssekretess, appliceras på Lantmäteriet och fastighetsregistret.

Vår bedömning är att det nationella cybersäkerhetscentret har ett mer nationellt perspektiv och att det därför kan vara svårt att utgå från att domänspecifika frågor, som i det här fallet för grundläggande fastighetsinformation, ingår i centrets uppdrag. Däremot är det inget som hindrar det etableras ett samarbete mellan Lantmäteriets informations- och cybersäkerhetsråd och centret.

Mot bakgrund av hur fort säkerhetsläget och hotbilder förändras bör mandatet vara brett. Detta bör också återspegla sig i hur uppgiften beskrivs i Lantmäteriets instruktion, där ledning kan hämtas i vad som sägs om Ortnamnrådet.

Vi menar att man i samverkansorganet ska kunna diskutera frågor på en nivå som ger nytta i det operativa arbetet för alla de deltagande organisationerna, vilket förutsätter taktiska och operativa förmågor snarare än rent strategiska. Vår avsikt är inte att man ska diskutera specifika, operativa frågor. Syftet är inte att utbyta information som omfattas av sekretess, exempelvis 15 kap. 2 § OSL, men sådant utbyte får ske i enskilda fall om det är tillåtet enligt OSL.

Dialogen kan handla om hur olika aktörer ser på hur känsliga olika typer av sammanställningar kan uppfattas vara, om det exempelvis sker förändringar rörande vilka typer av information eller fastighetsinnehav som efterfrågas hos Lantmäteriet, hur de olika aktörerna ser på behovet av att skydda viss typ av uppgifter i olika delar av den kedja av aktiviteter vi beskrivit, etc. På så sätt menar vi det blir möjligt att säkerställa ett mer konsekvent skydd av information som finns hos flera olika aktörer.

Vidare bör deltagandet ge goda möjligheter till dialog mellan främst enskilda deltagare och Lantmäteriet i frågor av gemensamt intresse. Samverkansorganet kan bli en plattform för dialoger om verksamhetsutövares skyddsvärden. Vi har förstått att bland annat Försvarsmakten ser ett behov av det slaget av möten.

Diskussioner i de enskilda fallen kan, beroende på hur generell eller detaljerad dialogen är, avse uppgifter som omfattas försvarssekretess. I så fall är det naturligtvis viktigt att utlämnande av uppgifterna och hanteringen av dem är förenlig med offentlighets- och sekretesslagen och säkerhetsskyddslagen.

Vi ser, som framgått, detta som en möjlighet för deltagarna att tillsammans skapa förutsättningar för ett mer konsekvent skydd av information som i sammanställd form kan skada Sveriges säkerhet. Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) har nyligen publicerat en

förstudierapport *Möjliga hot och risker rörande öppna geodata* (FOI Memo 8296). Även om fastighetsinformation enbart nämns indirekt i rapporten finns där tydliga paralleller till våra resonemang. Bland annat konstaterar FOI att enskilda aktörer förmodligen inte själva kan överblicka alla aggregeringsmöjligheter eller potentiella hot och risker med att tillgängliggöra öppna data. Den hastiga teknikutvecklingen inom maskininlärning och artificiell intelligens gör det ännu svårare. Bedömningar av hot och risker samt erforderliga åtgärder behöver därför göras löpande i samverkan mellan olika aktörer.

Detta innebär sammantaget att det kommer att krävas ett visst arbete för att prova sig fram till lämpliga arbetsformer, och att detta kommer att ta viss tid. Samtidigt är vi övertygade om att även ett sådant arbete kommer att ha positiva effekter för de deltagande organisationernas både enskilda och sammanlagda förmåga.

16.1.5 Sammansättning

Utifrån de syften vi angett är det viktigt att de personer som utses att företräda respektive organisation har rätt kompetens och känedom om respektive organisations verksamhet och på rätt nivå.

Antalet ledamöter i rådet bör inte vara allt för stort, då det kan leda till att mötena blir mer av ett informations- än det samtals- och diskussionsforum vi ser framför oss. En lämplig storlek på samverkansorganet menar vi bör ligga någonstans mellan Ortnamnsrådets åtta ledamöter och Geodatarådets arton, vilket innebär tio till tolv ledamöter.

Vidare bör det finnas möjligheter att på ett enkelt sätt kunna förändra sammansättningen över tid, i syfte att få en bredare spridning vad gäller kunskaper och erfarenheter utan att antalet ledamöter blir för stort. På så sätt kan också nyttan nå en vidare krets av organisationer, och nyttan för Lantmäteriet bli större. Det sagda innebär att i vart fall hela organets sammansättning inte bör regleras i myndighetens instruktion.

När det gäller den konkreta sammansättningen bör de organisationer som ska utse ledamöter vara sådana som bedriver säkerhetskänslig verksamhet eller är tillsynsmyndigheter enligt säkerhetsskyddslagen för vissa särskilt känsliga verksamheter, vad vi skulle kunna kalla skyddsmyndigheter samt de kommunala lantmäterimyndighet-

erna. Lämpliga aktörer som bedriver säkerhetskänslig verksamhet återfinns inom elproduktion, eldistribution och telekom. På myndighetssidan är Post- och telestyrelsen, Affärsverket svenska kraftnät och någon länsstyrelse exempel på lämpliga deltagare. I kretsen Försvarsmakten, Försvarets radioanstalt, Totalförsvarets forskningsinstitut, Säkerhetspolisen samt Polismyndigheten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap finns myndigheter med andra kompetenser som är mer specifikt inriktade på skyddet av Sverige.

Vårt förslag innebär alltså att det kommer att finnas representanter från myndigheter som har en tillsynsroll enligt säkerhetskylldslagen liksom myndigheter och företag som har verksamheter som omfattas av sådan tillsyn. Vi har förstått att vissa tillsynsmyndigheter uppfattar det som ett möjligt problem att delta i sådana sammanhang där det kan uppfattas som att man ger råd i frågor som ligger under tillsynsansvaret.

Men vårt förslag handlar inte om att någon tillsynsmyndighet förväntas ge råd i sådana frågor. Av betänkandet *Kompletteringar till den nya säkerhetskylldslagen* (SOU 2018:82 s. 411 f.) framgår att utredningen gör skillnad mellan rådgivning och vägledning samt att det förra inte bör vara aktuellt för tillsynsmyndigheterna medan däremot vägledning ska lämnas. Rådgivning avser rekommendationer eller handlingsalternativ i specifika fall medan vägledning är mer allmänt inriktad och snarare svara på frågan på vilket sätt en viss fråga kan hanteras än vad som ska göras i det specifika fallet. Regeringen uttalade inget om detta i den efterföljande propositionen (prop. 2020/21:13), men vi har ingen annan uppfattning i frågan än den av utredningen redovisade. Inrättandet av ett samverkansorgan innebär alltså inte att någon av de deltagande verksamhetsutövarnas eget ansvar vad gäller att till exempel tillämpa säkerhetskylldslagen eller annan författning på något sätt förändras.

Detta ställer naturligtvis vissa krav på att deltagarna beaktar de olika roller de medverkande organisationerna har. Det är i och för sig inte alldeles ovanligt att en organisation har olika roller inom sitt verksamhetsområde, och det är vanligtvis inte problematiskt att hantera när myndigheten deltar i olika former av samverkan. Tvärtom uppfattas det som givande och en möjlighet att utveckla myndighetens kompetens och förmåga.

Varje organisation förutsätts ha en ledamot var. Eftersom det är Lantmäteriets samverkansorgan bör myndigheten svara för ordförandeskapet i rådet.

16.1.6 Benämningen bör vara råd

Vi har övervägt olika benämningar för det samverkansorgan vi föreslår ska finnas vid Lantmäteriet. Även om avsikten inte är att det ska vara fråga om ett formellt rådgivande organ har vi fastnat för att det bör benämnas råd, och då närmare bestämt rådet för informations- och cybersäkerhet.

Det främsta skälet för detta är det faktum att det redan finns fyra råd vid Lantmäteriet, varav två har liknande funktion som det vi nu föreslår. Det är med andra ord en väl etablerad benämning i detta sammanhang.

Ett möjligt alternativ är att använda benämningen samverkansforum.

16.2 Följändringar med anledning av våra förslag

Förslag: Hänvisningar i andra lagar och förordningar till nuvarande lag och förordning om fastighetsregister ska bytas ut till hänvisningar till de nya författningarna.

Hänvisningar till fastighetsregistrets allmänna del och inskrivningsdel som görs i andra lagar och förordningar ska bytas ut mot hänvisningar till fastighetsregistret och i relevanta fall till hänvisning till regler i 19 kap. fastighetsbildningslagen respektive 19 kap. jordabalken. Rubrikerna till dessa kapitel föreslås också få en ny lydelse.

Bestämmelsen i 19 kap. 27 § föreslås justeras i fråga om bemyndigande till regleringen om att uppgift om personnummer eller samordningsnummer får ändras i fastighetsregistret.

16.2.1 Följändringar med anledning av att den befintliga regleringen upphävs och ersätts med ny

Vårt förslag innebär att den nuvarande lagen (2000:224) om fastighetsregister och förordningen (2000:308) om fastighetsregister upphävs och ersätts med två nya lagar. Hänvisningar till den nuvarande regleringen finns i ett antal författningar av skiftande slag.

En hänvisning som avser den dataskyddsrättsliga regleringen i den nuvarande fastighetsregisterlagen finns i 15 § 2 lagen (2010:1767) om geografisk miljöinformation och 2 § sista stycket kungörelsen (1974:1063) om fastighetsbevis med mera. Dessa föreslås ersättas med en hänvisning till den nya fastighetsdatalagen.

Hänvisningar som avser verksamhetsregleringen i den nuvarande fastighetsregisterlagen finns i

- 19 kap. 1 § jordabalken
- 1 kap. 2 § fastighetsbildningslagen (1970:988)
- 6 § lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar
- 5 kap. 1 § vallagen (2005:837) och
- 3 § lagen (2006:378) om lägenhetsregister.

Dessa föreslås ersättas med en hänvisning till den nya lagen om fastighetsregister och elektroniskt tillhandahållande av fastighetsinformation.

Hänvisningar till den nuvarande förordningen om fastighetsregister finns i

- 1 och 6 §§ inskrivningsförordningen (2000:309)
- 33 och 34 §§ fastighetsbildningskungörelsen (1971:762)
- 4 § ledningsrättskungörelsen (1973:1148)
- 5 § anläggningskungörelsen (1973:1165) och
- 3, 4, 6, 9, 10, 17 §§ kungörelsen (1974:1063) om fastighetsbevis.

Dessa föreslås ersättas med en hänvisning till den nya förordningen om fastighetsregister och elektroniskt tillhandahållande av fastighetsinformation.

16.2.2 Följdändringar med anledning av att fastighetsregistrets olika delar tas bort

Flera författningar hänvisar till fastighetsregistret utan att ange vilken författning som avses. Hänvisningen är i dessa fall specificerade i fråga om vilka uppgifter som avses i viss del i registret. Hänvisningar av detta slag som vi har identifierat rör enbart fastighetsregistrets allmänna del och inskrivningsdel.

De lagar som innehåller flest sådana hänvisningar är fastighetsbildningslagen och jordabalken. Vad som ska ingå i den allmänna delen respektive inskrivningsdelen regleras i 19 kap. fastighetsbildningslagen och 19 kap. jordabalken. Vårt förslag är att hänvisningar som syftar till att peka ut ett visst innehåll i fastighetsregistret ska i dessa fall bytas ut till hänvisningar till 19 kap. fastighetsbildningslagen respektive jordabalken. I vissa fall, bestämmelsen anger inskrivningsmyndigheten eller lantmäterimyndigheten, har det varit tillräckligt att enbart hänvisa till fastighetsregistret.

I 19 kap. fastighetsbildningslagen respektive 19 kap. jordabalken ska däremot hänvisningen till den allmänna delen respektive inskrivningsdelen bytas ut till en hänvisning till den nya lagen om fastighetsregister och elektroniskt tillhandahållande av fastighetsinformation.

Fastighetsregistrets allmänna del

I följande lagar finns det hänvisningar till fastighetsregistrets allmänna del.

- Jordabalken
- Miljöbalken
- Lagen (1952:166) om häradsallmänningar
- Lagen (1952:167) om allmänningsskogar i Norrland och Dalarna
- Lagen (1970:991) om ändring i kommunal indelning i samband med fastighetsbildning
- Fastighetsbildningslagen (1970:988)
- Ledningsrättslagen (1973:1144)
- Anläggningslagen (1973:1149)

- Kulturmiljölagen (1988:950)
- Lagen (1994:448) om pantbrevsregister.

I följande förordningar och kungörelser finns det hänvisningar till fastighetsregistrets allmänna del.

- Förordningen (1995:1459) om avgifter vid lantmåteriförrättningar
- Förordningen (1998:930) om miljöriskområden
- Förordningen (1998:1388) om vattenverksamhet
- Fastighetsbildningskungörelsen (1971:762)
- Ledningsrättskungörelsen (1973:1148)
- Expropriationskungörelsen (1972:727)
- Anläggningskungörelsen (1973:1165)
- Kungörelsen (1974:1063) om fastighetsbevis m.m.

Fastighetsregistrets inskrivningsdel

I följande lagar finns hänvisningar till fastighetsregistrets inskrivningsdel.

- Jordabalken
- Miljöbalken
- Fastighetsbildningslagen (1970:988)
- Lagen (1971:1037) om äganderättsutredning och legalisering
- Expropriationslagen (1972:719)
- Bostadsförvaltningslagen (1977:792)
- Jordförvärvslagen (1979:230)
- Lagen (1982:352) om rätt till fastighetsförvärv för ombildning till bostadsrätt eller kooperativ hyresrätt
- Lagen (1985:277) om vissa bulvanförhållanden
- Lagen (1985:658) om arrendatorers rätt att förvärva arrendestället

- Lagen (1994:448) om pantbrevsregister
- Lagen (2005:105) om säkerhetsrätt i försäkringsersättning
- Plan- och bygglagen (2010:900)
- Lagen (2011:900) om dödande av förkommen handling
- Lagen (2013:488) om förnyelse av vissa inskrivningar i fastighetsregistret.

I följande förordningar och kungörelser finns hänvisningar till fastighetsregistrets inskrivningsdel.

- Förordningen (1984:406) om stämpelskatt vid inskrivningsmyndigheter
- Konkursförordningen (1987:916)
- Fastighetstaxeringsförordningen (1993:1199)
- Förordningen (1998:930) om miljöriskområden
- Inskrivningsförordningen (2000:309)
- Förordningen (2012:708) om byggande av järnväg
- Förordningen (2016:881) om statligt investeringsstöd för hyresbostäder och bostäder för studerande
- Fastighetsbildningskungörelsen (1971:762)
- Expropriationskungörelsen (1972:727).

16.2.3 Följändringar med anledning av förslag om en mer fullständig redovisning av personnummer och samordningsnummer i fastighetsregistret

I avsnitt 14.7.2 har vi föreslagit att redovisningen av identitetsnummer ska bli mer fullständig. I 19 kap. 27 § jordabalken finns det en bestämmelse om att regeringen får föreskriva att ändring av namn och adressuppgifter får införas i fastighetsregistret på annat sätt än som följer av övriga bestämmelser i det kapitlet. För att redovisningen av identitetsnummer ska bli mer fullständig och korrekt, behöver

bestämmelsen i jordabalken kompletteras med uppgift om personnummer och samordningsnummer.

16.3 Behov av ändringar i ledningsrättslagen

Förslag: Det finns skäl att lägga till uppgift om ledningsrättshavare i fastighetsregistret. För att kunna lägga till uppgiften krävs dock mer utredning.

Vi föreslår att Lantmäteriet ges i uppdrag av regeringen att utreda hur kraven på att anmäla ledningsrättshavare och överlåtelse ska ske och vilka eventuella konsekvenser en underlåtelse av detta ska medföra.

Uppdraget bör också omfatta frågor om vilka handlingar som bör bifogas anmälan, vilka handläggningsregler som ska gälla för en anmälan, och vilka författningsändringar som krävs bland annat i ledningsrättslagen, om det behövs övergångsregler samt om kostnader.

16.3.1 Uppgift om ledningsrättshavare

Under våra samtal med olika intressenter har behovet av att i fastighetsregistret kunna få information om vem som är ägare till en viss ledningsrätt framförts från samtliga ledningsrättshavare. Även Lantmäteriet har framfört denna synpunkt.

Orsaken till att uppgiften efterfrågas är att det upplevs som både kostsamt och tidsödande att ta reda på vem som är innehavare av en viss ledningsrätt i dag. Medan de ledningsnät som utgör en viktig del av vår fysiska infrastruktur tidigare i huvudsak ägdes av offentliga aktörer så är ägandet i dag spritt på många främst privata aktörer och ledningsnäten, inklusive ledningsrätterna, överläts då och då. Det innebär att såväl markägare, andra ledningsägare och offentliga organ behöver få besked om vem som äger en viss ledning och innehar eventuella ledningsrätter. Eftersom dessa uppgifter inte finns i något offentligt register ställs många frågor till olika aktörer för att få fram en sådan uppgift. Om det av fastighetsregistret framgår vem som är ledningsrättshavare skulle det underlätta för alla, inte minst ledningsrättshavarna själva.

Vår uppfattning är att behovet är motiverat och viktigt för att fastighetsregistret ska uppnå sitt syfte. Konsekvenserna av att uppgifterna inte är tillgängliga på ett enkelt sätt leder till omfattande merarbete och osäkerhet kring de fastighetsrättsliga förhållandena hos både offentliga och privata aktörer. Därmed är detta en uppgift som lämpligen bör redovisas i fastighetsregistret, i anslutning till övriga uppgifter om respektive ledningsrätt.

Vi lämnar dock inga författningsförslag i denna del eftersom frågan förutsätter mer utredning.

16.3.2 Tidigare utredning

Frågan om att redovisa uppgift om ledningsrättshavare i ett offentligt register är inte ny. I betänkandet *Ledningsrätt* (SOU 2004:7) redovisade 2002 års ledningsrättsutredning sina överväganden.

Utredningen hade bland annat i uppdrag att undersöka om det skulle införas särskilda sakrättsliga regler vad gäller överlåtelse och pantsättning av en ledningsrätt som utgör lös egendom. Vidare skulle, enligt direktiven, ett allmänt tillgängligt ledningsrättsregister kunna innehålla uppgifter om ledningsrättshavare och eventuella nyttjanderättshavare. Direktiven uttalade två omständigheter som skulle kunna motivera ett ledningsrättsregister. Det första var att ett register med aktuella ledningsrättshavare skulle kunna underlätta för enskilda och det allmänna att komma i kontakt med dem. Det andra var att ett ledningsrättsregister skulle kunna ligga till grund för regler om sakrättsligt skydd i samband med överlåtelse eller pantsättning.

Utredningen skulle därför göra vissa överväganden kring ett sådant register, bland annat rörande behov, användning, kostnader för uppbyggande och löpande drift, finansiering samt, om arbetet ger underlag för det, ta ställning till om det bör inrättas ett register och vem som i så fall vem som bör föra det och hur det bör regleras. Men några förslag som förutsätter att ett register byggs upp ska dock enligt direktiven inte lämnas.

I sitt slutbetänkande konstaterade utredningen att man bör ta till enklare lösningar än att föreslå ett särskilt ledningsrättsregister. Som ett möjligt exempel nämns att man på ungefär samma sätt som registrering av innehavet av ett pantbrev enligt 22 kap. 12 § jordabalken skulle kunna inför en möjlighet till frivillig registrering av innehav av

ledningsrätt. Ett annat alternativ angavs vara att koppla skriftlighet och registrering som ett villkor för att en överlåtelse av ledningsrätt ska vara giltig.

Detta innebär att utredningen förordade att det befintliga fastighetsregistret skulle utnyttjas för ändamålet, till exempel genom att det i fastighetsregisterförordningen förs in en föreskrift om registrering av innehav av innehav av ledningsrätt. Utredningen diskuterade också vilka rättsverkningar som skulle kunna knytas till en sådan registrering.

Utredningen kom emellertid fram till att formuleringarna i direktiven innebär att man var förhindrade att lägga fram författningsförslag som innebär att ett helt nytt register skapas, och att det heller inte är förenligt med direktiven att lägga fram förslag som innebär att befintliga register på ett eller annat sätt ges tilläggsfunktioner. Man kunde endast diskutera olika möjliga alternativ till lösning. I betänkandet uttalar utredningen därför att frågan om att ge fastighetsregistret tilläggsfunktioner för att komma i kontakt med ledningsrättshavare bör övervägas i särskild ordning.

16.3.3 Hur skulle det kunna se ut?

Om fastighetsregistret ska kompletteras med uppgifter om ledningsrättshavare uppstår först och främst frågan om vilka uppgifter som behövs, hur de ska registreras och vilken verkan en registrering ska ha. Därtill kommer naturligtvis frågor rörande författningsreglering, kostnader, finansiering med mera.

För att en redovisning av ledningsrättshavare ska vara meningsfull krävs att uppgiften förs in ihop med uppgifterna om den aktuella ledningsrätten. Alla ledningsrätter i fastighetsregistret har en unik identitet i form av ett aktnummer. Detta aktnummer bör vara ingången till uppgiften om vem som är innehavare av just den ledningsrätten, och därmed också ingången när uppgiften ska ajourföras. Förutom namnet på ledningsrättshavaren ska organisationsnummer eller motsvarande för privatpersoner finnas med. På så sätt kan adressuppgifter hämtas automatiskt liksom eventuella förändringar av namn. Slutligen bör tidpunkten för äganderättsövergången anges liksom om det är fråga om överlåtelse, byte eller exempelvis fusion.

Det finns olika sätt på hur en komplettering av fastighetsregistret i detta avseende ska gå till och vad det ska omfatta. Vi är övertygade om att det måste vara en enkel hantering, och att det främsta motivet ligger i den nytta ledningsrättshavarna själva ser för att underlätta och rationalisera sin egen verksamhet. Vi menar därför att förfarandet bör vara frivilligt och att 2002 års ledningsrättsutrednings jämförelse med förfarandet med att notera en innehavsanteckning avseende pantbrev bör vara vägledande. Även om innehavsanteckningar inte används i någon omfattning i dag när pantbrevsregistret finns så är det en enkel och väl beprövad ordning. Den bygger på frivillighet, är enkel och innebär inte något behov av prövning från den registrerande myndighetens sida. Och den ger heller inte några stora rättskonsekvenser. I senare rättsliga processer måste den som antecknat sig som innehavare av pantbrevet styrka sina rättigheter genom att, i det fallet, förete bland annat pantbrevet.

På motsvarande sätt blir en anteckning om vem som är ledningsrättshavare främst en upplysning till olika aktörer om vem man ska kontakta i det ärende man har men att det kan hända att det visar sig att uppgiften inte stämmer. Men då kan man, om ledningsrätten till exempel överlåtit, hänvisas rätt. Vi tror emellertid att det som antecknas som regel kommer att vara uppgifter som är korrekta.

Vi har också kommit fram till att det i princip är ogörligt att göra en komplett uppläggnings så att alla ledningsrättshavare förses med en uppgift om vem som är ledningsrättshavare. Det skulle innebära alltför stora kostnader för såväl Lantmäteriet som ledningsrättshavarna för att ett sådant upplägg ska kunna motiveras. Det är mer förnuftigt att bygga upp innehållet successivt. Vid en viss omfattning kan man dessutom tänka sig att de stora ledningsrättshavarna gör en samlad insats för att förse alla sina ledningsrätter med uppgift om innehavet. De bör i så fall få möjlighet att göra detta i ett maskin-till-maskin-förfarande eftersom det sannolikt rör sig om ett betydande antal ledningsrätter som ska uppdateras vid ett och samma tillfälle.

Utifrån vår jämförelse med ordningen med innehavsanteckningar bör lantmäterimyndighetens arbete med att notera vem som är ledningsrättshavare utformas rätt enkelt. Det är exempelvis av flera olika anledningar inte lämpligt att ett överlåtelseavtal som bland annat inkluderar ledningsrätter men som i huvudsak omfattar själva ledningsnäten med mera ska lämnas in till myndigheten. Vi anser att det räcker med att ledningsrättshavaren ansöker om att bli antecknad som led-

ningsrättshavare för en viss ledningsrätt och då intygar att man är det. Ansökan skulle möjligen kunna kompletteras med uppgift om från vem rätten förvärvats, om man inte är den ursprunglige ledningsrättshavaren.

Vi menar att den statliga eller berörd kommunal lantmäterimyndighet för in uppgift om vem som är ledningsrättshavare när ledningsrätten bildas. Senare förändringar, vid exempelvis överlåtelse, bör emellertid endast hanteras av den statliga lantmäterimyndigheten och då endast i ett helt elektroniskt förfarande. Ärenden av detta slag kommer inte att kräva någon lokalkännedom, och en digital hantering gör det möjligt att kontrollera de uppgifter som lämnas på ett enkelt sätt. Någon möjlighet att ansöka om en förändring av uppgift om vem som är ledningsrättshavare bör enligt vår uppfattning finnas. Det är en ordning som i dag gäller för till exempel de företag som ansöker om utbetalning av ROT-medel från Skatteverket. Eftersom den som äger en ledningsrätt är någon form av företag är det svårt att se varför allt ska kunna hanteras digitalt i en e-tjänst.

På så sätt blir hanteringen vid myndigheten summarisk och därmed heller inte så kostsam för sökanden. Vi menar nämligen att detta förfarande, som inte ska anses vara en förrättning i fastighetsbildningslagens mening, ska finansieras med avgifter som sökanden betalar. Om en e-tjänst blir den enda vägen att göra en förändring torde några problem med betalning av en sådan avgift inte föreligga, men annars ska en obetald avgift vara möjlig att driva in.

Ett beslut om göra en anteckning om vem som är ledningsrättshavare ska kunna överklagas. Det sker lämpligast i samma ordning som gäller för beslutet om själva ledningsrätten, det vill säga till mark- och miljödomstolen. Vi har dock ingen anledning att tro annat än att överklaganden blir sällsynta.

För att göra det möjligt att redovisa ledningsrättshavare i fastighetsregistret torde viss systemutveckling vara nödvändig.

16.3.4 Fortsatt utredning krävs

Som framgått ovan är det många frågor som behöver klaras ut för att fastighetsregistret ska kunna tillföras uppgifter om ledningsrättshavare. De flesta är kopplade till regelverket i ledningsrättslagen (1973:1144). Vi tvingas därför konstatera att det, även om vi ser att det är naturligt

att det införs bestämmelser om notering av ledningsrättshavare i fastighetsregistret i en ny 35 a § i ledningsrättslagen, krävs mer utredningsarbete än vad som är möjligt att genomföra i denna utredning. Vi lämnar därför inget förslag till komplettering av fastighetsregistret med uppgift om ledningsrättshavare.

En lämplig hantering kan, beroende på remissutfallet i denna fråga, vara att låta Lantmäteriet ta fram ett komplett förslag, inklusive författningsförslag och kostnadsberäkningar, utifrån kontakter med de större ledningsrättshavarna samt intresseorganisationer som Fastighetsägarna och Lantbrukarnas Riksförbund på markägarsidan.

16.4 Redovisning av andelstal för gemensamhetsanläggningar

Förslag: Det finns skäl att lägga till uppgift om andelstal för gemensamhetsanläggningar i fastighetsregistret. Behov finns också att redovisa olika sektioner i en gemensamhetsanläggning. För att kunna lägga till uppgiften krävs dock mer utredning.

Vi föreslår att även dessa frågor ska omfattas av ett uppdrag till Lantmäteriet som vi föreslagit i föregående avsnitt.

Mycket av det vi beskrivit i föregående avsnitt gäller också om fastighetsregistret ska kompletteras med andelstal för gemensamhetsanläggningar. Sådana önskemål har framförts från flera håll under arbetet och vi har i sak bedömt att det finns betydande fördelar med en sådan redovisning.

Beträffande andelstalen kompliceras bilden ytterligare av att det kan förekomma flera andelstal, för drift respektive för utförande. För vissa äldre anläggningar kan det dessutom sannolikt vara svårt att få fram korrekta andelstal. Det kan dock finnas skäl att undersöka om det skulle vara möjligt och ekonomiskt försvarbart att komplettera med andelstal för existerande gemensamhetsanläggningar, eller om det bara kan bli aktuellt för nya anläggningar och för sådana där andelstalen förändras.

Vidare har det blivit vanligare att en gemensamhetsanläggning delas in i sektioner. De deltagande fastigheterna har då olika delaktighet och andelstal i skilda delar av anläggningen. Detta syns dock inte alls i fastighetsregistret i dag, vilket medför ett antal problem.

Redovisningen i registret bör enligt vår mening innehålla uppgifter om de olika sektionerna och de andelstal som gäller för de deltagande fastigheterna per sektion. Detta kräver emellertid bland annat förändringar i handläggningssystem och registerstrukturer.

Vi tvingas därför konstatera att det även här krävs ytterligare utredningsarbete för att få fram ett komplett förslag rörande redovisningen av andelstal.

16.5 Brottsbekämpande myndigheters behov

Uppgift om fastighetsägares medborgarskap och uppgift om mäklare

I avsnitt 7.4.3 har det framkommit att brottsbekämpande myndigheter har behov av tillgång till fler uppgifter i fastighetsregistret eller ärendesystem på Lantmäteriet.

Vi har bedömt att det inte ligger i vårt uppdrag att ändra den materiella regleringen som bland annat ligger till grund för vilka förutsättningar som ska gälla för att få en lagfart.

Det finns för närvarande ingen annan utredning som omhändertar just detta behov. Det behövs därför ytterligare utredning för att hantera frågan.

16.6 Upphävande av fastighetsregisterförordningen

Som framgår av avsnitt 14.7.7 föreslår vi att förordningen (2000:304) om fastighetsregister (fastighetsregisterförordningen) ska upphävas och ersättas med en ny förordning om fastighetsregister och elektroniskt tillhandahållande av fastighetsinformation. Här nedan sammanfattar vi hur bestämmelserna i fastighetsregisterförordningen har sorterats in i den nya förordningen, vilka bestämmelser som har tagits bort eller ändrats och vilka bestämmelser som är helt nya. Redovisningen görs utifrån kapitelindelning i den nya förordningen. Rent språkliga ändringar eller andra enklare förtydliganden beskrivs inte närmare.

1 kap. Inledande bestämmelser

I detta kapitel återfinns 1 § första stycket, 2 och 73 §§ samt 83 § sista stycket fastighetsregisterförordningen. Registrets olika delar som anges i 1 § andra stycket fastighetsregisterförordningen har tagits bort.

Nya bestämmelser har införts för att tydliggöra innehållet i den nya förordningen och förklara ord och uttryck i förordningen.

2 kap. Uppgifter om fast egendom och fastighetsrättsliga åtgärder

I detta kapitel återfinns 3 § 1 och 4 och andra stycket, 5–23 §§, 33–36 §§, 80 och 83 §§ fastighetsregisterförordningen.

Bestämmelserna i 19 och 20 §§ fastighetsregisterförordningen om beslutsrätt har ändrats (se avsnitt 14.7.2 om beslutsrätt).

Uppgift om koordinater har tagits bort i 21 § fastighetsregisterförordningen (avsnitt 14.7.5). Anmärkningarna 1, 2, 4–6, 8–10 och 14 till 21 § fastighetsregisterförordningen om åtgärder har tagits bort. Anmärkning i 21 § fastighetsregisterförordningen om rättigheter i fråga om servitut enligt anläggningslagen (1973:1149) som berör en gemensamhetsanläggning har tagits bort. Andra stycket i 22 § fastighetsregisterförordningen om fastighet som deltar i gemensamhetsanläggning enligt anläggningslagen har tagits bort. (Se avsnitt 14.7.2).

Nya bestämmelser har införts för att tydliggöra innehållet i kapitlet.

3 kap. Uppgifter om ägande- och nyttjanderättsförhållanden och andra inskrivningsåtgärder

I detta kapitel återfinns 41 och 42 §§, 44–54 §§, 80 och 83 §§ fastighetsregisterförordningen.

Bestämmelsen i 44 och 53 §§ har ändrats (se avsnitt 14.7 om fullständig redovisning av identitetsnummer).

Nya bestämmelser har införts för att tydliggöra innehållet i kapitlet.

4 kap. Uppgifter om fastighetstaxering

I detta kapitel återfinns 64 och 83 §§ fastighetsregisterförordningen.

Bestämmelsen i 64 § har ändrats (se avsnitt 14.7 om fullständig redovisning av identitetsnummer).

5 kap. Uppgifter om adresser och byggnader

I detta kapitel återfinns 55–57 §§ och 60–62 §§ och 83 § fastighetsregisterförordningen. Bestämmelsen i 58 § om uppläggande av adressdelen har tagits bort eftersom den inte längre är relevant.

Bestämmelserna i 61 och 62 §§ har ändrats (se avsnitt 14.7.2 om utformning av beteckning för registerenheten byggnad).

6 kap. Uppgifter om planer, bestämmelser om marks användning, beslut och utredningar

I detta kapitel återfinns motsvarigheten till 3 § 3 samt 26–29 §§, 80 och 83 §§ fastighetsregisterförordningen.

I 26 § fastighetsregisterförordningen har punkt 4 om utredning enligt plan- och bygglagen, samt sista stycket om jaktvårdsområden och fiskevårdsområden tagits bort (se avsnitt 14.7.2 om att krav på redovisning av vissa uppgifter tas bort). I 28 § fastighetsregisterförordningen har punkt 13 om koordinater för fornlämning tagits bort (se avsnitt 14.7.5). Bestämmelsen i 28 § 1 fastighetsregisterförordningen har ändrats (se avsnitt 14.7.2 om krav på uppgift om beteckning för arkivakt).

7 kap. Geometrisk information och koordinater

I detta kapitel återfinns motsvarigheten till 3 § 2 och 5, 37 §, 38 § och 83 § fastighetsregisterförordningen. Bestämmelserna om koordinater i 24–25 §§ fastighetsregisterförordningen har ersatts med en ny, mer generell bestämmelse.

I 37 § har punkt 6 om områden för vägrätt tagits bort (se avsnitt 14.7.2 om att krav på redovisning av vissa uppgifter tas bort). Bestämmelsen i 39 §, om att uppgift ska redovisas på registerkartan

i omedelbar anslutning till annan införing, har tagits bort. Detta är en följd av att kravet på registerdelar tagits bort (se avsnitt 14.6.3).

Begreppet digital registerkarta har ersatts med begreppet geometrisk information (se avsnitt 14.7.5).

8 kap. Tilläggsinformation

I detta kapitel återfinns 66–70 §§ och 83 § fastighetsregisterförordningen.

Bestämmelsen i 67 § har ändrats (se avsnitt 14.7.2 och fullständig redovisning av identitetsnummer).

9 kap. Behörig myndighet

I detta kapitel återfinns 4, 43, 59, 63, 65, 71 och 81 §§.

10 kap. Samarbete, samordning och underrättelseskyldighet

I detta kapitel återfinns 40 §, 72, 74, 75, 76 andra stycket, 77, 79 och 83 §§.

Bestämmelsen i 75 § andra stycket och 76 § första stycket har tagits bort mot bakgrund av att behörighetsreglerna har ändrats för dessa fall (se avsnitt 14.8.1). I fråga om underrättelse till inskrivningsmyndigheten har bestämmelserna i 75 § och 76 § har ersatts med en ny bestämmelse om samordning.

Bestämmelsen i 76 och 77 §§ har ändrats, (se avsnitt 14.7.2 om fullständig redovisning av identitetsnummer).

Bestämmelsen i 79 § om felaktiga uppgifter har skrivits om till en generell bestämmelse om tillförlitlighet.

11 kap. Alternativa redovisningssätt

I detta kapitel är bestämmelserna helt nya, se avsnitt 14.7.3.

12 kap. Elektroniskt tillhandahållande av fastighetsinformation

I detta kapitel återfinns 82 och 83 §§ fastighetsregisterförordningen. I övrigt är bestämmelserna i den nya förordningen helt nya, se avsnitt 14.9 till 14.12.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Övergångsbestämmelserna 3, 4, 5, lag (2011:60), lag (2016:988) 2, har förts över till den nya förordningen. I övergångsbestämmelsen 2 har andra stycket tagits bort (se avsnitt 7.4.1 och 14.7.2 om föråldrade undantag från krav på registrering). Övriga bestämmelser i denna del har tagits bort.

17 Samlad dataskydds- och integritetsbedömning

17.1 Samlad dataskydds- och integritetsbedömning

Bedömning: Personuppgiftsbehandlingar som får ske med stöd av nya lagarna, som ersätter den befintliga fastighetsregisterlagen, utgör en proportionerlig inskränkning av det skydd för den personliga integriteten som finns i regeringsformen, Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga. Förslagen är förenliga med dataskyddsförordningens krav. De föreslagna skyddsåtgärderna anses tillräckliga.

17.1.1 Några utgångspunkter för bedömningen

Våra förslag utgår från gällande dataskydds- och integritetsbedömning för fastighetsregisterlagen och Lantmäteriets verksamhet som rör informationsförsörjning av grundläggande fastighetsinformation, se avsnitt 12.2.2. De inskränkningar som den nuvarande lagstiftningen innebär i skyddet för den personliga integriteten har alltså redan bedömts godtagbara. Våra förslag innebär dock en omfattande omstrukturering av den nuvarande fastighetsregisterlagen. Av den anledningen gör vi en samlad bedömning för helheten.

Våra förslag innebär även att den nuvarande lagstiftningen ändras i sak när det gäller behandling av personuppgifter.

Förslaget till den nya fastighetsdatalagen innebär en utökad möjlighet till sökning på personnummer och samordningsnummer via direktåtkomst till fastighetsregistret, se avsnitt 13.8.2.

Förslaget till den nya lagen om fastighetsregister och elektroniskt tillhandahållande av fastighetsinformation innebär att redovisningen av uppgifter om identitetsnummer blir mer fullständig, se avsnitt 14.7.2. Nya regler införs också för att tydliggöra vad som gäller för medborgartjänster, se avsnitt 14.11.

Vi har beskrivit vilka behandlingar, personuppgifter och integritetsrisker det är frågan om i kapitel 8. Vi har också gjort löpande bedömningar i fråga om förenligheten med kraven i EU:s dataskyddsförordning för den nya fastighetsdatalagen i kapitel 13 och i relevanta fall i kapitel 14.

17.1.2 Begränsningar i enskildas rätt till skydd för sina personuppgifter får ske

Den dataskyddsrättsliga regleringen består som vi har beskrivit i avsnitt 6.4 även av skyddsreglering både i regeringsformen och i olika internationella rättsakter.

Behandling av personuppgifter berör även rätten till respekt för privatlivet enligt artikel 8.1 i Europakonventionen. Enligt denna artikel har var och en rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Europakonventionen gäller som svensk lag enligt lagen (1992:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Enligt 2 kap. 19 § regeringsformen får inte lag eller annan föreskrift meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen.

Enligt artiklarna 3, 7 och 8 i EU:s rättighetsstadga har var och en rätt till fysisk och mental integritet, respekt för sitt privat- och familjeliv, sin bostad och sina kommunikationer samt skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne. Av artikel 52.3 i stadgan framgår att i den mån stadgan omfattar rättigheter som motsvarar sådana som garanteras av Europakonventionen ska de ha samma innebörd och räckvidd som enligt konventionen, men att bestämmelsen inte hindrar unionsrätten från att tillförsäkra ett mer långtgående skydd.

Rätten till skydd för den personliga integriteten enligt regeringsformen är inte absolut utan kan inskränkas genom lag, se avsnitt 12.4. Enligt artikel 8.2 Europakonventionen får rätten till skydd för privatlivet inte inskränkas annat än med stöd av lag och om det i

ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till den nationella säkerheten, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välstånd eller till förebyggande av oordning eller brott eller skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter.

Även i EU:s rättighetsstadga är utgångspunkten att en inskränkning endast får göras i lag och måste vara förenlig med det väsentliga innehållet i de rättigheter och friheter som erkänns i stadgan. Begränsningar får med beaktande av proportionalitetsprincipen endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter (artikel 52.1).

Som framgår av avsnitt 12.4 bedömer vi att behandlingar av personuppgifter i Lantmäteriets fastighetsregister- och tillhandahållande-verksamhet fortsatt ska regleras i lagform. Den huvudsakliga anledningen till detta är att fastighetsregistret är ett nationellt register med ett stort antal registrerade och för att uppgifterna sprids externt i en inte obetydlig omfattning.

Den nu gällande fastighetsregisterlagen har redan bedömts uppfylla kriterierna för när skyddet i regeringsformen får begränsas, och denna bedömning påverkas inte av våra förslag (se prop. 2017/18:111 s. 40). I detta ligger också att begränsningarna svarar mot sådana intressen som räknas upp i artikel 8.2 i Europakonventionen (landets ekonomiska välstånd och för andra personers fri- och rättigheter). Vi har inte funnit anledning att göra någon annan bedömning i denna fråga.

17.1.3 Integritetsrisker och åtgärder för att motverka dessa

Den främsta integritetsrisken som vi har identifierat är behandlingar av personuppgifter i fastighetsregistret som är av mer integritetskänsligt slag. De uppgifter som är av mer integritetskänsligt slag är främst personnummer och samordningsnummer samt uppgifter om enskildas ekonomiska förhållanden som rör fast egendom, se vidare avsnitt 8.6.

Begreppet personliga förhållanden regleras i 2 kap. 6 § regeringsformen och har samma innebörd som i sekretesslagstiftningen. Begreppet omfattar bland annat namn och andra identifikationsuppgifter,

adress, familjeförhållanden, hälsa, vandel och en persons ekonomi (prop. 2009/2010:80 s. 177).

Integritetsriskerna uppstår i vårt fall främst när sådana uppgifter tillhandahålls elektroniskt, används som sökbegrepp, eller används för att ta fram en sammanställning av personuppgifter. Det finns också oförargliga personuppgifter i fastighetsregistret, men integritetsriskerna kring dessa uppstår endast om uppgifterna ingår i de behandlingar som görs med utgångspunkt i de mer integritetskänsliga personuppgifterna eller uppgifter om personnummer och samordningsnummer.

Verksamhetens art har i detta fall stor betydelse för bedömningen av skyddsåtgärder för att minska integritetsriskerna.

Fastighetsregister- och tillhandahållandeverksamheten syftar till att ge offentlighet åt uppgifterna för att fullborda fastighetsbildningsåtgärder, tillförsäkra och upprätthålla de registrerades och tredje mans legala rättigheter som rör fast egendom samt att tillgodose samhällets behov av grundläggande fastighetsinformation i elektronisk form.

Det innebär å ena sidan att det kommer att ske omfattande spridning av uppgifterna i samhället, vilket ökar integritetsriskerna.

Å andra sidan, om spridningen begränsas för mycket kan bristen på effektiv åtkomst till uppgifterna också leda till integritetsrisker. Personuppgifterna i fastighetsregistret avser de registrerades ekonomiska intressen, som för att kunna skyddas förutsätter att uppgifterna är lättillgängliga för var och en. Det kan också leda till att informationen sprids på ett för lagstiftaren mer okontrollerat sätt genom offentlighetsuttag och användningen av frivilliga utgivningsbevis.

Bedrägerier som avser fast egendom kan innebära allvarliga integritetsrisker för de registrerade, mot bakgrund av det kapital som är förknippat med sådan egendom. Ju sämre möjlighet att kontrollera uppgifterna, desto större risk för de registrerade och tredje man som har en affärsförbindelse med de registrerade, att de lider ekonomisk skada.

Fastighetsregisterverksamheten utgör en grundläggande förutsättning för att kunna skydda äganderätten för fast egendom och för att kunna garantera det grundlagsreglerade egendomsskyddet.

Offentlighetsintresset kring uppgifterna är alltså så starkt i detta fall att behandlingarna av personuppgifterna i fastighetsregister- och tillhandahållandeverksamheten är helt nödvändiga. Det är också viktigt att verksamheten fungerar effektivt och säkert.

Offentlighetsintresset innebär dock att även annan användning kan ske, förutom den som är strikt kopplad till skyddet av de registrerades och tredje mans legala rättigheter.

Bedömningen av integritetsriskerna beror i detta fall på vilken rättslig grund som används som stöd för användningen. Användning som baseras på rättslig grund som är fastställd i unionsrätten eller nationell rätt enligt artikel 6.1 c och e samt artikel 6.3, innebär att integritetsriskerna redan är väl avvägda kopplat till den rättsliga grunden.

Användning som sker med stöd av artikel 6.1 a, b och d innebär antingen att den registrerade har större kontroll eller inflytande över behandlingen, eller att behandlingen är nödvändig enbart för att skydda den registrerades intressen. De krav i dataskyddsförordningen som är förknippade med dessa rättsliga grunder utgör ett tillräckligt skydd för att minska integritetsriskerna vid sådan användning.

Kvarstår den rättsliga grunden enligt artikel 6.1 f som innebär att det görs en intresseavvägning. Om de mer integritetskänsliga personuppgifterna, inklusive uppgifter om personnummer och samordningsnummer, används enligt sådan rättslig grund kan integritetsriskerna vara svårare att förutse och begränsa.

Inledningsvis bör dock uppmärksammas att det är frivilligt att äga en fastighet, och det krävs ett aktivt val av de registrerade om ett fastighetsförvärf för att de relevanta personuppgifterna ska hamna i fastighetsregistret. Denna frivillighet anser vi är en viktig faktor för att bedöma integritetsriskerna.

Vi föreslår flera skyddsåtgärder för att minska de mer oförutsägbara integritetsriskerna. Skyddsåtgärderna innebär att behandlingar av personnummer och samordningsnummer samt andra personuppgifter av mer integritetskänsligt slag begränsas, se avsnitt 13.8 till 13.10.

Krav på inbyggt dataskydd och dataskydd som standard samt krav på att vidta lämpliga tekniska och organisatoriska skyddsåtgärder för att säkerställa en lämplig säkerhetsnivå följer direkt av dataskyddsförordningen (artiklarna 25 och 32). Insyn och transparens kring de faktiska behandlingarna och den personuppgiftsansvariga myndighetens dataskyddsrättsliga bedömningar bakom dessa behandlingar ger också den registrerade ökade möjligheter att kontrollera hur uppgifterna används.

Därutöver föreslås verksamhetsregleringen få ett tydligt tillämpningsområde, vilket innebär att myndighetens uppgift att proaktivt försörja samhället med fastighetsinformation, inbegripet personupp-

gifter, begränsas på ett tydligare sätt än i dag. Den nya lagen om fastighetsregister och elektroniskt tillhandahållande av fastighetsinformation är subsidiär till den dataskyddsrättsliga regleringen.

17.1.4 Nödvändighets- och proportionalitetsbedömning

Verksamhet som rör förande av fastighetsregistret samt om elektroniskt tillhandahållande av fastighetsinformation syftar till att ge offentlighet åt fastighetsinformation för att fullborda fastighetsbildningsåtgärder (prop. 1969:128 del B s. 79), tillförsäkra och upprätthålla fastighetsägares, nyttjanderättshavares och tredje mans legala rättigheter som rör fast egendom (prop. 1970:1 bilaga 4 s. 49), samt att tillgodose samhällets behov av fastighetsinformation i elektronisk form (prop. 1995/96:125 s. 45, prop. 1997/98:136 s. 60 och prop. 1999/2000:39 s. 73).

Dessa syften utgör ett viktigt mål av generellt allmänt intresse, särskilt när det gäller viktiga ekonomiska intressen för den enskilde och det allmänna. Dessa syften säkerställer också den registrerades eller tredje mans rättigheter och friheter, i synnerhet i fråga om äganderätt och rätten till egendomsskydd.

Vårt förslag innebär att dessa syften tydliggörs i den nya regleringen eftersom det underlättar bedömningen av om åtgärderna i lagstiftningen är nödvändiga och proportionerliga.

Samtliga de behandlingar som verksamheten måste utföra för att uppnå det fastställda syftet bedöms som fortsatt nödvändiga och proportionerliga. Dessa beskrivs översiktligt i avsnitt 14.3. Bedömningen har redan gjorts av regeringen och våra förslag innebär inte något som föranleder ändringar i denna bedömning (prop. 2017/18:111 s. 39 f.).

Våra förslag innebär dock att det tydliggörs i författning vilken verksamhet som avses och därmed vilka behandlingar det är fråga om. Tydliggörandet avser särskilt ansvaret att försörja samhället med fastighetsinformation som framgår av Lantmäteriets instruktion. I våra förslag preciserar vi räckvidden av detta ansvar genom att begränsa skyldigheten att erbjuda elektroniska format och distributionsätt till vad som är lämpligt. Räckvidden av skyldigheten samordnas också med gränsen för vad som är tillåtet enligt lagen (2022:818) om den offentliga sektorns tillgängliggörande av data.

Vi tydliggör också att det ansvaret omfattar en skyldighet att erbjuda medborgartjänster, vilket alltså inte är något nytt jämfört med i dag. Även i denna del preciserar vi räckvidden av ansvaret bland annat till ett snävare syfte än lagens syfte. Vi preciserar också ramarna för innehållet i sådana tjänster och att visning av innehållet enbart får avse en enskild fastighet.

Räckvidden av Lantmäteriets samlade ansvar enligt verksamhetsregleringen avgränsas också tydligt i förhållande till hela en dataskyddsrätliga regleringen vilket framgår av våra förslag om förhållande till andra lagar och förordningar.

Genom dessa preciseringar av räckvidden bedömer vi att det blir tydligare att den nationella regleringen är förenlig med proportionalitetsprincipen.

Den negativa påverkan som regleringen kan ha på de grundläggande rättigheterna till privatliv och dataskydd minskas genom reglerna i den nya fastighetsdatalagen. De författningsreglerade skyddsåtgärderna får enligt vår uppfattning inte heller vara mer långtgående än vad som är nödvändigt och proportionerligt med hänsyn till det viktiga mål av allmänt intresse som fastställs i syftet, eftersom ett för långtgående ingrepp i offentlighetssyftet ökar risken för att de registrerade eller tredje man lider ekonomisk skada på grund av att uppgifterna inte kan kontrolleras.

Skyddsåtgärderna är i princip desamma som i dag, men vårt förslag innebär att reglerna utformas med utgångspunkt i skyddsbehovet av informationsresurserna och inte utifrån en viss lösning på hur de får lämnas ut. I praktiken kommer skyddsåtgärderna att begränsa vilka behandlingar som kan utföras, exempelvis i fråga om sök begränsningar och direktåtkomst.

Fördelarna med vårt förslag är att det blir lättare att bygga in skyddet och jobba med dataskydd som standard, om skyddet utgår från informationsresurserna som behöver viss nivå av skydd.

Syftet med våra förslag är också att minska risken för att de befintliga skyddsåtgärderna kan kringgås eller att skyddsåtgärder måste vidtas trots att de inte längre är relevanta, på grund av den tekniska utvecklingen. Därigenom säkerställs att skyddsåtgärderna inte går längre än vad som är nödvändigt och proportionerligt i förhållande till målet som ska uppnås med verksamheten, vilket som sagt också kan leda till risker för de registrerades och tredje mans ekonomiska intressen.

Sammanfattningsvis bedömer vi att de behandlingar som får ske med stöd av de nya lagarna, som ska ersätta den befintliga fastighetsregisterlagen, syftar till att uppnå de uppställda målen av allmänt samhällsintresse och att behoven av behandlingarna är i proportion till intrången i den personliga integriteten.

17.1.5 Förslagen är förenliga med dataskyddsförordningens krav

Vi har gjort löpande bedömningar av förenligheten med dataskyddsförordningen i samband med förslagen till de nya lagarna där vi har utformat våra förslag så att de är förenliga med kraven, se kapitel 13 och 14. Det som bör uppmärksammas särskilt är att anpassningarna i fråga om ändamål beror på att offentlighetsintresset är inbyggt som syfte i den rättsliga grunden.

När syftet är att ge offentlighet åt information i ett register bland annat för att säkerställa vissa rättsverkningar och skydda ekonomiska rättigheter, måste utformningen av den rättsliga grunden ta höjd för det.

Vår bedömning är att EU:s dataskyddsförordning beaktar behovet av sådana speciella ändamål och register. Det framgår bland annat av artikel 6.3 som anger att den rättsliga grunden kan innehålla särskilda bestämmelser för att anpassa tillämpningen av bestämmelserna i förordningen bland annat avseende ändamål.

Offentlighetsintressen som är aktuellt i vårt fall är ett viktigt mål av allmänt intresse. Syftet att ge offentlighet föreskrivs i lag och innebär att fastighetsinformationen ska vara lättillgänglig för tredje man, vilket inbegriper personuppgifter om dem som är fastighetsägare eller nyttjanderättshavare. De preciseringar och begränsningar i fråga om ändamål, som regleras i befintlig fastighetsregisterlag, föreslås fortsätta att gälla. Dessa begränsningar föreslås dock i fortsättningen regleras på förordningsnivå.

17.1.6 Krav på konsekvensbedömning i vissa fall

Den personuppgiftsansvarige ska enligt artikel 35.1 i EU:s dataskyddsförordning i vissa fall göra en konsekvensbedömning avseende dataskydd före behandlingen av personuppgifter. Av samma artikel framgår att en sådan bedömning ska göras om en typ av behandling,

särskilt med användning av ny teknik samt med beaktande av dess art, omfattning, sammanhang och ändamål, sannolikt leder till en hög risk för fysiska personers rättigheter och friheter.

Den personuppgiftsansvarige ska enligt artikel 36.1 i dataskyddsförordningen samråda med tillsynsmyndigheten före den tänkta behandlingen om konsekvensbedömningen visar att behandlingen skulle leda till en hög risk. Det gäller dock inte om den som är personuppgiftsansvarig vidtar åtgärder för att minska risken.

Enligt artikel 35.7 i dataskyddsförordningen ska en konsekvensbedömning åtminstone innehålla

- en systematisk beskrivning av den planerade behandlingen och behandlingens syften,
- en bedömning av behovet av och proportionaliteten hos behandlingen i förhållande till syftena,
- en bedömning av riskerna för de registrerades rättigheter och friheter och
- de åtgärder som planeras för att hantera riskerna.

Av artikel 35.10 i dataskyddsförordningen följer dock att en konsekvensbedömning i regel inte behöver göras om behandlingen av personuppgifter sker med stöd av artikel 6.1 c eller e i förordningen och den rättsliga grunden reglerar den specifika behandlingsåtgärden eller serien av åtgärder i fråga, om en konsekvensbedömning redan har genomförts som en del av en allmän konsekvensbeskrivning i samband med antagandet av denna rättsliga grund.

Inom ramen för vårt uppdrag har vi gjort överväganden kring proportionalitet, risker för de registrerade och skyddsåtgärder. Den föreslagna ramen anger ramarna för den personuppgiftsbehandling som får utföras i Lantmäteriets fastighetsregister- och tillhandahållande verksamhet. Lantmäteriet har dock enligt dessa regler visst utrymme att välja hur behandlingsåtgärden ska utföras, till exempel vilken teknik som ska användas vid behandlingen av personuppgifter. Det finns därmed inte förutsättningar att göra en mer ingående konsekvensbedömning förutom de generella ramarna som har beskrivits ovan. Det ankommer i stället på den personuppgiftsansvarige att, om det krävs i ett enskilt fall, göra en konsekvensbedömning avseende dataskydd.

18 Konsekvensbeskrivning

18.1 Inledning

Kommittéförordningens (1998:1474) 14–15 a §§ samt 6–7 §§ i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning innehåller bestämmelser om vilka konsekvenser av förslagen i ett betänkande som ska redovisas. Våra direktiv anger dessutom att vi ska analysera vilka konsekvenser de förslag som vi lämnar har för den personliga integriteten och för miljön. Om förslagen inte bedöms ha betydelse för jämställdheten mellan män och kvinnor ska detta motiveras. Om något av förslagen påverkar den kommunala självstyrelsen ska utöver konsekvenserna de särskilda avvägningar inom ramen för en proportionalitetsprövning som lett fram till förslagen särskilt redovisas

Med beaktande av de förslag som vi lämnar i detta betänkande redovisas i det följande våra konsekvensbedömningar avseende kostnader och intäkter, den kommunala självstyrelsen, brottsligheten och brottsförebyggande arbete, små företags arbetsförutsättningar, jämställdheten, personlig integritet, miljön samt EU-rättsliga aspekter. Vad som i övrigt anges i dessa bestämmelser är inte relevant för våra förslag och kommer därför inte att behandlas.

Vi inleder dock med en kort beskrivning av de samlade effekterna av våra förslag.

18.2 Effekterna av våra förslag

Vårt förslag innebär att fastighetsregistret ska bli säkrare och mer tillgängligt. Förslaget är att den nuvarande regleringen för fastighetsregistret upphävs och ersätts med en helt ny reglering. Den nya regleringen, som består av två nya lagar, har utformats med beakt-

ande av det förändrade säkerhetspolitiska läget och behovet av verksamhetsutveckling för att kunna tillvarata digitaliseringens möjligheter.

Effekterna av att inte genomföra våra förslag är att de negativa konsekvenserna av nuvarande regler kvarstår. Den nuvarande regleringen innebär negativa konsekvenser utifrån ett integritetsperspektiv bland annat eftersom reglerna i 7–10 §§ nuvarande fastighetsregisterlag kan kringgås. Vidare preciserar de nuvarande reglerna inte tillräckligt räckvidden av Lantmäteriets ansvar att försörja samhället med information vilket har en negativ påverkan på andra skyddsintressen, inte minst avseende Sveriges säkerhet. Bland annat har reglernas förhållande till säkerhetsskyddslagstiftningen vållat tillämpningsproblem. De nuvarande reglerna leder också till att det uppstår dubbelhantering av fastighetsinformation inom offentlig sektor (se vidare avsnitt 7.3.6).

Dessa konsekvenser påverkar i sin tur användarna av fastighetsregistret negativt eftersom det blir svårt för dem att förstå förutsättningarna som ges i de nuvarande reglerna för att få åtkomst till informationen. Reglerna riskerar därmed också leda till negativa effekter utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv.

Problemen med dubbelhantering av information i offentlig sektor ska inte underskattas eftersom de har en hämmande effekt på den offentliga förvaltningens digitalisering i stort, vilket i sin tur har negativa följd effekter för exempelvis innovation och tillväxt. Som Digitaliseringsråtsutredningen påtalat, måste lagstiftaren reagera eftersom risken annars är stor att lagstiftningen står för långt ifrån verkliga förhållanden och att centrala värden går förlorade (se SOU 2018:25 s. 522).

Vi ser inga realistiska alternativ till våra förslag och menar att det inte heller finns något noll-alternativ.

De förslag vi lämnar i detta betänkande svarar på de krav och önskemål regeringen uttryckt i våra direktiv. Vi menar att det finns stora fördelar för Lantmäteriet och övriga organisationer som för in uppgifter i fastighetsregistret, för användarna, för samhället i stort och för skyddet av Sveriges säkerhet om förslagen genomförs.

Fastighetsregistret får en modern reglering med tydliga ansvarsförhållanden. Vi tydliggör att det övergripande syftet med fastighetsregistret är att ge offentlighet åt informationen för att bland annat skydda enskildas legala rättigheter och tillgodose samhällets behov av fastighetsinformation. Genom nya regler om alternativa redovis-

ningssätt blir regelverket mer dynamiskt för att bland annat kunna anpassa verksamheten till förändringar i samhällslivet och till den snabba teknikutvecklingen. De regler vi föreslår blir mer överblickbara än dagens, bland annat genom uppdelningen i två olika lagar. Och för första gången regleras Lantmäteriets elektroniska tillhandahållande, för att på så sätt tydliggöra räckvidden för Lantmäteriets författningsreglerade ansvar att försörja samhället med fastighetsinformation.

Våra förslag ger en ökad förutsebarhet och bättre förutsättningar för integritetsskydd då personuppgiftsbehandlingen regleras i en egen lag, skild ifrån regleringen av själva registerverksamheten och tillhandahållandet. Syftet och ändamålsbestämmelserna blir skarpare och lättare att tillämpa, och ger bättre förutsättningar för ett starkare skydd av den personliga integriteten. Skydden för den personliga integriteten stärks också genom att reglerna utformas mer konsekvent och med utgångspunkt i skyddsnivån för uppgifterna.

De behov som olika användare, bland annat brottsbekämpande myndigheter, har vad gäller sökvägar kommer att kunna tillgodoses på ett bättre sätt än hittills, genom att onödiga hinder om sökförbud tas bort.

Vårt förslag om ett tillståndsförfarande för vidareförmedlare av fastighetsinformation innebär att rätten till åtkomst förtydligas och en ökad rättssäkerhet. Ett sådant förfarande blir både enklare och mer förutsägbart för företagen.

Arbetet med informationssäkerhet ges bättre förutsättningar, bland annat genom möjligheten att ha en rapporteringsskyldighet från vidareförmedlarna av information rörande it-incidenter och den rådsfunktion vi föreslår ska inrättas vid Lantmäteriet.

Som redan framgått innebär våra förslag att regelverket för vidareförmedlarna blir tydligare. Detta hänger bland annat samman med att vi tydliggör hur långt Lantmäteriets ansvar för hur informationen används sträcker sig.

Förutsättningarna för att stärka skyddet för fastighetsinformation som omfattas av försvarssekretess eller som kan anses känslig med hänsyn till Sveriges säkerhet blir bättre, bland annat genom att Lantmäteriet får ett tydligt ansvar för att utforma informationstjänster utifrån vad som är lämpligt. Vi har också konstaterat att det är en högst begränsad del av landets 3,4 miljoner fastigheter som på något sätt kan antas vara känsliga utifrån ett säkerhetsperspektiv.

Våra förslag rörande ändringar i säkerhetsskyddslagen innebär att även överlåtelser av fast egendom, eller där äganderätten överförs genom en fastighetsbildningsåtgärd, faller in under bestämmelserna i 4 kap. i säkerhetsskyddslagen. Därmed kan en lucka i dagens regelverk täppas till.

18.3 Kostnader och intäkter

Antalet intressenter som berörs av våra förslag är omfattande, se avsnitt 2.2, 7.2, 7.11.1, men våra förslag bedöms inte få några egentliga ekonomiska konsekvenser för dessa.

För Lantmäteriet kommer formerna för det elektroniska tillhandahållandet av information att successivt förändras, men det är något som alltid sker. Några större it-systemförändringar kommer inte att erfordras utifrån de förslag vi presenterar.

Den mest genomgripande förändringen menar vi ligger i övergången från ett avtalsbaserat förhållande till datadistributörerna till en tillståndsprocess. Det är emellertid inte på något sätt nya frågor som ska hanteras utan välkänd materia för båda parterna. Det handlar om en engångsaktivitet som vi bedömer kan klaras med befintliga resurser och viss prioritering. Det ska också sägas att det rör sig om en avgiftsfinansierad verksamhet varför några anslagsjusteringar inte kan bli aktuella.

En möjlig konsekvens som kan innebära ökade kostnader för Lantmäteriet är ett ökat antal offentlighetsuttag. Det skulle kunna inträffa om det av oss föreslagna tillståndsförfarandet uppfattas som alltför krångligt och tidskrävande av några vidareförädlare. Det skulle också kunna bli fallet om de tycker att den tillåtna användningen av informationen är för begränsad eller Lantmäteriets utbud av tjänster inte uppfyller deras önskemål. Det är naturligtvis inte någon önskad eller eftersträvanvärd utveckling. Vi bedömer dock att sannolikheten för att detta ska inträffa som liten.

För datadistributörerna innebär våra förslag att de befintliga avtalen ska ersättas med ett tillstånd. Det bedöms inte innebära någon betydande insats för respektive distributör att upprätta sådana ansökningar om tillstånd.

Våra förslag innebär inga nya skyldigheter för dataproducenterna till fastighetsregistret. Vi bedömer därmed att våra förslag inte kommer att leda till några ökade kostnader för dessa.

Vi konstaterar också att en övergång till öppna data inte omfattas av våra direktiv.

18.4 Den kommunala självstyrelsen

Våra förslag möjliggör ett effektivare och säkrare tillhandahållande av fastighetsinformation. Vi föreslår nya regler om alternativa redovisningssätt för viss information så att det inte uppstår en kopia av informationen i fastighetsregistret. Reglerna förutsätter att kommunerna godkänner övergången till det nya redovisningssättet. Förslaget innebär inte någon ändring för kommunerna och påverkar därför inte den kommunala självstyrelsen.

Vi föreslår vidare att Lantmäteriet ska ges rätt att föreskriva om interoperabilitetslösningar. Det kan exempelvis bli fråga om föreskrifter om tekniska eller semantiska specifikationer för adress- och byggnadsinformation. I denna del bedömer vi det svårt att utesluta att förslaget inte skulle påverka den kommunala självstyrelsen (jfr prop. 2017/18:132 s. 10 och SOU 2023:96 s. 278).

Av 14 kap. 3 § regeringsformen framgår att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett inskränkningen. Vårt förslag ändrar inte de grundläggande förhållandena om kommunernas beslutsrätt i fråga. Syftet med vårt förslag är att effektivisera fastighetsregister- och tillhandahållandeverksamheten med hjälp av interoperabilitetslösningar som underlättar datadelning, vilket enligt vår bedömning inte kan uppnås på ett mindre ingripande sätt. Vi bedömer därmed att inskränkningen i den kommunala självstyrelsen är proportionerlig.

Föreskrifter av detta slag som Lantmäteriet kan komma att meddela skulle kunna medföra vissa tillkommande kostnader för kommunerna. Dessa bedöms vara förhållandevis små. Lantmäteriet har i slutrapporten i uppdraget att verka för en smartare samhällsbyggnadsprocess (*Nationellt tillgängliggörande av geodata i samhällsbyggnadsprocessen*, Lantmäteriets dnr 519-2018/2889) gjort vissa kostnadsbedömningar (se kap. 5).

De faktiska kostnaderna för kommunerna klargörs först vid framtagandet av föreskrifter, då kostnaderna beror på vilka krav som ställs i föreskrifterna och i vilken takt som omställning till kraven ska genomföras. På sikt innebär interoperabilitetslösningar att kommunernas ärendehantering kan effektiviseras vilket kan leda till minskade kostnader. Ett sätt att finansiera ökade kostnader som eventuellt kan uppstå initialt vid omställningen är att särskilda medel tilldelas för att stödja kommunerna i arbetet med den digitala omställningen (jfr prop. 2017/18:132 s. 9 f.).

18.5 Brottligheten och brottsförebyggande arbete

De förslag vi lämnar bedöms underlätta förutsättningarna för främst Polismyndighetens arbete. Genom de möjligheter vi föreslår kring elektronisk tillgång till registrets information liksom att kunna söka fram information utifrån personnummer eller annat svenskt identitetsnummer kommer myndigheten att betydligt snabbare och säkrare kunna få fram relevanta uppgifter kopplade till en viss fastighet, fysisk eller juridisk person.

Även andra myndigheter med uppdrag kopplade till brottlighet och brottsförebyggande arbete, exempelvis Ekobrottsmyndigheten och Kronofogdemyndigheten, kommer att dra nytta av våra förslag.

Förslagen bör innebära fördelar även för myndigheter såsom Försvarsmakten och Säkerhetspolisen.

18.6 Små företags arbetsförutsättningar

Vårt förslag att ersätta dagens avtalsbaserade tillhandahållande med ett tillståndsförfarande innebär en mer förutsägbar ordning för de företag som är eller vill bli dataförmedlare. Det faktum att Lantmäteriets tillhandahållande föreslås bli mer tydligt reglerat underlättar också för företaget.

18.7 Jämställdheten

Jämställdheten mellan könen påverkas inte av våra förslag. Detta till följd av att den lagstiftning som våra förslag omfattar inte i något avseende beaktar könstillhörigheten.

18.8 Personlig integritet

Vi har beaktat de konsekvenser våra förslag kan få för den personliga integriteten fortlöpande i förslagsdelen av betänkandet. Det handlar genomgående om att göra avvägningar mellan olika intressen och behov. När det gäller fastighetsregistret kommer de grundläggande skälen till att uppgifter registreras och kommer till bred användning i samhället naturligtvis att påverka dessa avväganden. Att man valt att exempelvis äga en fastighet får vissa konsekvenser, till exempel att andra både snabbt och enkelt måste kunna få fram uppgifter om vem som faktiskt äger en viss fastighet, och det i helt olika situationer och av väldigt skiftande skäl.

Vi bedömer sammantaget att det inte uppstår negativa konsekvenser för den personliga integriteten, se vidare avsnitt 17.1.6. Se även avsnitt 8.2.1 som beskriver denna intressentgrupp.

18.9 Miljön

Våra förslag får inga direkta konsekvenser vad gäller miljö och klimatförändringar. En indirekt positiv konsekvens av att informationen i fastighetsregistret blir mer tillgänglig och tillförlitlig är bland annat den offentliga sektorns beslutsunderlag på sikt blir bättre, vilket innebär att besluten kan i dessa fall bli mer verkningsfulla.

18.10 EU-rättsliga aspekter

De förslag vi lämnar är i betydande delar kopplade till olika rättsakter från EU. I dagsläget är det främst fråga om Inspire-direktivet som är infört i svensk rätt genom lagen (2010:1767) om geografisk information och Öppna data-direktivet som är infört genom lagen (2022:818)

om den offentliga sektorns tillgängliggörande av data. Vi har förlöpande redovisat dessa förhållanden och de bedömningar vi gjort.

Våra förslag innebär att reglerna kring elektroniskt tillhandahållande av fastighetsinformation i större utsträckning blir samordnade med EU-rättens krav som ställs på sådan verksamhet. Vi har också konstaterat att främst tillhandahållandeverksamhet och användning av den information vi nu arbetat med kommer att påverkas alltmer av olika EU-initiativ. EU-rätten utvecklas för närvarande intensivt när det gäller regler för en inre marknad för data och EU:s dataekonomi.

Vår samlade bedömning är att förslagen stämmer väl överens med EU-rätten och bidrar till en enklare implementering av kommande krav som EU-rätten kommer att ställa på tillhandahållandeverksamhet.

19 Ikraftträdande

Förslag: De nya författningar som ska ersätta dagens fastighetsregisterlag och fastighetsregisterförordning samt de föreslagna författningsändringarna bör kunna träda i kraft den 1 juli 2026. Några övergångsregler behövs inte.

De ändringar i säkerhetsskyddslagen vi föreslår bör kunna träda i kraft den 1 juli 2025. Då bör även den ändring vi föreslår i Lantmäteriets instruktion kunna träda i kraft.

19.1 De nya lagarna som ersätter lagen om fastighetsregister

De förslag vi lämnar innebär att fastighetsregistret får en helt ny, modern författningsreglering. De innebär däremot inte att själva registret, den tekniska lösningen, ska genomgå någon genomgripande, tidskrävande förändring. Det innebär att det inte behöver gå någon anmärkningsvärt lång tid mellan ett riksdagsbeslut rörande ett nytt regelverk avseende fastighetsregistret och tidpunkten för lagstiftningens ikraftträdande.

Vi bedömer att det som kräver viss tid inför ett ikraftträdande är omställningen från en avtalsbaserad lösning mellan Lantmäteriet och datadistributörerna till ett tillståndsförfarande. Det är en aktivitet som Lantmäteriet ansvarar för och som ställer krav på en viss samverkan med främst de berörda företagen för att underlätta utformning av ansökningsförfarandet avseende tillstånd och för själva genomförandet av detsamma.

Den ordning vi föreslår, som innebär att regeringen kan delegera mycket av den detaljerade regleringen till Lantmäteriet, innebär att Lantmäteriet successivt kan planera och driftsätta de systemanpassningar som kan erfordras för att exempelvis åtgärda onödig dubbel-

redovisning. Därför behöver sådant inte påverka tidpunkten för ikraftträdandet.

Vår bedömning är att efter remissbehandling av vårt betänkande under våren 2024 bör politiskt ställningstagande till våra förslag kunna göras under hösten 2024. Arbetet med en lagrådsremiss och proposition kan inledas därefter och dessa kan sedan behandlas i riksdagen under våren eller hösten 2025. För att ge tillräckligt med tid för ovan redovisade aktiviteter bör tidpunkten för ikraftträdande sättas till den 1 juli 2026. Den nu gällande lagen (2000:224) om fastighetsregister bör upphöra att gälla vid samma tidpunkt.

Några övergångsregler bedömer vi inte kommer att behövas.

19.2 Ändringarna i säkerhetsskyddslagen

De ändringar vi föreslår i säkerhetsskyddslagen (2018:585) bör kunna träda i kraft tidigare än den helt nya lagstiftningen rörande fastighetsregistret. Skälet för detta är att det inte behövs något egentligt förberedande arbete vid Lantmäteriet eller någon annan myndighet innan de nya reglerna kan börja gälla.

Utifrån beskrivningen ovan rörande remissbehandling och beredning i Regeringskansliet bedömer vi att, förutsatt att en proposition lämnas till riksdagen i början av 2025, ett ikraftträdande den 1 juli 2025 är möjligt.

När de befintliga reglerna i säkerhetsskyddslagen om överlåtelse av viss egendom infördes övervägdes behovet av övergångsbestämmelser. Utgångspunkten i betänkandet *Kompletteringar till den nya säkerhetsskyddslagen* (SOU 2018:82), där reglerna om överlåtelse föreslogs, var att förfaranden som inletts före ikraftträdandet inte träffas av de nya bestämmelserna, och detta borde gälla även det då föreslagna samrådet vid överlåtelse. Regeringen uttalade i prop. 2020/21:13 (s. 36) att ett förfarande om överlåtelse som inletts före ikraftträdandet inte bör träffas av de nya bestämmelserna. Vi gör inte någon annan bedömning nu, vilket innebär att några övergångsbestämmelser inte behövs.

19.3 Ändring i Lantmäteriets instruktion

Även den ändring vi föreslår i förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet bör kunna träda i kraft den 1 juli 2025.

20 Författningskommentar

20.1 Förslaget till fastighetsdatalag

Lagens syfte

1 § Syftet med denna lag är att ge Lantmäteriet möjlighet att behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt och att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid sådan behandling.

I paragrafen anges syftet med lagen. Paragrafen ersätter relevanta delar i nuvarande 1–2 §§ lagen (2000:224) om fastighetsregister. Övervägandena finns i avsnitt 13.1.

Av paragrafen framgår att syftet med lagen är att ge Lantmäteriet möjlighet att behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt och att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid sådan behandling.

Lantmäteriet är den myndighet som avses i förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet.

Lagens tillämpningsområde

2 § Denna lag gäller vid behandling av personuppgifter i Lantmäteriets fastighetsregister- och tillhandahållandeverksamhet. Lagen innehåller även bestämmelser för behandling av personuppgifter i behöriga myndigheters verksamhet där det ingår att föra in, ändra och ta bort uppgifter i fastighetsregistret.

Lagen gäller endast om behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller om personuppgifterna ingår eller kommer att ingå i ett register.

Paragrafen har ingen motsvarighet i dag. Den reglerar lagens tillämpningsområde. Övervägandena finns i avsnitt 13.2.

Av *första stycket* framgår att lagen gäller vid behandling av personuppgifter i Lantmäteriets fastighetsregister- och tillhandahållande-

verksamhet. Definitionen av personuppgifter liksom av behandling finns i artikel 4 EU:s dataskyddsförordning. Med fastighetsregister- och tillhandahållandeverksamhet avses verksamhet som regleras i den nya lagen om fastighetsregister och elektroniskt tillhandahållande av fastighetsinformation (se vidare avsnitt 20.2).

Lagen gäller också vid behandling av personuppgifter i behöriga myndigheters verksamheter där det ingår att föra in uppgifter i fastighetsregistret. Vilka de behöriga myndigheterna är framgår av den nya lagen om fastighetsregister och elektroniskt tillhandahållande av fastighetsinformation.

I *andra stycket* begränsas tillämpningsområdet till en viss typ av behandling av personuppgifter, nämligen då behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller om personuppgifterna ingår i eller kommer att ingå i ett register. Manuell behandling som inte ingår i, eller kommer att ingå i, ett register faller alltså utanför lagens tillämpningsområde. Bestämmelsen är utformad i nära anslutning till artikel 2.1 EU:s dataskyddsförordning och bör tolkas på samma sätt som den bestämmelsen. En definition av register finns i artikel 4.6 i dataskyddsförordningen.

Förhållande till annan reglering

3 § Denna lag innehåller bestämmelser som kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), här benämnd EU:s dataskyddsförordning.

Vid behandling av personuppgifter enligt denna lag gäller lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, här benämnd dataskyddslagen, och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen, om inte annat följer av denna lag eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

I paragrafen anges lagens förhållande till annan reglering. Paragrafen har ingen motsvarighet i dag. Övervägandena finns i 13.3.

Första stycket upplyser om att lagen innehåller bestämmelser som kompletterar EU:s dataskyddsförordning. Förordningen är direkt tillämplig i medlemsstaterna, men förutsätter och tillåter i vissa avseenden nationella bestämmelser som kompletterar förordningen, vilket bland annat finns i denna lag. Hänvisningen till dataskyddsförord-

ningen avser dataskyddsförordningen i dess vid varje tidpunkt gällande lydelse.

Av *andra stycket* framgår lagens förhållande till dataskyddslagen. Den senare lagen är subsidiär i förhållande till denna lag, och gäller endast om denna lag eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen inte innehåller några avvikande bestämmelser.

Personuppgiftsansvar

4 § Lantmäteriet är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som den utför enligt denna lag och enligt föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

Personuppgiftsansvaret enligt första stycket omfattar även sådan behandling som utförs i verksamhet där det ingår att föra in, ändra eller ta bort uppgifter i fastighetsregistret.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om personuppgiftsbiträden.

Paragrafen reglerar Lantmäteriets personuppgiftsansvar. Paragrafen ersätter den nuvarande 5 § i lagen (2000:224) om fastighetsregister. Övervägandena finns i avsnitt 13.12.

En definition av begreppet personuppgiftsansvarig finns i artikel 4.7 EU:s dataskyddsförordning. Av dataskyddsförordningen följer vissa skyldigheter för den som är personuppgiftsansvarig. Den personuppgiftsansvarige ansvarar bland annat för att kunna visa att behandlingen sker på ett korrekt sätt (se artikel 5.1 och 5.2), att se till att lämpliga och organisatoriska åtgärder genomförs (se artikel 24.1) och att den registrerade ersätts för skada som en rättsstridig behandling av personuppgifter har medfört (se artikel 82).

Av *första stycket* framgår att Lantmäteriet är personuppgiftsansvarig för den personuppgiftsbehandling som myndigheten utför enligt lagen.

Andra stycket är nytt och tydliggör att Lantmäteriets personuppgiftsansvar omfattar även behandling av personuppgifter i verksamhet där det ingår att föra in, ändra eller ta bort uppgifter i fastighetsregistret. Ansvaret gäller alltså sådana behandlingar som utförs av behöriga myndigheter.

I *tredje stycket* finns en upplysningsbestämmelse om att regeringen kan meddela föreskrifter om personuppgiftsbiträden. De personuppgiftsbiträden som avses är de behöriga myndigheterna som får föra in, ändra och ta bort uppgifter i fastighetsregistret.

Ändamål

5 § Lantmäteriet får behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att utföra sin verksamhet.

I paragrafen anges det övergripande ändamålet för myndighetens behandling av personuppgifter. Paragrafen ersätter relevanta delar i nuvarande 1–2 §§ i lagen (2000:224) om fastighetsregister. Övervägandena finns i avsnitt 13.4.

De behandlingar som avses sker i Lantmäteriets fastighetsregister- och tillhandahållandeverksamhet som regleras i den nya lagen om fastighetsregister och elektroniskt tillhandahållande av fastighetsinformation. Denna begränsning framgår av lagens tillämpningsområde.

Av paragrafen framgår att en grundläggande förutsättning för att en personuppgift ska vara tillåten att behandla är att den är nödvändig för att utföra en uppgift som myndigheten har. Nödvändighetskravet innebär inte att behandlingsåtgärden ska vara oundgänglig (prop. 2017/18:105 s. 189). I kravet på nödvändighet ligger dock att personuppgifter inte får behandlas om syftet med behandlingen kan uppnås med andra medel, till exempel genom att anonymisera uppgifterna (prop. 2017/18:232 s. 117).

Ändamålsbestämmelsen återspeglar de behov av personuppgiftsbehandling, såsom insamling, registrering, lagring, rättelse, sökning, bearbetning, urval, analys, utveckling, vidareförmedling, utlämnande, elektroniskt tillhandahållande, underrättelse och ärendehandläggning eller motsvarande, som finns för att Lantmäteriet ska kunna utföra sina uppgifter.

Syftet med behandlingarna är begränsat till vad som anges i 1 § andra stycket den nya lagen om fastighetsregister och elektroniskt tillhandahållande av fastighetsinformation. Syftet med behandlingarna är därmed att ge offentlighet åt fastighetsinformationen för att fullborda fastighetsbildningsåtgärder, tillförsäkra och upprätthålla fastighetsägares, nyttjanderättshavares och tredje mans legala rättig-

heter som rör fast egendom, och tillgodose samhällets behov av fastighetsinformation i elektronisk form.

Syftet motsvarar de legitima målen med de uppgifter som Lantmäteriet har ålagts enligt förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet.

Formuleringen att fullborda fastighetsbildningsåtgärder tar sikte på bestämmelsen i 1 kap. 2 § fastighetsbildningslagen (1970:988), som innebär att en fastighets tillkomst eller ändrade omfattning i faktiskt och rättsligt hänseende blir slutgiltig i och med registreringen. Detta omfattar därmed lantmäterimyndighetens verksamhet som för att kunna utföras enligt fastighetsbildningslagen eller motsvarande lag förutsätter åtkomst till fastighetsregistret.

Formuleringen att tillförsäkra och upprätthålla fastighetsägares, nyttjanderättshavares och tredje mans legala rättigheter som rör fast egendom tar sikte på bestämmelsen i 19 kap. 19 § jordabalken enligt vilken beslut enligt jordabalken ska föras in i fastighetsregistret. Detta omfattar därmed inskrivningsmyndighetens verksamhet som för att kunna utföras enligt jordabalken förutsätter åtkomst till fastighetsregistret.

Begreppet ”samhällets behov av fastighetsinformation i elektronisk form” är ett samlingsnamn för andra allmänna intressen som för att kunna tillgodoses förutsätter effektiv och säker åtkomst till fastighetsinformation i elektronisk form. Samhällets behov tillgodoses genom Lantmäteriets särskilt reglerade tillhandahållandeverksamhet. Exempel på allmänt intresse är omsättning av fast egendom, kreditgivning, försäkringsgivning, fastighetsförvaltning, byggande och samhällsbyggnad, försvar och beredskap, brottsbekämpning, aktualisering, komplettering eller kontroll av fastighetsinformation, miljöändamål, opinionsbildning, innovation inom produkter och tjänster med fastighetsinformation och andra allmänna intressen som är hänförliga till EU:s inre marknad för data eller motsvarande ändamål. Även kommersiella ändamål omfattas.

6 § Personuppgifter som Lantmäteriet behandlar enligt 5 § får också behandlas för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning.

Lantmäteriet får i samband med sådant uppgiftslämnande även behandla personuppgifter för att göra urval och bearbetningar.

Paragrafen ger Lantmäteriet möjlighet att behandla personuppgifter utöver ändamålet i 6 §. Paragrafen ersätter relevanta delar i nuvarande 1–2 §§ i lagen (2000:224) om fastighetsregister. Övervägandena finns i avsnitt 13.5.

I *första stycket* slås fast att de uppgifter som behandlas enligt 5 § även får behandlas för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning. Behandlingen förutsätter således att uppgifterna redan är föremål för behandling enligt 5 §. Bestämmelsen omfattar uppgiftslämnande som exempelvis sker med stöd av den så kallade generalklausulen i 10 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen, eller som följer av skyldigheten enligt 6 kap. 5 § samma lag. Det avgörande är att uppgiftslämnandet sker med stöd av lag eller förordning.

I *andra stycket* finns en upplysning om att urval och bearbetningar får ske i samband med uppgiftslämnande som sker med stöd av lag eller förordning.

7 § Lantmäteriet får även behandla personuppgifter för andra ändamål, under förutsättning att uppgifterna inte behandlas på ett sätt som är oförenligt med det ändamål för vilket uppgifterna samlades in.

Paragrafen har ingen motsvarighet i dag. Den innehåller en bestämmelse om finalitetsprincipen i EU:s dataskyddsförordning. Övervägandena finns i avsnitt 13.5.

Paragrafen tydliggör att finalitetsprincipen i artikel 5.1 b dataskyddsförordningen gäller vid behandling av personuppgifter enligt lagen. Behandling av personuppgifter enligt denna paragraf förutsätter att det rör sig om uppgifter som har registrerats eller på annat sätt samlats in inom Lantmäteriets fastighets- och registerverksamhet. Bestämmelsen är utformad i nära anslutning till artikel 5.1 b och bör tolkas på samma sätt. Detta innebär att bland annat behandling för arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål i enlighet med artikel 89.1 i dataskyddsförordningen inte ska anses vara oförenliga med de ursprungliga ändamålen. Det innebär också att de omständigheter som anges i artikel 6.4 i dataskyddsförordningen ska beaktas vid bedömningen av om behandlingen är förenlig med finalitetsprincipen.

Ändamålet i 5 § utgör tillsammans med bestämmelsen om uppgiftslämnande i 6 § och finalitetsprincipen i denna paragraf en ram för vilken personuppgiftsbehandling som är tillåten.

Elektroniskt tillhandahållande av personuppgifter

8 § Lantmäteriet får tillhandahålla personuppgifter elektroniskt om det inte är olämpligt.

Elektroniskt tillhandahållande till den registrerade av uppgifter som rör honom eller henne är lämpligt enligt första stycket.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om begränsningar för behandlingar enligt första stycket.

Paragrafen reglerar förutsättningarna för elektroniskt tillhandahållande av personuppgifter. Dessutom innehåller den en upplysning om att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om begränsningar av möjligheten att tillhandahålla personuppgifter elektroniskt. Övervägandena finns i avsnitt 13.7.

I *första stycket* anges att personuppgifter får tillhandahållas elektroniskt om det inte är olämpligt. Med elektroniskt tillhandahållande avses både direktåtkomst och annat elektroniskt utlämnande än genom direktåtkomst. Direktåtkomst innebär att en mottagare har direkt tillgång till någon annans register eller databas och därigenom på egen hand kan ta del av information (se HFD 2015 ref. 61). För att kunna tillämpa bestämmelsen får det inte finnas hinder med hänsyn till sekretess att lämna ut uppgifterna. Paragrafen tar enbart sikte på formen för utlämnande.

De lämplighetsaspekter som bestämmelsen tar sikte på avser enbart sådant som har samband med skyddet av personuppgifterna beroende på format och distributionssätt för utlämnandet. Det ska alltså vara de aspekter som rör persondataskydd som i samband med ett utlämnande av personuppgifter inte fångas upp av vare sig sekretessbestämmelser eller på ett uttryckligt sätt av den nya lagens bestämmelser. Det skulle exempelvis kunna handla om att myndigheten inte förfogar över en teknik som innebär att uppgifterna kan förmedlas till mottagaren i elektronisk form på ett tillräckligt säkert sätt. Första stycket har ingen direkt motsvarighet i dag i lagen (2000:224) om fastighetsregister.

Andra stycket ersätter 7 a § i lagen om fastighetsregister. I detta stycke anges uttryckligen att elektroniskt tillhandahållande till den registrerade av uppgifter som rör honom eller henne som utgångspunkt är lämpligt. Andra sådana fall som är som utgångspunkt lämpliga är elektroniskt tillhandahållande till domstol eller annan myndighet (prop. 2019/20:106 s. 92).

I *tredje stycket* upplyses om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kan meddela föreskrifter om begränsningar för elektroniskt tillhandahållande.

Uppgift om personnummer och samordningsnummer

9 § Behandling enligt 8 § som innebär att personnummer eller samordningsnummer tillhandahålls, används som sökbegrepp eller används för att ta fram en sammanställning av personuppgifter, är endast tillåten när det är klart motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen, vikten av en säker identifiering eller något annat beaktansvärt skäl.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om begränsningar för behandlingar enligt första stycket.

Paragrafen reglerar när personnummer och samordningsnummer får behandlas. Dessutom innehåller den en upplysning om att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om begränsningar för behandlingar av sådana uppgifter. Paragrafen ersätter de relevanta skyddsåtgärder som regleras i nuvarande 7–10 §§ i lagen (2000:224) om fastighetsregister. Övervägandena finns i avsnitt 13.8.

Bestämmelsen har sin grund i 10 § lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelse till EU:s dataskyddsförordning, och artikel 87 i dataskyddsförordningen.

Första stycket anger att behandling som sker vid elektroniskt tillhandahållande av personnummer och samordningsnummer endast är tillåten när det är klart motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen, vikten av en säker identifiering eller något annat beaktansvärt skäl. Paragrafen räknar upp att det rör sig om behandlingar som innebär att uppgifterna tillhandahålls, används som sökbegrepp eller används för att ta fram en sammanställning av personuppgifter.

Med personnummer och samordningsnummer avses detsamma som i folkbokföringslagen (1991:481).

Bestämmelsen innebär att en intresseavvägning mellan behovet av behandlingen och de integritetsrisker som den innebär ska göras. Omständigheter som bör beaktas är exempelvis om det eftersträvade syftet med behandlingen kan uppnås på annat sätt och behandlingens omfattning. Vikten av en säker identifiering kan exempelvis avse visning av fastighetsuppgifter i en e-tjänst som kräver säker inloggning.

I *andra stycket* upplyses om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kan meddela föreskrifter om begränsningar för behandling av personnummer och samordningsnummer.

Uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden

10 § Behandling enligt 8 § som innebär att uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden och som är särskilt skyddsvärd, tillhandahålls, används som sökbegrepp eller används för att ta fram en sammanställning av personuppgifter, är endast tillåten när det är klart motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen eller något annat beaktansvärt skäl.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om uppgifter om enskilda personliga förhållanden och om begränsningar för behandlingar enligt första stycket.

Paragrafen reglerar när uppgifter om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden, och som är särskilt skyddsvärda, får behandlas. Dessutom innehåller den en upplysning om att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om begränsningar för behandlingar av sådana uppgifter. Paragrafen ersätter de relevanta skyddsåtgärder som regleras i nuvarande 7–10 §§ i lagen (2000:224) om fastighetsregister. Övervägandena finns i avsnitt 13.9.

Första stycket anger att behandling som sker vid elektroniskt tillhandahållande av uppgifter om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden och som är särskilt skyddsvärda, är endast tillåten när det är klart motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen eller något annat beaktansvärt skäl. Paragrafen räknar upp att det rör sig om behandlingar som innebär att uppgifterna tillhandahålls, används som sökbegrepp eller används för att ta fram en sammanställning av personuppgifter. Paragrafen innebär på samma sätt

som 9 § att det ska göras en intresseavvägning. Omständigheter som bör beaktas är exempelvis om det eftersträvade syftet med behandlingen kan uppnås på annat sätt och behandlingens omfattning.

Uppgift om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden har samma innebörd som i tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), (se prop. 2009/10:80 s. 177). Särskilt skyddsvärda uppgifter är uppgifter som den personuppgiftsansvarige placerat i en högre skyddsnivå enligt artikel 32 EU:s dataskyddsförordning. Det rör sig exempelvis om uppgifter om konkurs och utmätning som finns i fastighetsregistrets tilläggsinformation. Det samma gäller uppgifter som kan utvinnas genom sammanställning av uppgifterna i fastighetsregistret.

I *andra stycket* upplyses om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kan meddela föreskrifter om begränsningar för behandling av uppgifter om enskilds personliga och ekonomiska förhållanden.

Begränsning för direkt marknadsföring

11 § Vid behandling enligt 8 § som sker på framställan av annan för ändamålet direkt marknadsföring gäller artikel 21.2 och 21.3 EU:s dataskyddsförordning.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om begränsningar för behandling enligt första stycket.

Paragrafen innehåller en begränsning för elektroniskt tillhandahållande för ändamål som rör direkt marknadsföring. Dessutom innehåller den en upplysning om att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om begränsningar. Paragrafen ersätter nuvarande 2 § 6 och 9 § i lagen (2000:224) om fastighetsregister. Övervägandena finns i avsnitt 13.10.

I *första stycket* anges att paragrafen gäller vid elektroniskt tillhandahållande och vid framställan till Lantmäteriet för ändamålet direkt marknadsföring. Paragrafen anger att artiklarna 21.2 och 21.3 EU:s dataskyddsförordning gäller i detta fall. Enligt artikel 21.2 har den registrerade rätt att när som helt invända mot behandling av uppgifter som avser honom eller henne för marknadsföringsändamål. När invändning har gjorts, får den personuppgiftsansvarige inte längre behandla uppgifterna för sådana ändamål enligt artikel 21.3.

I *andra stycket* upplyses om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kan meddela föreskrifter om begränsningar för behandlingar som sker för ändamålet direkt marknadsföring.

Begränsning av rätten till rättelse

12 § Artikel 16 i EU:s dataskyddsförordning om rätten till rättelse gäller inte i fråga om rättelse av personuppgifter som behandlas med stöd av 19 kap. fastighetsbildningslagen (1970:988) och 19 kap. jordabalken.

När artikel 16 i EU:s dataskyddsförordning tillämpas i övriga fall enligt denna lag får frågor om sådan rättelse prövas även av någon annan än den personuppgiftsansvarige, om regeringen har föreskrivit det.

Paragrafen behandlar rätten till rättelse. Paragrafen ersätter nuvarande 14 § i lagen (2000:224) om fastighetsregister. Övervägandena finns i avsnitt 13.11.

I *första stycket* slås fast att regler om rättelse i 19 kap. fastighetsbildningslagen och 19 kap. jordabalken ska tillämpas i stället för artikel 16 i EU:s dataskyddsförordning. Syftet med de särskilda rättelsebestämmelserna är primärt att skydda ekonomiska intressen. Inskränkningen har ansetts nödvändig för att skydda ägares eller rättighetshavares intressen (artikel 23.1 i).

I *andra stycket* erinras om rätten till rättelse enligt dataskyddsförordningen som gäller i övriga fall. Även den myndighet som har fört in uppgiften får pröva rätten till rättelse om regeringen har föreskrivit det. Den registrerade har dock alltid rätt att vända sig till den personuppgiftsansvarige med en begäran om rättelse, även om regeringen föreskriver att någon annan än den personuppgiftsansvarige också får pröva frågor om rättelse.

Begränsning av rätten till begränsningar av behandling

13 § Artikel 18 i EU:s dataskyddsförordning om rätten till begränsning av behandling gäller inte för personuppgifter som behandlas med stöd av 19 kap. fastighetsbildningslagen (1970:988) och 19 kap. jordabalken.

Paragrafen behandlar begränsning av rätten till begränsning av behandling. Paragrafen ersätter nuvarande 15 § i lagen (2000:224) om fastighetsregister. Övervägandena finns i avsnitt 13.11.

Genom paragrafen erinras dels om dataskyddsförordningens bestämmelser om begränsning av behandling (artikel 18), dels om att reglerna om rätten till begränsning av behandling i 19 kap. fastighetsbildningslagen (1970:988) och 19 kap. jordabalken ska tillämpas i stället för artikel 18 för uppgifter som förs in i fastighetsregistret enligt fastighetsbildnings och jordabalken. Dessa bestämmelser innebär en inskränkning av artikel 18. Paragrafen är utformad på motsvarande sätt som 12 §. Se även författningskommentaren till 19 kap. 25 a § jordabalken i prop. 2017/18:111 s. 52.

Överklagande

14 § Beslut som rör den registrerade enligt 12–13 §§ får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätt.

Paragrafen reglerar rätten att överklaga beslut som rör den registrerade. Paragrafen ersätter nuvarande 12 § i lagen (2000:224) om fastighetsregister. Övervägandena finns i avsnitt 13.14.2.

Av första stycket framgår att beslut om rätten till rättelse och rätten till begränsning av behandling kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

I andra stycket anges att prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

20.2 Förslaget till lag om fastighetsregister och elektroniskt tillhandahållande av fastighetsinformation

1 kap. Inledande bestämmelser

Innehåll och syfte

1 § I denna lag finns bestämmelser om verksamhet som rör förande av fastighetsregistret samt om elektroniskt tillhandahållande av fastighetsinformation.

Bestämmelserna syftar till att ge offentlighet åt fastighetsinformation för att fullborda fastighetsbildningsåtgärder, tillförsäkra och upprätthålla fastighetsägares, nyttjanderättshavares och tredje mans legala rättigheter

som rör fast egendom samt att tillgodose samhällets behov av fastighetsinformation i elektronisk form.

I paragrafen anges vilka bestämmelser som finns i lagen och syftet med dessa. Paragrafen ersätter i relevanta delar nuvarande 1–2 §§ i lagen (2000:224) om fastighetsregister. Övervägandena finns i avsnitt 14.1 och 14.2.

I *första stycket* anges att lagen innehåller bestämmelser om verksamhet som rör förande av fastighetsregistret samt om elektroniskt tillhandahållande av fastighetsinformation. Lagen är alltså en verksamhetsreglering. Verksamheten avser fastighetsregistret och elektroniskt tillhandahållande av fastighetsinformation.

Förande av fastighetsregistret ska tolkas brett. Det omfattar alla verksamhetåtgärder som behövs för att det ska finnas ett register och för att registret ska kunna användas.

Verksamhet som rör elektroniskt tillhandahållande av fastighetsinformation är en särskilt reglerad verksamhet i förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet. Av 5 § samma förordning framgår att Lantmäteriet ansvarar för uppbyggnad, drift, uppdatering och tillhandahållande av grundläggande fastighetsinformation. Lantmäteriet har också ett samordningsansvar för fastighetsinformation enligt 4 § och ansvarar för tillhandahållande av fastighetsinformation i vissa särskilda situationer enligt 5 § 12 och 8 § samma förordning. Bestämmelserna i lagen preciserar alltså räckvidden av detta ansvar.

I *andra stycket* anges syftet med bestämmelserna och därmed med verksamheten. Bestämmelserna syftar till att ge offentlighet åt fastighetsinformation för att fullborda fastighetsbildningsåtgärder, tillförsäkra och upprätthålla fastighetsägares, nyttjanderättshavares och tredje mans legala rättigheter som rör fast egendom, samt att tillgodose samhällets behov av fastighetsinformation i elektronisk form.

Formuleringen att fullborda fastighetsbildningsåtgärder tar sikte på bestämmelsen i 1 kap. 2 § fastighetsbildningslagen (1970:988), som innebär att en fastighets tillkomst eller ändrade omfattning i faktiskt och rättsligt hänseende blir slutgiltig i och med registreringen. Genom registreringen inträder således de sakrättsliga verkningarna av fastighetsbildnings- eller fastighetsbestämningsbeslutet, det vill säga beslutet blir gällande mot tredje man (se prop. 1969:128 del B s. 79). Av bestämmelser i 19 kap. 2 § samma lag, 32 § lednings-

rättslagen (1973:1144), 34 och 45 §§ anläggningslagen (1973:1149) samt 10 och 17 §§ lagen (1971:1037) om äganderättsutredning och legalisering framgår att de sakrättsliga verkningarna av andra fastighetsrättsliga åtgärder på motsvarande sätt inträder i och med registreringen av dessa.

Formuleringen att tillförsäkra och upprätthålla fastighetsägares, nyttjanderättshavares och tredje mans legala rättigheter som rör fast egendom tar sikte på bestämmelsen i 19 kap. 19 § jordabalken enligt vilken beslut enligt jordabalken ska föras in i fastighetsregistret. Inskrivningsväsendets främsta uppgift är att ge publicitet och rättsligt skydd åt rättsförvärv som avser fast egendom, (se prop. 1970:1 bilaga 4 s. 49 och prop. 1970:20 del A s. 283).

Formuleringen samhällets behov av fastighetsinformation i elektronisk form, är ett samlingsnamn för alla allmänna intressen som för att kunna tillgodoses förutsätter effektiv och säker åtkomst till fastighetsinformation i elektronisk form. Begreppet tar sikte på skälen till att effektiv och säker informationsförsörjning utgör ett offentligt åtagande och därmed en särskild myndighetsuppgift för Lantmäteriet.

Fastighetsregistret är en stor tillgång i samhället och effektiv informationsförsörjning av informationen i registret är därmed viktig för effektivisering och rationalisering av olika verksamheter, (se prop. 1999/2000:39 s. 73). En rationell, säker och öppen informationsförsörjning med grunddata till rimliga ekonomiska villkor har stor betydelse för effektiviteten men också för demokrati, tillväxt, hållbar utveckling samt för sysselsättning och välfärd i Sverige, (se prop. 1997/98:136 s. 60). Fastighetsregistret utgör en sådan grunddata-bas som omfattas av det offentliga åtagandet, (se prop. 1995/96:125 s. 45).

Vilka som ska tillämpa lagen

2 § Fastighetsregister- och tillhandahållandeverksamhet som avses i 1 § sker genom Lantmäteriets försorg.

I verksamhet som innebär att uppgifter förs in, ändras eller tas bort ur registret ska bestämmelserna i 2 kap. tillämpas av behöriga myndigheter enligt 4 § i det kapitlet.

I paragrafen anges vilka som ska tillämpa lagen. Paragrafen har ingen direkt motsvarighet i den nuvarande lagen (2000:224) om fastighetsregister. Övervägandena finns i avsnitt 14.3.

I *första stycket* slås fast att lagen ska tillämpas av Lantmäteriet. Det tydliggörs också att lagen tillämpas i fastighetsregister- och tillhandahållandeverksamheten enligt 1 §.

Av *andra stycket* framgår att 2 kap. ska tillämpas av behöriga myndigheter. I 2 kap. finns bland annat bestämmelser om vilka uppgifter som ska registreras i fastighetsregistret och vilka myndigheter som är behöriga att föra in, ändra eller ta bort uppgifter i fastighetsregistret.

Förhållande till andra författningar

3 § Bestämmelserna i 3 kap. påverkar inte tillämpningen av bestämmelser i annan lag eller förordning som ger någon rätt att få tillgång till information eller som begränsar sådan rätt.

Lagen påverkar inte tillämpningen av bestämmelser i annan lag eller förordning om skyddet av personuppgifter eller krav på säkerhetsskydd och informationssäkerhet i övrigt.

Paragrafen anger hur lagen förhåller sig till andra författningar som reglerar tillgång till uppgifter. Paragrafen har ingen motsvarighet i nuvarande reglering i lagen (2000:224) om fastighetsregister. Övervägandena finns i avsnitt 14.4.

Av *första stycket* framgår att bestämmelserna i 3 kap. om elektroniskt tillhandahållande inte påverkar tillämpningen av bestämmelser i någon annan lag eller förordning som ger rätt att få tillgång till uppgifter eller som begränsar sådan rätt. Bestämmelserna om elektroniskt tillhandahållande utökar alltså inte någons rätt att få tillgång till uppgifter. Bestämmelser som begränsar rätten till tillgång, exempelvis om sekretess, ska tillämpas utan påverkan av förevarande lag.

Av *andra stycket* framgår att lagen inte påverkar tillämpningen av bestämmelser i någon annan lag eller förordning om skyddet av personuppgifter eller krav på säkerhetsskydd och informationssäkerhet i övrigt. Sådana bestämmelser finns i EU:s dataskyddsförordning, den svenska dataskyddslagen och den nya fastighetsdatalagen.

Bestämmelser om säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter finns i säkerhetsskyddslagen (2018:585) och tillhörande föreskrifter.

Samtliga bestämmelser som skyddar personuppgifter eller avser skyddet för säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter ska tillämpas utan påverkan av förevarande lag.

4 § Vid elektroniskt tillhandahållande av fastighetsinformation enligt denna lag gäller bestämmelserna i

- a) lagen (2022:818) om den offentliga sektorns tillgängliggörande av data och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen, och
- b) lagen (2010:1767) om geografisk miljöinformation och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen.

Paragrafen anger hur lagen förhåller sig till författningar som ställer krav på verksamhet som innebär att information tillhandahålls elektroniskt. Paragrafen har ingen motsvarighet i nuvarande reglering i lagen (2000:224) om fastighetsregister. Övervägandena finns i avsnitt 14.4.

I paragrafen anges att krav som uppställs på tillhandahållandeverksamheten i vissa andra författningar gäller i tillhandahållandeverksamheten som regleras i lagen.

I *punkten a* hänvisas till lagen om den offentliga sektorns tillgängliggörande av data. Den lagen innehåller generella krav på tillhandahållandeverksamhet, bland annat bestämmelser om formatkrav och handläggning av ärenden.

I *punkten b* hänvisas till lagen om geografisk miljöinformation. Den lagen innehåller särskilda krav på tillhandahållandeverksamhet som omfattar geografisk miljöinformation. Lagen innehåller bland annat krav på att hålla olika informationshanteringstjänster med visst innehåll och enligt vissa standarder.

Paragrafen tydliggör att kraven i de författningar som räknas upp gäller i tillhandahållandeverksamheten enligt lagen även om tillämpningsområdet i dessa författningar är snävare.

5 § Fastighetsinformation som regleras i annan lag eller förordning och som ingår i samhällets informationsförsörjning får tillhandahållas elektroniskt enligt denna lag.

Om det i annan lag eller förordning som reglerar information enligt första stycket finns bestämmelser som avviker från denna lag, ska de bestämmelserna gälla.

Paragrafen anger hur lagen förhåller sig till andra författningar som reglerar tillhandahållande av fastighetsinformation. Paragrafen har ingen motsvarighet i nuvarande reglering i lagen (2000:224) om fastighetsregister. Övervägandena finns i avsnitt 14.4.

I *första stycket* anges att fastighetsinformation som regleras i annan lag eller förordning och som ingår i samhällets informationsförsörjning får tillhandahållas enligt lagen. Paragrafen innebär att bestämmelserna om tillhandahållandeverksamhet får en ramkaraktär i förhållande till andra författningar som reglerar elektroniskt tillhandahållande av fastighetsinformation.

Fastighetsinformation finns till exempel i samfällighetsföreningsregistret som regleras i förordningen (1993:1270) om förande av samfällighetsföreningsregister. Det registret har enligt 3 § samma förordning till ändamål att tillhandahålla uppgifter till myndigheter och till allmänheten om registrerade föreningar och samfälligheter.

Fastighetsinformation regleras också i lagen (2010:1767) om geografisk miljöinformation och kan innehålla fler uppgifter än vad som finns i fastighetsregistret. Vilka uppgifter som avses enligt samma lag anges i förordningen (2010:1770) om geografisk miljöinformation. Enligt 2 kap. 17 § 3 omfattas exempelvis detaljplaner och planbeskrivningar enligt plan- och bygglagen. Dessa uppgifter innehåller mer information än vad som finns i fastighetsregistret.

Formuleringen samhällets informationsförsörjning är ett generellt uttryck för när elektroniskt tillhandahållande ingår i ett offentligt åtagande som en särskild myndighetsuppgift. Det som kännetecknar att information ingår i samhällets informationsförsörjning är om det finns ett författningsreglerat ansvar att försörja samhället med information eller att informationen ingår i ett register eller annan informationssamling som syftar till att ge offentlighet åt informationen.

Exempel på författningsreglerat ansvar är 3 § 2 och 5 § 1 förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet, 1 § och 5 § lagen (2010:1767) om geografisk miljöinformation. Exempel på register som syftar till att ge offentlighet åt informationen är 3 § förordningen (1993:1270) om förande av samfällighetsföreningsregistret.

I *andra stycket* anges att lagen är subsidiär till bestämmelser i andra lagar eller förordningar som innehåller bestämmelser som avviker från lagen.

2 kap. Fastighetsregistret

Det nationella fastighetsregistret

1 § För det syfte som anges i 1 kap. 1 § ska det finnas ett nationellt register benämnt fastighetsregistret. Registret ska föras med hjälp av informationsteknik.

Paragrafen anger att det ska finnas ett nationellt fastighetsregister. Paragrafen ersätter relevanta delar i 1 § lagen (2000:224) om fastighetsregister. Övervägandena finns i avsnitt 14.5.

Paragrafen tydliggör att det är fråga om ett nationellt register. Det handlar inte om exempelvis kommunala fastighetsdatasystem. Fastighetsregistret ska föras med hjälp av informationsteknik.

Registerinnehåll

2 § I registret ingår uppgifter om

1. fast egendom och fastighetsrättsliga åtgärder som ska registreras enligt fastighetsbildningslagen (1970:988), ledningsrättslagen (1973:1144) och anläggningslagen (1973:1149) eller annan liknande lag eller förordning,
2. ägande- och nyttjanderättsförhållanden och andra inskrivningsåtgärder som ska registreras enligt jordabalken, och
3. andra åtgärder eller förhållanden som har fastighetsanknytning, och som avser
 - a) fastighetstaxering,
 - b) adresser,
 - c) byggnader, och
 - d) planer, bestämmelser om marks användning, beslut och utredningar.

Paragrafen anger vilka uppgifter som ingår i fastighetsregistret. Paragrafen ersätter nuvarande 3 § i lagen (2000:224) om fastighetsregister. Övervägandena finns i avsnitt 14.6.

Första punkten anger att fastighetsregistret innehåller uppgift om fast egendom och fastighetsrättsliga åtgärder som ska registreras enligt fastighetsbildningslagen och motsvarande författningar. Punkten tar sikte på uppgifter som ska registreras i fastighetsregistret enligt 19 kap. fastighetsbildningslagen (1970:988).

Genom hänvisningen till de relevanta författningarna tydliggörs att det är uppgifter som skapas av lantmäterimyndigheten i den verksamhet som regleras i dessa författningar. Lagens syfte enligt 1 kap.

1 §, i fråga om att fullborda fastighetsbildningsåtgärder, är särskilt kopplat till dessa uppgifter.

Andra punkten anger att fastighetsregistret innehåller uppgifter om ägande- och nyttjanderättsförhållanden och andra inskrivningsåtgärder som ska registreras enligt jordabalken. Punkten tar sikte på uppgifter som ska registreras i fastighetsregistret enligt 19 kap. jordabalken. Genom hänvisningen till jordabalken tydliggörs att det är fråga om uppgifter som skapas av inskrivningsmyndigheten i den verksamhet som regleras i jordabalken. Lagens syfte enligt 1 kap. 1 §, i fråga om skyddet för fastighetsägares, nyttjanderättshavares och tredje mans legala rättigheter som rör fast egendom, är särskilt kopplat till dessa uppgifter.

Registrering av uppgifterna enligt den första och andra punkten är förknippat med rättsverkningar. Se författningskommentaren till 1 kap. 1 §. Det finns också särskilda regler för dessa uppgifter i fråga om rättelse och skadestånd.

Tredje punkten anger att fastighetsregistret innehåller uppgifter om fastighetstaxering, adresser, byggnader och planer, bestämmelser om marks användning, beslut och utredningar. Punkten tar sikte på uppgifter om andra åtgärder eller förhållanden som har fastighetsanknytning och som skapas av någon annan än lantmäterimynderheter och inskrivningsmyndigheten. Uppgifter om fastighetstaxering skapas av Skatteverket. Övriga uppgifter skapas bland annat av kommuner, länsstyrelserna, Riksantikvarieämbetet och Trafikverket.

Lagens syfte enligt 1 kap. 1 §, i fråga om samhällets behov av fastighetsinformation i elektronisk form, är kopplat till hela innehållet i fastighetsregistret.

3 § Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. innehållet enligt 2 §,
2. geometrisk information och koordinater som gör det möjligt att visualisera registrets innehåll i karttjänster,
3. ytterligare uppgifter som har samband med registrets innehåll (tilläggsinformation), och
4. interoperabilitet vid datadelning.

Paragrafen innehåller ett bemyndigande till regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter. Motsvarigheten till paragrafen finns i nuvarande 3 § lagen (2000:224) om fastighets-

register, men bemyndigandet är delvis nytt. Övervägandena finns i avsnitt 14.7.

Enligt *första punkten* avser bemyndigandet föreskrifter om innehållet i fastighetsregistret. Bemyndigandet innebär att innehållet får preciseras.

I *andra punkten* ges bemyndigande att föreskriva om geometrisk information och koordinater som behövs för att kunna visualisera registrets innehåll i karttjänster eller motsvarande. Punkten motsvarar det som tidigare kallades digital registerkarta. Bemyndigandet har ingen direkt motsvarighet i nuvarande reglering.

I *tredje punkten* ges bemyndigande att föreskriva om tilläggsinformation, det vill säga uppgifter som har samband med registrets innehåll. Tilläggsinformation kan vara uppgifter som är mest till nytta för den myndighet som för in uppgifterna, men utgångspunkten är att det ska vara uppgifter som är av allmänt intresse, till exempel uppgift om fornlämningar. Uppgifterna måste ha ett samband med innehållet i fastighetsregistret.

I *fjärde punkten* ges bemyndigande att föreskriva om interoperabilitet vid datadelning. Begreppet interoperabilitet bör läsas mot bakgrund av Europeiska kommissionens definition av begreppet. Bemyndigandet i denna punkt är nytt.

Behörighet att föra in, ändra och ta bort uppgifter i registret

4 § Uppgifter får föras in, ändras och tas bort i fastighetsregistret endast av behöriga myndigheter.

Av 19 kap. 6 § fastighetsbildningslagen (1970:988) framgår att lantmäterimyndigheten, eller annan myndighet som regeringen bestämmer, är behörig myndighet i fråga om uppgifter som redovisas i fastighetsregistret enligt den lagen.

Av 19 kap. 3 § jordabalken framgår att inskrivningsmyndigheten är behörig myndighet i fråga om uppgifter som redovisas i fastighetsregistret enligt jordabalken.

I 5 kap. 33 a § och 7 kap. 13 § fastighetsbildningslagen finns särskilda regler för ändring av nyttjanderätt som är inskriven i fastighetsregistret enligt 19 kap. jordabalken.

Regeringen får meddela föreskrifter om vem som får föra in, ändra och ta bort uppgifter i övriga fall.

Paragrafen reglerar behörighet att föra in, ändra och ta bort uppgifter i registret. Paragrafen ersätter nuvarande 4 § i lagen (2000:224) om fastighetsregister. Övervägandena finns i avsnitt 14.8.

I *första stycket* slås fast att endast behöriga myndigheter får föra in, ändra och ta bort uppgifter i fastighetsregistret.

I *andra stycket* anges att lantmäterimyndigheten är behörig myndighet enligt 19 kap. 6 § fastighetsbildningslagen. Lantmäterimyndigheten är därmed behörig myndighet för uppgifter i 2 § 1 och andra uppgifter som enligt författning ska registreras enligt bestämmelserna i 19 kap. fastighetsbildningslagen, det vill säga uppgifter i 2 § 3 d.

I *tredje stycket* anges att inskrivningsmyndigheten är behörig enligt 19 kap. 3 § jordabalken. Inskrivningsmyndigheten är därmed behörig myndighet för uppgifter i 2 § 2.

I *fjärde stycket* anges att det finns särskilda behörighetsregler för ändring av nyttjanderätt som är inskriven enligt jordabalken. Dessa behörighetsregler är nya.

I *femte stycket* ges ett bemyndigande till regeringen att föreskriva om behöriga myndigheter i övriga fall.

3 kap. Elektroniskt tillhandahållande av fastighetsinformation

Format och distributionssätt

1 § Elektroniskt tillhandahållande av fastighetsinformation innebär en skyldighet för Lantmäteriet att erbjuda lämpliga elektroniska format och distributionssätt.

Bestämmelser om fastighetsbevis finns i kungörelsen (1974:1063) om fastighetsbevis med mera.

Paragrafen reglerar innebörden och räckvidden av Lantmäteriets ansvar att försörja samhället med fastighetsinformation i elektronisk form. Ansvaret följer av förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet. Paragrafen har ingen direkt motsvarighet i lagen (2000:224) om fastighetsregister. Övervägandena finns i avsnitt 14.9.

I *första stycket* anges att Lantmäteriet har en skyldighet att erbjuda lämpliga elektroniska format och distributionssätt. Skyldigheten är en följd av att Lantmäteriet har en särskild myndighetsuppgift att försörja samhället med fastighetsinformation enligt sin instruktion. Skyldigheten avser dock enbart formen för utlämnande, det vill säga tillhandahållande i elektronisk form. Omfattningen av skyldigheten

ska läsas mot bakgrund av lagens tillämpningsområde i 1 kap. 3 till 5 §§.

Begreppet erbjuda innebär att det ställs krav på ett proaktivt förhållningssätt. Skyldigheten är uppfylld när Lantmäteriet erbjuder olika typer av informationstjänster enligt de krav som uppställs i paragrafen.

Elektroniska format och distributionssätt är ett samlingsnamn för alla former av elektroniskt tillhandahållande som gör det möjligt att söka, se och spara en kopia av informationen hos mottagaren. Begreppen ska tolkas mot bakgrund av de krav som ställs på format och distributionssätt i lagen (2022:818) om den offentliga sektorns tillgängliggörande av data.

Kravet på att elektroniska format och distributionssätt ska vara lämpliga innebär att varje erbjudande av ett elektroniskt format och distributionssätt ska lämplighetsprövas. Lantmäteriet måste dock först ha kommit fram till att det över huvud taget är möjligt att lämna ut uppgifterna i den tänkta tjänsten. Lämplighetsprövningen ska göras mot bakgrund av 2 kap. 1 § lagen om den offentliga sektorns tillgängliggörande av data. I paragrafen finns också en erinran om att för att kunna erbjuda lämpliga elektroniska format och distributionssätt krävs att det är nödvändigt för att uppfylla syftet med lagen.

I *andra stycket* finns en upplysning om att bestämmelser om fastighetsbevis finns i kungörelsen (1974:1063) om fastighetsbevis med mera. Särskilda regler gäller för tillhandahållande av sådana bevis och de omfattas därför inte av skyldigheten i paragrafen.

Åtkomst till format och distributionssätt

2 § För åtkomst till visst format och distributionssätt enligt 1 § krävs ett tillstånd från Lantmäteriet. Ett sådant åtkomstillstånd medges på villkor som fastställs av Lantmäteriet.

Paragrafen reglerar förutsättningar för att få åtkomst till ett visst format och distributionssätt. I fråga om rätten att uppställa villkor i ersätter paragrafen nuvarande 6 § i lagen (2000:224) om fastighetsregister. I övrigt är det en ny reglering. Övervägandena finns i avsnitt 14.10.

I paragrafen anges att det krävs ett tillstånd från Lantmäteriet för att kunna få åtkomst till ett elektroniskt format och distributionssätt som erbjuds enligt 1 §. Det är alltså själva formen för hur uppgifterna kan komma åt som avses. Paragrafen ska läsas mot bakgrund av lagens tillämpningsområde i 1 kap. 3 §. Det innebär att om det finns hinder i det enskilda fallet att lämna ut uppgifter med hänsyn till sekretess eller till exempel begränsningar i den nya fastighetsdatalagen, så är lagen inte tillämplig.

I paragrafen anges att ett åtkomstillstånd medges på villkor som fastställs av Lantmäteriet. Paragrafen ger därmed en rätt för Lantmäteriet att ställa villkor som påverkar rätten att använda informationen. Rätten att ställa villkor avser villkor som syftar till att säkerställa skyddsnivån för informationen. Det kan också finnas en rätt för Lantmäteriet att ställa villkor enligt annan författning. Även sådana villkor får tas in i ett åtkomstillstånd om de har motsvarande syfte.

Det som krävs för att få ett åtkomstillstånd är att mottagaren accepterar de fastställda villkoren. Lantmäteriet har möjlighet att ställa frågor för att försäkra sig om att villkoren kommer att följas. Kravet på att villkoren ska vara fastställda innebär att Lantmäteriet i förväg ska besluta om vilka villkor som gäller för varje erbjudande om elektroniskt format och distributionssätt, till exempel en viss informationstjänst.

3 § Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

- a) omfattningen av rätten att uppställa villkor för åtkomstillstånd,
- b) när åtkomstillstånd inte behövs,
- c) förutsättningar för åtkomstillstånd om vidareförmedling av uppgifter i befintligt eller bearbetat skick i informationstjänster, och
- d) begränsningar för vilka uppgifter som ingår i samhällets informationsförsörjning enligt 1 kap. 5 §.

I paragrafen ges ett bemyndigande till regeringen att meddela föreskrifter. Paragrafen har ingen motsvarighet i den nuvarande lagen (2000:224) om fastighetsregister. Övervägandena finns i avsnitt 14.10 och 14.12.

Punkt a avser föreskrifter om omfattningen av rätten att uppställa villkor för åtkomstillstånd. Omfattningen handlar till exempel om syftet med villkoren.

Punkt b avser föreskrifter om när åtkomstillstånd inte behövs. Kravet på åtkomstillstånd är alltså inte absolut, men ramarna för undantag måste föreskrivas av regeringen.

Punkt c avser ytterligare förutsättningar för åtkomstillstånd om vidareförmedling av uppgifter i befintligt eller bearbetat skick i informationstjänster. Paragrafen innebär att det är tillåtet att ge åtkomstillstånd i sådana fall. De närmare förutsättningarna som regeringen får föreskriva om handlar till exempel om krav som säkerställer att villkoren i ett åtkomstillstånd kan upprätthållas.

Punkt d avser begränsningar för vilka uppgifter som ingår i samhället informationsförsörjning enligt 1 kap. 5 §.

Medborgartjänster

4 § Lantmäteriet ska erbjuda medborgartjänster för allmänheten om det är nödvändigt för att göra det möjligt för allmänheten att ta del av och kontrollera uppgifter om enskilda fastigheter.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om innehåll och begränsningar för tillhandahållande enligt första stycket.

Paragrafen reglerar en skyldighet för Lantmäteriet att erbjuda medborgartjänster för allmänheten. Paragrafen har ingen direkt motsvarighet i den nuvarande lagen (2000:224) om fastighetsregister. Övervägandena finns i avsnitt 14.11.

I *första stycket* anges att Lantmäteriet ska erbjuda medborgartjänster för allmänheten om det är nödvändigt för att göra det möjligt för allmänheten att ta del av och kontrollera uppgifter om enskilda fastigheter.

Skyldigheten är en motsvarighet till den föreslagna regleringen i 1 § men är i detta fall avsedd för privatpersoners behov av fastighetsinformation i elektronisk form. Med medborgartjänst avses en e-tjänst som tillhandahålls av en myndighet för allmänheten.

Räckvidden av skyldigheten preciseras genom att det ska vara nödvändigt utifrån det angivna syftet. Syftet med medborgartjänster är begränsat till ändamålet att kunna kontrollera uppgifter vilket är snävare än en lagens syfte. Man ska enbart kunna kontrollera uppgifter om en enskild fastighet vilket innebär att medborgartjänsterna inte får användas för massökningar.

I *andra stycket* finns ett bemyndigande till regeringen att meddela föreskrifter om begränsningar för skyldigheten. Begränsningarna rör exempelvis vilket innehåll medborgartjänsterna får ha.

4 kap. Skadestånd, avgifter och överklagande

Skadestånd

1 § I 19 kap. fastighetsbildningslagen (1970:988) och i 18 och 19 kap. jordabalken finns bestämmelser om skadestånd på grund av fel i fastighetsregistret.

Paragrafen innehåller en upplysningsbestämmelse om att särskilda regler finns för skadestånd på grund av fel i fastighetsregistret. Övervägandena finns i avsnitt 14.13.1. Paragrafen ersätter nuvarande 13 § i lagen (2000:224) om fastighetsregister.

Avgifter

2 § Användningen av fastighetsregistret får vara avgiftsbelagd. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgifter.

I paragrafen slås fast att Lantmäteriet har rätt att ta ut avgifter för användning av fastighetsregistret. Paragrafen ersätter nuvarande 11 § i lagen (2000:224) om fastighetsregister. Övervägandena finns i avsnitt 14.13.2.

Paragrafen innebär inte någon inskränkning i Lantmäteriets skyldighet att i likhet med andra myndigheter på stället tillhandahålla allmänna handlingar utan avgift när ett utlämnande har begärts med stöd av offentlighetsprincipen.

Vidare anges att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgifter.

Överklagande

3 § Beslut om åtkomstillstånd enligt 3 kap. 2 § denna lag får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningsstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätt.

För överklagande av beslut om avgift för användningen av fastighetsregistret gäller särskilda bestämmelser.

Paragrafen reglerar rätten att överklaga beslut om åtkomstillstånd. Paragrafen ersätter nuvarande 12 § i lagen (2000:224) om fastighetsregister. Övervägandena finns i avsnitt 14.13.3.

Av *första stycket* framgår att beslut om åtkomstillstånd överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

I *andra stycket* anges att prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

I *tredje stycket* finns en upplysning om att det finns särskilda bestämmelser om överklagande av beslut om avgift för användningen av fastighetsregistret. Särskilda regler gäller för avgifter exempelvis för bevis och registerutdrag enligt avgiftsförordningen (1992:191). Myndighetens beslut i ärenden om meddelande av föreskrifter som avses i 8 kap. regeringsformen får inte överklagas enligt 30 § myndighetsförordningen (2007:515).

20.3 Förslaget till lag om upphävande av lagen (2000:224) om fastighetsregister

Förslaget innebär att lagen (2000:224) om fastighetsregister upphävs. Övervägandena finns i avsnitt 12.1 och 16.2.

20.4 Förslaget till lag om ändring i säkerhetsskyddslagen (2018:585)

4 kap.

13 §

En verksamhetsutövare ska göra en särskild säkerhetsskyddsbedömning och lämplighetsprövning enligt 14 § och samråda enligt 15 §, om verksamhetsutövaren avser att överlåta

1. hela eller någon del av den säkerhetskänsliga verksamheten, eller
2. egendom som har betydelse för Sveriges säkerhet eller ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd.

Första stycket gäller även överlåtelser av fast egendom enligt jordabalken och överföring av äganderätten till fast egendom enligt fastighetsbildningslagen (1970:988).

Regeringen får meddela föreskrifter om ytterligare undantag från första stycket. Om det finns särskilda skäl får regeringen också besluta om sådana undantag i enskilda fall.

Paragrafen innehåller bestämmelser om särskild säkerhetsskyddsbedömning, lämplighetsprövning och samråd inför vissa överlåtelse, (se prop. 2020/21:13 s. 39 f. och prop. 2020/21:194 s. 135).

Enligt den nuvarande lydelsen i *andra stycket* gäller bestämmelserna inte för överlåtelse av fast egendom. Förslaget innebär att undantaget tas bort. Ett nytt *andra stycke* innehåller en upplysning om att förutom överlåtelse av fast egendom ska bestämmelserna i första stycket gälla även för överföring av äganderätten till fast egendom enligt fastighetsbildningslagen (1970:988). Övervägandena finns i avsnitt 15.4.

4 kap.

18 §

En överlåtelse i strid med ett förbud enligt 17 § är ogiltig.

Om en överlåtelse har genomförts utan samråd enligt 15 eller 16 § och förutsättningarna för ett förbud enligt 17 § är uppfyllda, får tillsynsmyndigheten i efterhand besluta om sådant förbud. Överlåtelse är då ogiltig.

Beslut om förbud enligt andra stycket påverkar inte giltigheten av beslut som innebär överföring äganderätten till fast egendom enligt fastighetsbildningslagen (1970:988).

Paragrafen innehåller bestämmelser om ogiltighet och förbud i efterhand (se prop. 2020/21:13 s. 43 f. och prop. 2020/21:194 s. 136).

Förslaget innebär att ett nytt *tredje stycke* läggs till. Det nya *tredje stycket* innebär att beslut om förbud som har fattas i efterhand inte påverkar giltigheten av lantmäterimyndighetens beslut om överföring av äganderätten till fast egendom enligt fastighetsbildningslagen (1970:988). Övervägandena finns i avsnitt 15.4.

20.5 Förslaget till lag om ändring i jordabalken

I 2 kap. 3 § och 7 §, 12 kap. 16 §, 13 kap. 15, 16, 18 och 25 §§, 18 kap. 10 §, 19 kap. 1, 6, 9, 12, 19, 21–23, 25 a, 27, 29, 35 och 37 §§, 20 kap. 4, 6, 7, 13 och 14 §§, 21 kap. 4 och 6 §§, 22 kap. 3, 4, och 12 §§, 23 kap. 2 §, och 24 kap. 1 § samt punkt 2 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2000:226) om ändring av jordabalken, har hänvisningen till fastighetsregistrets allmänna del respektive inskrivningsdel ersatts med en hänvisning till fastighetsregistret. I dessa paragrafer har också vissa språkliga ändringar gjorts på grund av föråldrade ord eller föråldrad stavning.

I vissa fall har hänvisningen till fastighetsregistret tydliggjorts så att det står klart att det rör sig om registrering enligt 19 kap. fastighetsbildningslagen (1970:998) eller 19 kap. jordabalken.

Hänvisningen i 19 kap. 1 § andra stycket till lagen (2000:224) har ersatts med en hänvisning till den nya lagen om fastighetsregister och elektroniskt tillhandahållande av fastighetsinformation.

Rubriken till 19 kap. har ersatts med ”Handläggning av inskrivningsärenden och registrering av fastighetsregistret. Rubriken till 23 kap. har justerats språkligt.

Ändringarna innebär inte någon ändring i sak.

19 kap. Handläggning av inskrivningsärenden och registrering i fastighetsregistret

27 §

Regeringen får i fråga om in-teckningar som är registrerade i pantbrevsregistret enligt lagen (1994:448) om pantbrevsregister föreskriva att anteckningar om innehav av pantbrev får tas bort från fastighetsregistret på annat sätt än som följer av övriga bestämmelser i detta kapitel.

Regeringen får vidare föreskriva att ändring av namn, *personnummer* eller *samordningsnummer* och adressuppgifter får införas i fastighetsregistret på annat sätt än som följer av övriga bestämmelser i detta kapitel.

Paragrafens *andra stycke* innehåller bestämmelser om att regeringen får meddela föreskrifter om att vissa uppgifter i fastighetsregistret får tas bort eller ändras i särskild ordning.

Enligt *andra stycket* gällande lydelse får regeringen meddela föreskrifter om att ändring av namn och adressuppgifter i fastighetsregistrets inskrivningsdel får föras in i särskild ordning (se prop. 1991/92:110 s. 18 och 19 samt 23 och 24 och prop. 2005/06:28 s. 70). Regeringen har meddelat sådana föreskrifter i 53 § den gällande förordningen (2000:308) om fastighetsregister.

Den föreslagna ändringen innebär att regeringen får meddela motsvarande föreskrifter om ändringar av personnummer eller samordningsnummer. Övervägandena finns i avsnitt 14.7.2.

37 §

Rätt till ersättning av staten har den som lider skada på grund av ett tekniskt fel i *fastighetsregistret* eller i en anordning som är ansluten till *registret* hos den statliga lantmäterimyndigheten, en kommunal lantmäterimyndighet eller en myndighet som avses i 4 kap. 34 a § fastighetsbildningslagen (1970:988).

Rätten gäller endast i den mån inskrivningsmyndigheten är ansvarig för uppgifterna i fastighetsregistret enligt denna balk.

Ersättningen ska efter skälighet sättas ned eller helt falla bort om den skadelidande har medverkat till skadan genom att utan skälig anledning låta bli att vidta åtgärder för att bevara sin rätt eller om den skadelidande på något annat sätt har medverkat till skadan genom eget vållande.

Paragrafen reglerar rätten till skadestånd för tekniska fel i fastighetsregistret eller i en anordning som är ansluten till registret hos den statliga lantmäterimyndigheten. Tekniska fel avser till exempel programvara, (se prop. 1999/2000:39 s. 165).

Den föreslagna ändringen i paragrafen innebär att hänvisningen till fastighetsregistrets inskrivningsdel har ersatts med en hänvisning till fastighetsregistret. Ändringen innebär inte att regleringen av skadeståndsrätten ändras i sak. Begreppet inskrivningsdel behöver därför ersättas med en annan formulering.

Ett nytt *andra stycke* har lagts till för att tydliggöra att rätten till skadestånd endast gäller i den mån inskrivningsmyndigheten är ansvarig för uppgifterna i fastighetsregistret enligt jordabalken.

23 kap. Inskrivning av annan nyttjanderätt än tomträtt samt *av servitut* och rätt till elektronisk kraft

9 §

Kommer en inskriven rättighet till följd av ett förordnande enligt 5 kap. 33 a § eller 7 kap. 13 § fastighetsbildningslagen (1970:988) att gälla i en annan fastighet än den i vilken den har blivit inskriven, *ska* rättigheten inskrivas i den andra fastigheten. En sådan inskrivning ger samma rätt till företräde som om den verkställts efter ansökan.

En inskriven rättighet enligt första stycket får ändras av lantmäterimyndigheten i fastighetsregistret.

Paragrafen innehåller föreskrifter om inskrivning av en rättighet som till följd av ett förordnande enligt 5 kap. 33 a § fastighetsbildningslagen (1970:988) eller 7 kap. 13 § samma lag, kommer att belasta en annan fastighet än den i vilken upplåtelse har skett (se prop. 1988:89:77 s. 80).

Förslaget innebär att ett nytt stycke läggs till om att en inskriven rättighet får ändras av lantmäterimyndigheten i fastighetsregistret. Övervägandena finns i avsnitt 14.8.1.

20.6 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

I 11 kap. 21 §, 26 kap. 15 § och 31 kap. 35 § har hänvisningen till fastighetsregistrets allmänna del eller inskrivningsdel ersatts med en hänvisning till fastighetsregistret. Orden inskrivningsdel och allmän del har ersatts med en hänvisning till 19 kap. fastighetsbildningslagen (1970:988) respektive 19 kap. jordabalken.

Paragraferna har också justerats språkligt.

Ändringarna innebär inte någon ändring i sak utan är enbart följdändringar.

20.7 Övriga förslag

Övriga lagförslag redovisas inte särskilt. De innehåller endast ändringar som är direkta konsekvenser av att den nuvarande fastighetsregisterlagen upphävs och att fastighetsregistret inte längre delas in i olika delar med särskilda namn. Förslagen innehåller också språkliga ändringar. Förslagen innehåller i dessa delar inte några ändringar i sak.

I de delar fastighetsbildningslagen (1970:988) innehåller motsvarande bestämmelser avseende fastighetsregistret, som i jordabalken, har ändringarna i dessa utformats på samma sätt.

I fråga om ändringen i 5 kap. 33 a § fastighetsbildningslagen, se kommentaren till 23 kap. 9 § jordabalken.

Kommittédirektiv 2022:94

Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister

Beslut vid regeringssammanträde den 30 juni 2022

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över regleringen av fastighetsregistret och föreslå lämpliga förändringar. Syftet med uppdraget är att stärka säkerhetsskyddet för registret och skapa en modern reglering för effektiv informationsförsörjning, som bättre tillgodoser samhällets behov av fastighetsinformation.

Utredaren ska bl.a.

- ta ställning till om ett decentraliserat informationsansvar för fastighetsregistret bör införas,
- bedöma vilka uppgifter som bör registreras i fastighetsregistret,
- bedöma om det är tillräckligt att vissa uppgifter tillhandahålls genom Lantmäteriets digitala tjänster, utan att tas in i registret,
- bedöma hur skyddet för geografisk information i fastighetsregistret som är av betydelse för Sveriges säkerhet ska stärkas,
- lämna förslag som innebär att överlåtelse av fast egendom omfattas av säkerhetsskyddslagens (2018:585) bestämmelser om överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet och viss egendom, och
- föreslå de författningsändringar som behövs.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 september 2023.

Behovet av en utredning

Samhällsutvecklingen har sprungit ifrån den nuvarande regleringen

Fastighetsregistret är Sveriges offentliga register över hur marken i landet är indelad och vem som äger vad. Det finns ungefär 3,3 miljoner fastigheter i Sverige. Deras samlade värde uppgår till cirka 14 000 miljarder kronor och det totala in-teckningsbeloppet, dvs. summan av utfärdade pantbrev, är ungefär 6 200 miljarder kronor.

Fastighetsregistret regleras numera i lagen (2000:224) om fastighetsregister och förordningen (2000:308) om fastighetsregister, men är ett register med månghundraåriga anor. Dess historia kan spåras till medeltidens jordeböcker. Fastighetsregistret fyller en viktig funktion och det är av stor vikt att de regler som gäller för registret är väl-fungerande och anpassade till de förväntningar på registret som finns i samhället.

Fastighetsregistrets huvudsyfte är att ge offentlighet åt information om fastigheter. Denna information är en samhällsresurs inom allt från fastighetsmarknaden till den offentlig förvaltningen. Den behövs för en mängd olika ändamål, inte minst inom samhällsbyggnadsprocessen och för digital utveckling och innovation i näringslivet.

Den nuvarande lagstiftningen om fastighetsregistret har varit i kraft i mer än 20 år. Under den tiden har förutsättningarna för ett gott säkerhetsskydd och en effektiv informationsförsörjning förändrats. Inte minst har utvecklingen inom informationstekniken och det internationella samarbetet medfört ett ökat fokus på rättslig styrning i fråga om säkerhet och effektivitet.

Den rättsliga regleringen av fastighetsregistret har inte hängtt med i denna utveckling. Regelverket utgör numera på flera sätt ett hinder för en effektiv försörjning av information från registret. Ansvars-fördelningen mellan olika inblandade aktörer är otydlig. Det finns dessutom flera säkerhetsproblem med koppling till fastighetsregistret som behöver lösas.

Effektiv och säker informationsförsörjning

Ansvar för fastighetsregistret och för den nationella försörjningen med information ur registret ligger på Lantmäteriet, se förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet. Förutom Lantmäteriet

levererar ett stort antal myndigheter information till registret, bl.a. 290 kommuner, 39 kommunala lantmäterimyndigheter, Riksantikvarieämbetet, länsstyrelserna, Riksarkivet, Bergmästaren, Trafikverket, Skogsstyrelsen och Skatteverket. De benämns i dessa direktiv data-producenter till fastighetsregistret.

Informationen i fastighetsregistret utgör grunddata, dvs. offentlig information av vikt för samhällets effektivitet och med bred användning (se prop. 1997/98:136 s. 61 och 62).

År 2020 gjordes det nästan 600 miljoner anrop mot fastighetsregistret via Lantmäteriets direkttjänster. Vanliga användare av sådana tjänster är bl.a. statliga myndigheter, kommuner, banker, fastighetsmäklare, fastighetsförvaltare samt energi-, telekom- och skogsföretag. Till detta kommer ett stort antal uppgifter som begärs ut med stöd av offentlighetsprincipen.

För närvarande finns det 63 företag som förmedlar information i fastighetsregistret och som har tecknat avtal med Lantmäteriet. Dessa s.k. dataförmedlare anpassar och bearbetar informationen utifrån sina kunders behov och säljer exempelvis olika typer av karttjänster eller upplysningar om fastigheter. De bidrar på detta sätt till en väl fungerande försörjning av fastighetsinformation.

Riksdagen har i ett tillkännagivande uppmanat regeringen att prioritera arbetet med att göra ytterligare geodata, bl.a. från Lantmäteriet, tillgängliga för både myndigheter och allmänheten (bet. 2020/21:CU11 punkt 12, rskr. 2020/21:224). Geodata är information som har en geografisk anknytning, som t.ex. kartor och kartdata samt registerinformation om byggnader, sjöar, vägar, vegetation och befolkning. Fastighetsregistret innehåller en stor mängd geodata.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/2/EG av den 14 mars 2007 om upprättande av en infrastruktur för rumslig information i Europeiska gemenskapen (Inspire) syftar till att förbättra tillgången till geografisk information i elektroniskt format som behövs för att utforma och genomföra EU:s miljöpolitik. Direktivet har genomförts i Sverige främst genom lag (2010:1767) om geografisk miljöinformation. Regeringen har utsett Lantmäteriet att ansvara för att det svenska systemet för geografisk miljöinformation är samordnat och hänger samman med unionens system.

Regeringen har gett Lantmäteriet i uppdrag att etablera en digital infrastruktur för att tillgängliggöra geodata i samhällsbyggnadsprocessen (Fi2020/00358). I detta arbete har Lantmäteriet särskilt pekat

på behovet av en översyn av fastighetsregisterlagstiftningen som en förutsättning för genomförande av regeringsuppdraget. Lantmäteriet har framfört att lagstiftningen behöver ses över i fråga om registrets innehåll, ansvar och tillhandahållande. Nya sätt för att samordna och tillhandahålla information förutsätter enligt Lantmäteriet bl.a. en mer teknikneutral reglering och en tydligare ansvarsreglering.

Europeiska kommissionen har i sitt meddelande En EU-strategi för data, COM (2020) 66 final av den 19 februari 2020, annonserat att en inre marknad för data ska vara på plats till 2030. Verktuget för att bygga denna marknad är s.k. datautrymmen för säker och standardiserad datadelning. Dessa utrymmen består av tekniska och juridiska ramverk för att etablera kontroll över vidareutnyttjandet av data inom vissa utpekade områden. Regelutvecklingen för fastighetsregistret bör harmonisera med utvecklingen av den inre marknaden för data, framför allt vad gäller kontrollerad datadelning inom ramen för de gemensamma europeiska dataområden som är av betydelse för samhällsbyggnad.

Mot denna bakgrund behöver lagstiftningen om fastighetsregistret ses över med inriktning mot ökad digitalisering och samhällsnytta. Översynen bör bl.a. ta sikte på en tydligare roll- och ansvarsfördelning mellan aktörer som ingår i informationsförsörjningsprocessen, dvs. dataproducenterna, Lantmäteriet och dataförmedlarna.

Ett förändrat säkerhetspolitiskt läge

Den snabba teknikutvecklingen ger stora möjligheter men innebär också nya sårbarheter och utmaningar. Möjligheten att möta dessa utmaningar förbättras om myndigheter som ansvarar för brottsbekämpning, krisberedskap och det militära försvaret har god tillgång till fastighetsinformation.

Många av de digitala system som är kritiska för att upprätthålla viktiga samhällsfunktioner är redan i fredstid sårbara för störningar. Det pågår ständigt intrångsförsök mot internetanslutna system. Det pågår också löpande olika former av påverkansoperationer (se prop. 2020/21:30 s. 34, 63 och 64). Fastighetsregistret är inte undantaget från sådana angrepp.

Det behövs nya rättsliga skyddsmekanismer för fastighetsinformation som omfattas av försvarssekretess. Det behövs också en ökad motståndskraft mot cyberattacker mot fastighetsregistret.

Om en dataförmedlare lagrar fastighetsinformation i ett tredjeland, t.ex. hos globala tjänsteleverantörer, kan informationen omfattas av tredjelandets jurisdiktion. Då är det inte möjligt för Lantmäteriet att upprätthålla en fullständig kontroll över lagrade och bearbetade data eller över vem som får tillgång till dessa. Bland annat därför behövs det tydligare rättsliga förutsättningar för hur dataförmedlare behandlar och lagrar information ur fastighetsregistret.

Den nuvarande registerlagstiftningen tillgodoser inte brottsbekämpande myndigheters behov av säker digital åtkomst till fastighetsinformationen. Lagstiftningen innehåller också begränsningar för effektiv digital åtkomst som påverkar dessa myndigheters uppdrag negativt.

Lagstiftningen om fastighetsregistret behöver alltså även ses över med inriktning mot ökad informationssäkerhet, stärkt skydd för försvarssekretess och effektivare tillgång för brottsbekämpande myndigheter.

Uppdraget att se över regleringen av fastighetsregistret

Utredaren ska se över de frågor som anges nedan. Om utredaren anser det motiverat och utredningstiden medger det, får utredaren ta upp även andra frågor som har koppling till fastighetsregistret och Lantmäteriets verksamhet. Utredaren ska lämna förslag till de författningsändringar och andra åtgärder som utredaren anser vara befogade.

En modern reglering med tydlig ansvarsfördelning

Åren 1968 och 1970 beslutade riksdagen om en fastighetsdatareform, som blev början till dagens register. Besluten innebar att dåvarande pappersbaserade register skulle föras centralt med hjälp av automatisk databehandling. Fullt genomförd blev reformen först 1995 då informationen blivit helt digitaliserad. Äldre inskrivningshandlingar finns hos Riksarkivet. Dessa är i huvudsak i pappersform och kan fortfarande ha aktualitet i samband med fastighetsöverlåtelse.

Genom den nu gällande regleringen i lagen om fastighetsregister och förordningen om fastighetsregister sammanfördes olika nationella databaser som ingick i ett s.k. fastighetsdatasystem till ett gemensamt fastighetsregister. En följd av detta är att vissa uppgifter som finns i andra offentliga register dubbelhanteras. Exempel på sådana andra register är naturvårdsregistret, kulturmiljöregistret och mineralrättsregistret. År 2013 angav Lantmäteriet i rapporten Kvaliteten i fastighetsregistret (Fi2019/01309) att dubbelhantering av information är en orsak till bristande kvalitet.

Problemet med dubbelhantering av information i offentliga register har påtalats även på ett övergripande plan av utredningar och myndigheter i olika sammanhang. I sin slutrapport för regeringsuppdraget om säker och effektiv tillgång till grunddata (I2019/01412) föreslår Myndigheten för digital förvaltning, Bolagsverket, Skatteverket och Lantmäteriet en princip om att grunddata ska hämtas från källan, för att bl.a. undvika dubbelhantering.

Det kan finnas en osäkerhet om vad ett författningsreglerat registeransvar faktiskt innebär, exempelvis om huruvida den registerförande myndigheten måste lagra all information själv eller om det är tillräckligt att myndigheten har åtkomst till informationen. Det kan också finnas fördelar med decentraliserade system, där den myndighet som först samlat in eller producerat uppgifter också tar ansvar för innehåll och spridning (jfr betänkandet Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering [SOU 2018:25] s. 81, 480 och 481).

Även när det gäller de uppgifter som redovisas i registret och hur de presenteras finns det skäl att göra en översyn. Det är t.ex. inte givet att alla uppgifter som ska redovisas i registret också ska lagras någon längre tid. Det bör exempelvis vara möjligt att redovisa vissa uppgifter genom momentana beräkningar utifrån andra tillgängliga uppgifter. På så sätt behöver den informationsmängd som lagras över tid inte vara större än nödvändigt.

Enligt 3 § förordningen med instruktion för Lantmäteriet ansvarar Lantmäteriet för att verka för en väl fungerande försörjning med grundläggande geografisk information och fastighetsinformation av sådan omfattning, kvalitet och aktualitet att samhällets behov tillgodoses. Lantmäteriet bör även i fortsättningen ha ett sådant övergripande ansvar.

Det finns inget särskilt författningsreglerat ansvar för Lantmäteriet att tillhandahålla viss fastighetsinformation avgiftsfritt i digital form som öppna data. Under 2018 har riksdagen i ett tillkännagivande uppmanat regeringen att ge alla myndigheter i uppdrag att arbeta strategiskt för att öka utbudet av öppna data (bet. 2017/18:FiU25 punkt 2, rskr. 2017/18:180). Lantmäteriets tillhandahållande av fastighetsinformation och geografisk information till enskilda finansieras i dag huvudsakligen genom avgifter. Eventuella förändringar av denna finansieringsmodell är en budgetfråga och bör inte omfattas av denna utredning.

Det finns däremot skäl att se över de krav som finns på att samma uppgifter ska registreras två gånger i olika delar av registret. Exempelvis ska avtals servitut redovisas i både den allmänna delen och inskrivningsdelen (se 22 § 2 och 48 § 2 förordningen om fastighetsregister). Kopplat till detta finns det en ömsesidig underrättelseskyldighet för Lantmäteriets interna verksamhetsgrenar fastighetsbildning och fastighetsinskrivning (se 75 § förordningen om fastighetsregister och 16 § inskrivningsförordningen). Förutom att regleringen passar mindre väl för en modern sammanhållen myndighet, har den lett till inkonsekvent redovisning i fastighetsregistrets olika delar.

Även i övrigt är förordningen om fastighetsregister svår att överblicka, inte minst för användare av registret. Den bygger i hög grad på ett föråldrat sätt att se på registrering och information. Ett exempel är den relativt detaljerade regleringen av vilka uppgifter som ska redovisas om fastigheter och samfälligheter (21 §). Bestämmelsen innehåller ett flertal undantag från fullständig redovisning som är ett arv från när registret fördes i pappersform. Undantagen orsakar i dag hinder vid digitalisering och systemutveckling, med bl.a. ökade kostnader som följd.

Det kan också behövas en mer konsekvent registrering av personuppgifter, t.ex. personnummer och samordningsnummer. Detta skulle både underlätta identifiering och effektivisera integritetsskyddet för bl.a. personer med skyddad identitet. Den nuvarande regleringen anger att personnummer ska registreras i inskrivningsdelen, om det finns ett sådant nummer (44 § förordningen om fastighetsregister). Det finns däremot inget direkt stöd för att föra in andra former av identitetsbeteckningar, t.ex. ett samordningsnummer. Det är dessutom oklart om en identitetsbeteckning får ersättas med en annan, t.ex. ett samordningsnummer med ett personnummer.

I förordningen om fastighetsregister finns även ett flertal bemyndiganden för Lantmäteriet att meddela föreskrifter i olika ämnen (se 25, 77, 80 och 82 §§). Denna reglering av föreskriftsrätten är svåröverskådlig och kan i vissa fall motverka att föreskrifter meddelas på den lämpligaste nivån.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om ett decentraliserat informationsansvar för fastighetsregistret bör införas och vilka villkor som i så fall bör gälla för dataproducenterna,
- bedöma vilka uppgifter som bör registreras i fastighetsregistret, med särskild inriktning på att dubbelregistrering bör undvikas, och överväga en tydligare struktur i fråga om registrets innehåll,
- bedöma om vissa uppgifter inte längre behöver registreras i fastighetsregistret, utan i stället kan tillhandahållas genom Lantmäteriets digitala tjänster, direkt från dataproducenten, och
- granska bestämmelserna om föreskriftsrätt för Lantmäteriet när det gäller fastighetsregistret och föreslå en lättillgänglig reglering som möjliggör att föreskrifter meddelas på den lämpligaste nivån.

Ökad förutsebarhet och bättre förutsättningar för integritetsskydd

Förutsättningarna för åtkomst till personuppgifter i fastighetsregistret i digital form regleras i lagen om fastighetsregister. Lagen innehåller, tillsammans med förordningen om fastighetsregister, också materiella bestämmelser om bl.a. registrets innehåll. I detta avseende skiljer sig regleringsmodellen från nyare lagstiftning där dataskyddsbestämmelserna har placerats i en särskild lag, skild från själva registerlagen. Ett exempel på detta är vägtrafikdatalagen (2019:369) och lagen (2019:370) om fordons registrering och användning. Den lösningen motiverades av regeringen med att den bättre kan tillgodose krav på funktionalitet och effektivitet samt på skydd för enskildas personliga integritet (prop. 2018/19:33 s. 61).

Utredningen bör överväga motsvarande regleringsmodell för fastighetsregistret. Det finns i det sammanhanget också skäl för att se över de nuvarande bestämmelserna om personuppgiftsbehandling, som inte framstår som ändamålsenliga i alla delar.

Personuppgifterna i fastighetsregistret har samlats in för de ändamål som anges i 2 §. Eftersom fastighetsregistret syftar till att ge offentlighet och publicitet åt uppgifterna, är det samhällets behov av uppgifterna som är den huvudsakliga anledningen till att uppgifterna samlats in.

Ändamålsbestämmelsen i lagen om fastighetsregister har enligt Lantmäteriet kritiserats för att inte motsvara det moderna samhällets behov. Exempel på ändamål för personuppgiftsbehandling som inte anges i lagen, men som kan övervägas, är journalistik, navigering, positionering och utbildning.

Vidare har de sökbegränsningar som enligt 7 § lagen om fastighetsregister gäller vid direktåtkomst kritiserats för att vara för snäva och detaljerade. Exempelvis innebär sökbegränsningen för personnummer ett hinder för Polismyndigheten, som kan ha behov av att ta reda på vilka fastigheter en person äger, t.ex. för att kunna hitta fastigheter där en sökt person kan uppehålla sig. Andra myndigheter efterfrågar också sökning på personnummer för att automatiskt kunna hämta information från fastighetsregistret för presentation i olika e-tjänster för medborgare. Ett annat exempel är den sökbegränsning som i regel hindrar sökning på flera fastigheter samtidigt. Den begränsningen försvårar vid infrastrukturprojekt som exempelvis projektering av bredbandsutbyggnad, där fastigheter söks fram genom en markering av ett område på en karta.

De begränsningar som enligt 8 och 9 §§ lagen om fastighetsregister gäller vid urval och bearbetningar av personuppgifter får vissa följder ur ett integritetsskyddsperspektiv, eftersom de som huvudregel förhindrar Lantmäteriet att göra urval så att t.ex. de som anmält reklamspärr eller som är under 16 år kan uteslutas.

Från användare av fastighetsregistret har det dessutom under lång tid framförts önskemål om ökad tydlighet och förutsebarhet i lagstiftningen för uppgifter i fastighetsregistret som inte är personuppgifter. Detta gäller särskilt i fråga om adressuppgifter och uppgifter om fastighetsbeckningar i situationer där informationen ska användas i karttjänster.

Utredaren ska därför

- analysera för- och nackdelar med en regleringsmodell med två separata lagar, där frågor om behandling av personuppgifter i fastighetsregistret regleras i en egen lag, skild från registerlagen,

- utifrån en integritetsskyddsanalys ta ställning till vilka regler om behandling av personuppgifter som bör gälla, bl.a. när det gäller ändamål för sådan behandling, direktåtkomst och Lantmäteriets urval och bearbetningar av personuppgifter på uppdrag av annan, och då särskilt beakta brottsbekämpande myndigheters behov, och
- bedöma hur dataförmedlarnas och slutanvändarnas rätt till digital åtkomst till fastighetsregistret kan tydliggöras och hur sådan rätt ska prövas av Lantmäteriet.

Förstärkt informationssäkerhet

Sverige utsätts kontinuerligt för olika former av cyberangrepp som inte minst riktas mot svenska myndigheter. Regeringen arbetar aktivt med att öka motståndskraften mot sådana angrepp och har bl.a. inrättat ett nationellt cybersäkerhetscenter i syfte att stärka den samlade förmågan att förebygga, upptäcka och hantera cyberhot.

Det finns i dag inga specifika regler för fastighetsregistret som syftar till att öka förmågan att motstå och hantera cyberangrepp och andra it-incidenter. Sådana regler skulle exempelvis kunna innebära krav på spårbarhet av förändringar i registret och uppgiftsskyldighet gentemot myndigheter med ansvar inom informationssäkerhetsområdet.

Informationssäkerheten för särskilt känslig kommunikation mellan Lantmäteriet och andra myndigheter som begär information ur fastighetsregistret skulle öka om kommunikationen gick över ett säkert kommunikationsnätverk. Ett behov av sådan säker kommunikation kan t.ex. finnas inom ramen för en brottsutredning. I dag saknas dock ett tydligt ansvar för Lantmäteriet att tillgodose sådana behov hos exempelvis brottsbekämpande myndigheter. För att en sådan anslutning via säkra kommunikationsnät ska vara möjlig kan förberedande åtgärder behöva vidtas, både författningsändringar och praktiska åtgärder hos Lantmäteriet.

Utredaren ska därför

- bedöma behovet av författningsstöd för att öka förmågan att motstå och hantera cyberangrepp och andra it-incidenter som berör fastighetsregistret, däribland behovet av uppgiftsskyldighet gentemot myndigheter med ansvar inom informationssäkerhetsområdet, och

- analysera behovet av tillgång till information i fastighetsregistret via säkra kommunikationsnät för brottsbekämpande myndigheter och myndigheter med övergripande ansvar för planering av samhällets krisberedskap och civilt försvar och bedöma vilka åtgärder som bör vidtas för att möta detta behov.

Tydligare regelverk för dataförmedlare

I dag tillhandahålls fastighetsinformation både direkt av Lantmäteriet och via dataförmedlare. Det finns inga krav i lag eller annan författning som gäller för den som vill bedriva verksamhet som dataförmedlare. Lantmäteriet har utvecklat en praxis som innebär att sådana aktörer erbjuds att teckna ett avtal med myndigheteten där förutsättningarna för kommersiell vidareförädling anges. Åtkomst till data för olika former av vidareutnyttjande av informationen kräver därutöver särskilda licenser och beslut från myndigheten.

Alla dataförmedlare har dock inte avtal med Lantmäteriet och tillämpningen av avtalen kan leda till olika resultat. En dataförmedlare ansvarar självständigt enligt lagstiftningen om dataskydd och säkerhetsskydd för den information som tillhandahålls i dennes tjänster och produkter.

Att information som hämtas från fastighetsregistret tillhandahålls av privata dataförmedlare väcker också frågor om sekretess och kontroll över data. En dataförmedlare kan vara anknuten till ett rättssubjekt i tredjeland, t.ex. om dataförmedlaren är dotterföretag till ett företag som är etablerat utanför EU. Fastighetsinformation kan dessutom lagras i s.k. molntjänster utan att Lantmäteriet har vetskap om det. Frågorna aktualiseras bl.a. av en ökad risk för konflikter mellan svensk rätt och andra länders lagstiftning, med minskad kontroll över grundläggande fastighetsinformation som följd.

En förbättrad sekretess och kontroll över data på detta område förutsätter ett ansvarstagande hos samtliga aktörer som bidrar till samhällets försörjning med grundläggande fastighetsinformation. Det innebär att det behövs tydligare rättsliga förutsättningar för alla led i informationsförsörjningskedjan. En lösning skulle kunna vara att ersätta dagens avtalsbaserade ordning med ett författningsreglerat tillståndsförfarande för dataförmedlarna.

Utredaren ska därför

- bedöma om en särskild reglering för informationssäkerhet hos dataförmedlare av fastighetsinformation bör införas, och
- bedöma om en sådan ordning bör innefatta ett tillståndsförfarande för dataförmedlare.

Stärkt skydd för fastighetsinformation som omfattas av försvarssekretess

I 15 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) finns det bestämmelser om sekretess till skydd för rikets säkerhet. Sekretesskyddet för försvarsrelaterade uppgifter, den s.k. försvarssekretessen, regleras i 15 kap. 2 §. Enligt den bestämmelsen gäller sekretess för en uppgift som rör verksamhet för att försvara landet eller planläggning eller annan förberedelse av sådan verksamhet eller som i övrigt rör totalförsvaret, om det kan antas att det skadar landets försvar eller på något annat sätt vållar fara för rikets säkerhet om uppgiften röjs. Försvarssekretess kan gälla för uppgifter vid alla myndigheter, däribland uppgifter i fastighetsregistret.

En uppgift som omfattas av sekretess får som utgångspunkt inte röjas för enskilda eller för andra myndigheter (8 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen). Varje gång någon begär att få ut en allmän handling från en myndighet ska frågan om utlämnande prövas med beaktande av de förutsättningar som råder vid det aktuella tillfället, oavsett hur tidigare ansökningar har bedömts. Om det kan antas att en uppgift i en allmän handling inte får lämnas ut på grund av en bestämmelse om sekretess, får detta markeras genom att en särskild anteckning (sekretessmarkering) görs på handlingen eller, om handlingen är elektronisk, införs i handlingen eller i det datasystem där den elektroniska handlingen hanteras. En sekretessmarkering utgör ingen slutlig prövning av sekretessfrågan utan är enbart en varningssignal om att en noggrann sekretessprövning ska göras om uppgifterna begärs ut.

Uppgifter som omfattas av försvarssekretess utgör också säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter vid tillämpning av säkerhetsskyddslagen (se 1 kap. 2 § andra stycket i den lagen). Säkerhetsskyddslagen innehåller krav på bl.a. informationssäkerhet hos myndigheter där sådana uppgifter förekommer.

Enligt 6 § lagen om fastighetsregister ska Lantmäteriet se till att det inte uppkommer risker från säkerhetssynpunkt. Med detta avses bl.a. att Lantmäteriet så långt det är möjligt ska förhindra sådan behandling som framstår som riskfylld för svenska försvarsintressen. Av paragrafen framgår att Lantmäteriet i enskilda fall får uppställa ytterligare villkor utöver dem som anges i 7–10 §§ i den lagen. Detta aktualiseras främst när Lantmäteriet ska medge direktåtkomst, lämna ut uppgifter i digital form på lagringsmedier eller utföra urval och bearbetningar. Villkoren kan avse t.ex. vilka uppgifter som får behandlas eller vilken spridning som får ges uppgifter som har lämnats ut (se prop. 1999/2000:39 s. 140).

Fastighetsregistret ska även i fortsättningen ha som huvudsyfte att ge offentlighet åt den information som ingår i registret. Utifrån ett säkerhetsperspektiv finns det dock behov av ett starkare skydd för informationen.

Sveriges landyta är indelad i fastigheter avgränsade med gränslinjer. Dessa redovisas på en digital registerkarta som tillsammans med registerinformationen redovisar bl.a. information om byggnader, deras användning och geografiska läge. Sådan information kan omfattas av försvarssekretess. Att sekretessmarkera information som är lägesbestämbar innebär att uppgiften, tvärtemot syftet med skyddet, kan komma att synliggöras. Ett tillräckligt starkt skydd kan därför inte alltid åstadkommas genom en sekretessmarkering.

Det kan också finnas skäl att stärka säkerhetsskyddet för uppgifter som fastighetsägare som bedriver säkerhetskänslig verksamhet lämnar till Lantmäteriet och säkerhetsskyddet när uppgifter lämnas mellan å ena sidan Lantmäteriet och å andra sidan Skatteverket och kommunala lantmäterimyndigheter.

Utredaren ska därför

- bedöma hur skyddet för geografisk information i fastighetsregistret som är av betydelse för Sveriges säkerhet ska stärkas, bl.a. genom att föreslå ett fullgott alternativ till sekretessmarkering av geografisk information i fastighetsregistret som omfattas av försvarssekretess,
- analysera om det finns fortsatt behov av att kunna besluta särskilda villkor enligt 6 § lagen om fastighetsregister, och vid behov förtydliga tillämpningsområdet för bestämmelsen, och

- bedöma hur ett fullgott säkerhetsskydd kan garanteras när uppgifter lämnas till Lantmäteriet av en fastighetsägare som bedriver säkerhetskänslig verksamhet samt vid informationsutbyte mellan Lantmäteriet och Skatteverket respektive kommunala lantmäterimyndigheter.

Överlåtelse av fast egendom ska omfattas av säkerhetsskyddslagens bestämmelser om överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet och viss egendom

Sedan den 1 januari 2021 finns det i 4 kap. 13–20 §§ säkerhetsskyddslagen ett regelverk som gäller när en verksamhetsutövare avser att överlåta hela eller delar av en säkerhetskänslig verksamhet eller egendom som har betydelse för Sveriges säkerhet eller för ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd. Bestämmelserna innebär att en verksamhetsutövare inför överlåtelsen är skyldig att genomföra en särskild säkerhetsskyddsbedömning och en lämplighetsprövning. Verksamhetsutövaren är också skyldig att samråda med en samrådsmyndighet inför överlåtelsen. Samrådsmyndigheten kan förbjuda en överlåtelse som inte är lämplig från säkerhetsskyddssynpunkt. Ett förbud kan även meddelas i efterhand. En överlåtelse som står i strid med ett meddelat förbud är ogiltig.

Till skillnad från vad som föreslogs av Utredningen om vissa säkerhetsskyddsfrågor i betänkandet *Kompletteringar till den nya säkerhetsskyddslagen* (SOU 2018:82) omfattar bestämmelserna inte överlåtelser av fast egendom. Även en sådan överlåtelse kan vara olämplig ur ett säkerhetsskyddsperspektiv. Under lagstiftningsarbetet bedömde regeringen emellertid att flera frågor som Lantmäteriet tagit upp under remissbehandlingen om bl.a. hur sådana bestämmelser skulle förhålla sig till reglerna om lagfart krävde ytterligare överväganden (se prop. 2020/21:13 s. 17).

En tillämpning av säkerhetsskyddslagen kan leda till att en verksamhetsutövare inte får överlåta egendom till en viss förvärvare. Ett förbud som meddelas mot en redan genomförd överlåtelse kan ge upphov till komplicerade situationer för enskilda, exempelvis om egendomen har överlåtits i flera led. Detta gäller dock oavsett om överlåtelsen avser fast egendom eller annan egendom. Att en fastighetsöverlåtelse går tillbaka i efterhand kan dessutom förekomma av andra anledningar och det är inte sannolikt att en utvidgning av tillämpnings-

området för de aktuella bestämmelserna i säkerhetsskyddslagen skulle leda till mer än en mycket liten ökning av antalet sådana fall. Kraven på särskild säkerhetsprövning och lämplighetsbedömning i säkerhetsskyddslagen och lagens bestämmelser om förbud och verkan av sådana bör därför gälla även överlåtelser av fast egendom.

För att en sådan utvidgning av säkerhetsskyddslagens tillämpningsområde ska fungera så bra som möjligt i praktiken kan det behövas ändringar av t.ex. reglerna om lagfartsärenden eller reglerna om den information som ingår i fastighetsregistret.

Utredaren ska därför

- lämna förslag som innebär att överlåtelser av fast egendom omfattas av säkerhetsskyddslagens bestämmelser om överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet och viss egendom, och
- analysera vilka följder förslagen i denna del bör få för lagfartsärenden och Lantmäteriets verksamhet i övrigt.

Konsekvensbeskrivningar

Utöver vad som framgår av kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning ska utredaren analysera vilka konsekvenser de förslag som lämnas har för den personliga integriteten och för miljön. Om förslagen inte bedöms ha betydelse för jämställdheten mellan kvinnor och män ska detta motiveras. I 14 kap. 3 § regeringsformen anges att en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen. Det innebär att en proportionalitetsprövning ska göras under lagstiftningsprocessen. Om något av förslagen i betänkandet påverkar den kommunala självstyrelsen ska därför, utöver dess konsekvenser, också de särskilda avvägningar som lett fram till förslagen särskilt redovisas.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska i sitt arbete i ett tidigt skede inleda en dialog med och inhämta synpunkter från myndigheter och andra aktörer som kan antas bli berörda av förslagen och övervägandena. Bland dessa kan nämnas Lantmäteriet, dataproducenter för fastighetsregistret, data-

förmedlare, representanter för viktiga användare av fastighetsregistret, Integritetsskyddsmyndigheten, brottsbekämpande myndigheter samt myndigheter inom försvars- och säkerhetsområdet. Utredaren ska göra de internationella jämförelser som anses befogade. Regleringen i andra nordiska länder bör ges en särskild belysning och beaktas i arbetet.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 september 2023.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv 2023:100

Tilläggsdirektiv till Fastighetsregisterlagsutredningen (Ju 2022:09)

Beslut vid regeringssammanträde den 29 juni 2023

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 30 juni 2022 kommittédirektiven Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister (dir. 2022:94). Uppdraget skulle enligt direktiven redovisas senast den 1 september 2023.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 24 januari 2024.

(Justitiedepartementet)

Statens offentliga utredningar 2024

Kronologisk förteckning

1. Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier. Ju.
2. Ett samordnat vaccinationsarbete – för effektivare hantering av kommande vacciner. Del 1 och 2. S.
3. Ett starkt judiskt liv för framtida generationer. Nationell strategi för att stärka judiskt liv i Sverige 2025–2034. Ku.
4. Inskränkningarna i upphovsrätten. Ju.
5. Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar. Ju.
6. Steg mot stärkt kapacitet. Fi.
7. Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister. Ju.

Statens offentliga utredningar 2024

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

Steg mot stärkt kapacitet. [6]

Justitiedepartementet

Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier. [1]

Inskränkningarna i upphovsrätten. [4]

Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar. [5]

Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister. [7]

Kulturdepartementet

Ett starkt judiskt liv för framtida generationer. Nationell strategi för att stärka judiskt liv i Sverige 2025–2034. [3]

Socialdepartementet

Ett samordnat vaccinationsarbete – för effektivare hantering av kommande vacciner. Del 1 och 2. [2]