



Kommittédirektiv

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 ca 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 välfungerande 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 hängt med i denna utveckling. Regelverket utgör numera på flera sätt ett hinder för en effektiv försörjning av information från registret. Ansvarsfördelningen 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 dataproducenter 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. Verktöget 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 fastighetsöverlåtelser.

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 vägtrafikdatalogen (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 myndigheterna 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. Sekretessskyddet 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 verk-

samhet 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 registerinforma-

tionen redovisar bl.a. information om byggnader, deras användning och geografiska läge. Sådan information kan omfattas av försvarssekretess. Att sekretessmarkera information som är lägesbestämd innebär att uppgiften, tvärt emot 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 säkerhets-

skyddssynpunkt. 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 tillämpningsområdet 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, dataförmedlare, 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)