

2019-04-26

Rättelse 2019-05-16<sup>1</sup>

Dnr 519–2018/2889

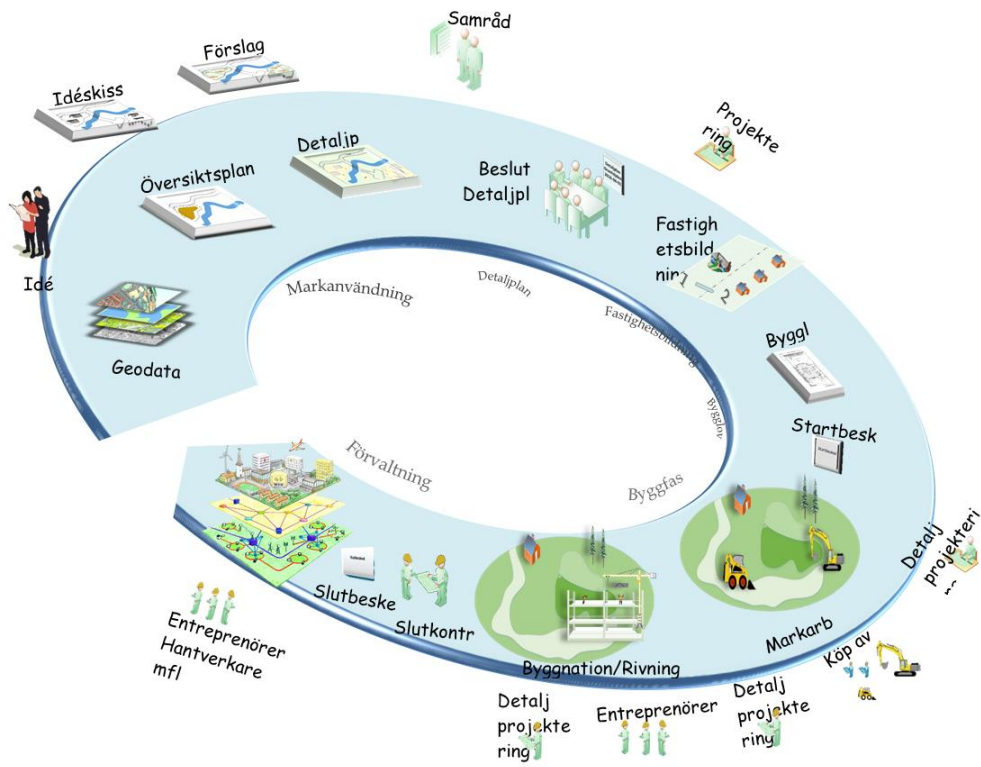
## **NATIONELLT TILLGÄNGLIGGÖRANDE AV GEODATA I SAMHÄLLSBYGGNADSPROCESSEN**

---

### **Slutrapport i uppdraget att verka för en smartare samhällsbyggnadsprocess**

---

<sup>1</sup> Slutversionen av denna rapport daterad den 26 april 2019 innehöll hänvisningar till felaktiga uträkningar av potentiella kostnadsbesparingar för detaljplaner. Denna version, daterad den 16 maj, innehåller rättade siffror avseende detaljplaner på följande sidor: sid. 3, Sammanfattning, tredje stycket under Mål och nyttor. Sid. 50, Konsekvenser, första stycket i sammanfattningen. Sid. 51, andra stycket under Ekonomisk nytta med geodata i samhällsbyggnadsprocessen och Figur 6. Sid. 52, stycket om detaljplan.



## Sammanfattning

Lantmäteriet har på uppdrag av regeringen utrett förutsättningarna för tillgängliggörande av alla geodata i samhällsbyggnadsprocessen. Förutsättningarna redovisas i denna rapport som förslag till lösning, kostnader och en genomförandeplan. Mot denna bakgrund föreslår Lantmäteriet att regeringen under 2019:

- beslutar om ett nytt regeringsuppdrag till Lantmäteriet för etapp I enligt föreslagen genomförandeplan,
- beslutar om nödvändiga författningsändringar enligt Lantmäteriets delrapport till detta uppdrag, samt
- initierar nödvändig rättsutveckling för etapp II enligt föreslagen genomförandeplan.

## Mål och nyttor

Det övergripande målet är att bidra till ett ökat bostadsbyggande genom att med digitalisering effektivisera samhällsbyggnadsprocessen och därmed göra byggandet snabbare och billigare. Handläggningen är i varje delprocess beroende av stora mängder information, bland annat geodata. Ju svårare det är att hitta och återanvända aktuella, relevanta och korrekta geodata i digital form, desto mer långsam och osäker blir hela processen.

Enkel tillgång till alla geodata i samhällsbyggnadsprocessen innebär en tids- och kostnadsbesparing, ökad transparens och ökad kvalitet i beslutsfattande. Standardiserad nationell tillgång till relevanta geodata skapar dessutom förutsättningar för utvecklingen av nationella digitala handläggningsstöd samt ökad automation i processerna.

Nyttan vid nationell tillgång till standardiserade geodata, i form av årliga potentiella ekonomiska fördelar i samhällsbyggnadsprocessen, uppskattas till mellan 22,3 och 42,4 miljarder kronor för det svenska samhället.

## Förslag till utveckling för ett nationellt tillgängliggörande av alla geodata i samhällsbyggnadsprocessen (arkitektur, styrning och informationshantering)

Lantmäteriet föreslår en konceptuell arkitektur för ett nationellt tillgängliggörande av alla geodata i samhällsbyggnadsprocessen. Lantmäteriet bedömer att det rör sig om ca 150 informationsmängder, utifrån dagens kända behov. Standardiseringen och det nationella tillgängliggörandet av dessa föreslås ske i etapper utifrån rättsliga och ekonomiska förutsättningar. Gällande rätt reglerar idag ett nationellt tillgängliggörande för ca 10 % av nämnda geodata. Lantmäteriet föreslår därför att gällande rätt utvecklas så att det motsvarar behovet av nationell informationsförsörjning inom samhällsbyggnadsprocessen.

Förslaget till utveckling beskrivs utifrån tre rättsliga aspekter: arkitektur, styrning och informationshantering.

*Arkitektur:* Den första aspekten är den konceptuella arkitekturen. Arkitekturen identifierar behovet av nationellt (rättsligt) ansvar för olika förmågor som

säkerställer nationell tillgång till standardiserad information i digital form. Myndigheters ansvar knyts i denna del till en beskrivning av roller i en digital infrastruktur. De grundläggande rollerna är

- *Konsument*: Denna roll definierar behovet av nationell standardiserad åtkomst till geodata i digital form och därmed det rättsliga syftet med ansvaret för andra aktörers roller.
- *Samordnare*: Denna roll säkerställer den nationella förmågan att tillgängliggöra information från många producenter till många konsumenter genom en nationell anslutningspunkt. Det finns behov av att skilja på olika typer av rättsligt ansvar för samordning vilket också kan fördelas på olika myndigheter. Den samordning Lantmäteriet berörs av för en digital infrastruktur för geodata består av ”arkitekturramverk”, ”tjänsteplattform” och ”informationsstruktur”. Samtliga tre kallas i denna rapport ”infrastrukturansvar”, men i vissa fall refereras enbart till en del exempelvis som ”ett ansvar för informationsdomänen geodata” vilket avser standardiserade informationsstrukturer och tjänster.
- *Producent*: Denna roll definierar ansvaret som en dataproducerande aktör har för den information som behövs nationellt. Ansvaret avser de förmågor som en producent måste ha för att kunna anslutas till den nationella tjänsteplattformen.
- *Datavärd*: Denna roll är en nationell servicefunktion för producenter och syftar till att jämna ut skillnader mellan producenters digitala förmågor. Det innebär att en producent genom att vända sig till en datavärd, kan få stöd i att skapa nödvändiga förmågor för att ansluta sig till den nationella tjänsteplattformen.

Rollerna bedöms behöva utvecklas under de olika etapperna samt utifrån det övergripande behovet av dessa roller för annan grundläggande information som behövs i samhällsbyggnadsprocessen förutom geodata. Rollbeskrivningen och namnen på rollerna enligt förslaget ska därför i nuläget läsas som ett *riktmärke*.

*Styrning*: Den andra aspekten i förslaget rör valet av rättslig styrmodell för rollerna. Lantmäteriet föreslår i denna del ett koncept till en skalbar rättslig lösning som gör att modellen inte blir låst till några utpekade informationsmängder, producenter eller konsumenter. Den rättsliga styrmodellen behöver vara flexibel mot bakgrund av behovet och fungera utifrån det övergripande behovet av all grundläggande information i samhällsbyggnadsprocessen, även utöver geodata. Modellen ska också ge förutsättningar för att information ska kunna hämtas direkt från källan utan att behöva lagras i flera led som kopior i olika register. Som nämnts ovan finns det idag en reglering för nationellt tillgängliggörande för ca 10 % av behovet. Denna reglering stödjer dock inte principen om ”hämtning vid källan”. Lantmäteriet föreslår därför att regeringen tillsätter ett rättsligt beredningsorgan på nationell nivå för det föreslagna konceptet. Geodataområdet bör kunna utgöra en pilot i detta arbete.

Befintliga lösningar för nationellt tillgängliggörande baseras på samverkan mellan olika aktörer. Samverkan kommer också i fortsättningen vara en grundläggande förutsättning för att förverkliga utövandet av ansvaret och rollerna i praktiken. Lantmäteriet vill särskilt lyfta fram behovet av en utvecklad producentsamverkan av geodata. Producentsamverkan utgör en bas för samarbetet mellan producenter, datavårdare, samordnare och registerhållare avseende standardisering, insamling och lagring.

*Informationshantering:* Den tredje aspekten i förslaget rör rättsliga förutsättningar mot bakgrund av juridiken kring sekretess, integritet och säkerhet. Lantmäteriet bedömer att standardisering av information kan ske inom ramen för gällande rätt och utifrån de förslag som kommer att lämnas i regeringsuppdraget ”Säker och effektiv tillgång till grunddata”. Den standardisering som avses här handlar om att förbereda information så att den kan tillgängliggöras nationellt.

För att kunna tillgängliggöra informationen nationellt föreslås olika rättsliga lösningar på kort och lång sikt. Lösningarna på kort och lång sikt beskrivs närmare nedan i de olika etapperna för genomförande.

### **Genomförandeplan och kostnader**

Lantmäteriet föreslår ett stegvis genomförande i tre etapper, där Lantmäteriet har en samordningsroll för infrastrukturen i samtliga. Vilka aktörer som ska kunna anslutas som producent samt vilka myndigheter som ska kunna agera som datavärd byggs på för varje etapp, beroende på vilken information som ska tillgängliggöras. Lantmäteriet rekommenderar att den lösning som etableras i största möjliga mån tillgängliggör öppna data.

#### **Etapp I (2019–2022)**

- *Informationsmängder:* Etappen omfattar detaljplaninformation samt ca tio informationsmängder som behövs för att skapa en grundkarta enligt 5 kap. 8 § plan- och bygglagen.
- *Rättsliga förutsättningar:* Etappen förutsätter att regeringen fattar beslut om en rättslig lösning på kort sikt och ett beslut som initierar en rättslig lösning på lång sikt. För att säkerställa ett rättsligt stöd för etappen på kort sikt krävs beslut enligt Lantmäteriets delrapport avseende Lantmäteriets roll som datavärd samt kommuners informationsansvar för detaljplaner enligt lagen om geografisk miljöinformation. Lantmäteriets roll som datavärd ska kunna användas även för annan information än detaljplaner, vilket även utgör en grund för denna etapp. Tillgängliggörande föreslås i övrigt ske inom ramen för gällande rätt, med de begränsningar som gällande rätt innebär för arkitekturen och informationshanteringen.

För att säkerställa ett rättsligt stöd med förslag till lagstiftning på lång sikt med fokus på konceptet inför etapp II (provverksamhet), krävs att nödvändig rättsutveckling påbörjas under etapp I. Ytterligare datavårdare förutom Lantmäteriet samt informationsansvar för andra informationsmängder behöver identifieras och ingå i förslaget. Lantmäteriet föreslår att regeringen tillsätter ett rättsligt beredningsorgan för att ta fram förslag till lagstiftning

som kan utgöra grunden för en provverksamhet med ikraftträdande i samband med etapp II. Lantmäteriet föreslår även att regeringen beslutar om anpassning av lagstiftning kring fastighetsregistret vilket bedöms kunna ske som en separat statlig utredning. Förslag till anpassning av lagen och förordningen om fastighetsregister utarbetas också under etapp I. Beslut för både den kortsiktiga och den långsiktiga hanteringen av lösningen behöver fattas senast den 31 december 2019. Juridiska förutsättningar för en provverksamhet föreslås träda ikraft senast den 31 december 2022.

- **Kostnader:** Lantmäteriet har identifierat investerings- samt förvaltningskostnader som uppstår i och med införande av den konceptuella arkitekturen för etapp I. Dessa är ”Datavärd redo att ta emot data”, ”Samordnare redo att hantera anslutning”, ”Producentsamverkan på plats”, kommunernas kostnad vid anslutning till tjänsteplattformen ingår i ”Datavärd redo att ta emot data”. Kostnaderna beräknas för år 2020 till 66 mnkr, varav 36 mnkr med anslagskrav, för år 2021 till 171 mnkr, varav 112 mnkr med anslagskrav, för år 2022 till 248 mnkr, varav 165 mnkr med anslagskrav.

#### Etapp II (2023–2027)

- **Informationsmängder:** Etappen omfattar ca 150 informationsmängder (15 teman), inklusive informationsmängderna från tidigare etapper.
- **Rättsliga förutsättningar:** Etappen förutsätter att den långsiktiga rättsliga lösningen har trätt ikraft och omfattar minst etapp II. Under denna etapp behöver lagstiftningen utvärderas och utredas vidare för att testa skalbarhet mot andra informationsdomäner. Det rättsliga beredningsorganet bör under denna etapp påbörja arbetet med att ta fram ett slutligt författningsförslag. Eventuellt kan ytterligare utvärdering planeras in.
- **Kostnader:** Angående kostnader för etapp II och III finns ännu för många beroenden för att kunna göra en rimlig bedömning. Lantmäteriet avser återkomma i kommande budgetarbete.

#### Etapp III (2025–>)

- **Informationsmängder:** Etappen innebär att det föreslagna konceptet är infört i stora delar och övergår till förvaltning. Etappen innebär att det finns förutsättningar för att pröva och ansluta andra informationsmängder än de som identifierats tidigare.
- **Rättsliga förutsättningar.** Under etappen bör det slutliga författningsförslaget kunna slutföras och föreslås av det rättsliga beredningsorganet.
- **Kostnader:** Angående kostnader för etapp II och III finns ännu för många beroenden för att kunna göra en rimlig bedömning. Lantmäteriet avser återkomma i kommande budgetarbete.

Lantmäteriet föreslår att de olika etapperna fortsatt drivs av regeringen i form av regeringsuppdrag, för att säkerställa framdriften för digitaliseringen och målet om ett nationellt tillgängliggörande av alla geodata i samhällsbyggnadsprocessen.

### **Övriga konsekvenser**

De konsekvenser som beskrivits i Lantmäteriets delrapport gäller även för denna slutrapport men utvecklas här i fråga om påverkan på det offentliga åtagandet och påverkan på skalbarhet i en digital infrastruktur.

Lantmäteriet bedömer att det föreslagna konceptet innebär ett utökat offentligt åtagande för informationsförsörjning inom Lantmäteriets verksamhetsområde. Denna utökning består av två delar. Den ena delen är den nya rollen datavärd, som inte finns hos Lantmäteriet idag. Den andra delen är ett nytt tillgängliggörande av främst kommuners geodata som inte är nationellt standardiserade eller tillgängliga idag. Det nya nationella tillgängliggörandet föreslås ske genom en infrastruktur och direkt från källan. *Förslaget påverkan på det offentliga åtagandet är det huvudsakliga skälet till varför Lantmäteriet föreslår en långsiktig rättslig lösning för ett nationellt tillgängliggörande av geodata till samhällsbyggnadsprocessen, utifrån etapperna ovan. Detsamma gäller förslaget om en utredning för att modernisera lagen och förordningen om fastighetsregister, i syfte att möjliggöra en smidig övergång från den befintliga informationshanteringen till den nya.*

Förslaget påverkar det kommunala självstyret i de fall de åläggs ett rättsligt informationsansvar. På kort sikt föreslås detta regleras för detaljplaner genom lagen och förordningen om geografisk miljöinformation. På lång sikt föreslås detta regleras i en ny lagstiftning där nämnda lag och förordning utgör en integrerad del. För att jämna ut skillnader i den digitala mognadsgraden och därmed möjligheterna att fullgöra ett informationsansvar, föreslås rollen datavärd. Rollen ska fungera som ett stöd och service för producenter med ett utpekat informationsansvar.

Förslaget bedöms ha positiva effekter på den totala digitaliseringen av offentlig sektor genom att det innehåller en metod för att åstadkomma en tydligare sammanhållen styrning som leder till ökad digitalisering i olika etapper.





## Innehållsförteckning

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>3</b>
<b>Innehållsförteckning .....</b>	<b>9</b>
<b>Förkortningar .....</b>	<b>10</b>
<b>1 Inledning.....</b>	<b>11</b>
1.1 Bakgrund .....	11
1.2 Samarbete .....	11
1.3 Målbild .....	12
1.4 Metod.....	13
<b>2 Övergripande om behovet av roller och ramverk.....</b>	<b>16</b>
2.1 Introduktion .....	16
2.2 Geodata – en global resurs för bättre beslutsfattande och drivkraft för innovation 16	
2.3 Förmågor i en infrastruktur för tillgängliggörande av geodata .....	19
<b>3 Förslag till nationellt tillgängliggörande av geodata inom sambäddningsprocessen.....</b>	<b>25</b>
3.1 Introduktion .....	26
3.2 Arkitektur – roller och ansvar .....	27
3.3 Styrning .....	33
3.4 Informationshantering.....	38
3.5 Särskilt om informationssäkerhet .....	43
<b>4 Genomförandeplan .....</b>	<b>47</b>
4.1 Introduktion .....	47
4.2 Genomförande i tre etapper .....	47
<b>5 Konsekvenser .....</b>	<b>50</b>
5.1 Introduktion .....	50
5.2 Ekonomisk nytta med geodata i sambäddningsprocessen .....	51
5.3 Kostnader.....	53
5.4 Påverkan på det offentliga åtagandet och registerförfattningar .....	56
5.5 Möjlighet att skala upp konceptet till en övergripande digital infrastruktur .....	57
<b>Bilaga 1.....</b>	<b>60</b>
Koncept till en skalbar rättslig lösning .....	60
<b>Bilaga 2.....</b>	<b>67</b>
Ekonomisk nytta av ett nationellt tillgängliggörande av geodata i sambäddningsprocessen .....	67
<b>Bilaga 3.....</b>	<b>67</b>
Behov av anpassning av fastighetsregisterlagstiftningen.....	67

## Förkortningar

### Förkortningar

API	<i>Application programming interface</i> ; applikationsprogrammeringsgränssnitt
DIGG	Myndigheten för digital förvaltning
ECOSOC	<i>Economic and Social Council</i> ; FN:s ekonomiska och sociala råd
EIF	<i>The European Interoperability Framework</i> ; EU:s ramverk för interoperabilitet
FL	Förvaltningslag (2017:900)
FSI	<i>Federal services integrator</i> ; belgisk integrationstjänst för myndigheter
GDPR	EU-förordning (2016/679) <i>General Data Protection Regulation</i> ; dataskyddsförordning
IGIF	<i>The Integrated Geospatial Information Framework</i> ; FN: s strategiska ramverk för geodata
Inspire	EU-direktiv (2007/2) om upprättande av en infrastruktur för rumslig information i Europeiska gemenskapen
OSL	Offentlighets- och sekretesslag (2009:400)
PSI-direktivet	EU-direktiv (2003/98/) om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn
RF	Regeringsformen
RIF	Rättsinformationsförordning (1999:175)
SGSI	<i>Swedish Government Secure Intranet</i> ; intranät för säker och krypterad kommunikation mellan myndigheter i Sverige och i Europa
SSBTEK	SammanSatt BasTjänst för Ekonomiskt Bistånd; SKL-ägd digital tjänst för handläggning av ärenden inom ekonomiskt bistånd
UN-GGIM	<i>The United Nations Committee of Experts on Global Geospatial Information Management</i> ; FN: s expertkommitté inom geodataområdet

## I Inledning

### I.1 Bakgrund

I april 2018 gav regeringen Lantmäteriet i uppdrag att redovisa lösningar, kostnader och en genomförandeplan för hur infrastrukturen för geodata bör utvecklas för att möjliggöra ett nationellt tillgängliggörande av alla geodata inom samhällsbyggnadsprocessen. Redovisningen ska även omfatta beskrivningar av behovet av roller och ramverk samt vilka konsekvenser dessa får för det offentliga åtagandet för informationsförsörjning. Eventuella författningsrelaterade hinder ska också redovisas. Vidare ska långsiktigt fungerande samverkansformer för relevanta aktörer beskrivas.<sup>2</sup> Denna rapport utgör uppdragets slutrapport och bygger vidare på och utvecklar tidigare redogörelser.

Uppdraget utgör en fortsättning på ett arbete som startades 2016 efter regeringens beslut om en satsning på digitalisering inom ett antal prioriterade utvecklingsområden i offentlig sektor.<sup>3</sup> Inom ramen för den satsningen – kallad Digitalt först – fick Lantmäteriet i uppdrag att vara utvecklingsmyndighet för den digitala samhällsbyggnadsprocessen under åren 2016–2018.<sup>4</sup> Lantmäteriet konstaterade i sin slutrapport i det regeringsuppdraget, att det finns behov av en nationell samordning av tillgång till grundläggande information i samhällsbyggnadsprocessen.<sup>5</sup> Identifierade behov ligger nu till grund även för denna rapport.

Lantmäteriet har tidigare, genom en delredovisning av uppdraget Smartare samhällsbyggnadsprocess, lämnat förslag på hur ett nationellt tillgängliggörande kan utformas för detaljplaner. Även behovet av en utökad redovisning av byggnadsinformation utreddes inom den delen av uppdraget. Delrapporten lämnades till regeringen 31 januari 2019.<sup>6</sup>

### I.2 Samarbete

Uppdraget har genomförts i samarbete med Boverket, länsstyrelserna, kommuner som deltar i arbetet med Geodatarådets handlingsplan, Sveriges kommuner och landsting (SKL), andra utvecklingsmyndigheter samt samverkanspartner som ingår i Geodatarådet. Samarbete har även skett med övriga Digitalt först-uppdrag och regeringsuppdraget kallat ”Säkert och effektivt informationsutbyte”<sup>7</sup>, som utförs av Bolagsverket, Lantmäteriet, Skatteverket och Myndigheten för digital förvaltning (DIGG). Arbetet har koordinerats mot bakgrund av Geodatarådets handlingsplan 2018–2020, som består av ett antal fokusområden och arbetsgrupper, där berörda aktörer enligt ovan har inbjudits att delta.

<sup>2</sup> Uppdrag till Lantmäteriet att verka för en smartare samhällsbyggnadsprocess, Fi2018/00396/EF.

<sup>3</sup> Budgetproposition prop. 2016/17:1, utgiftsområde 22, avsnitt 4.4.2.

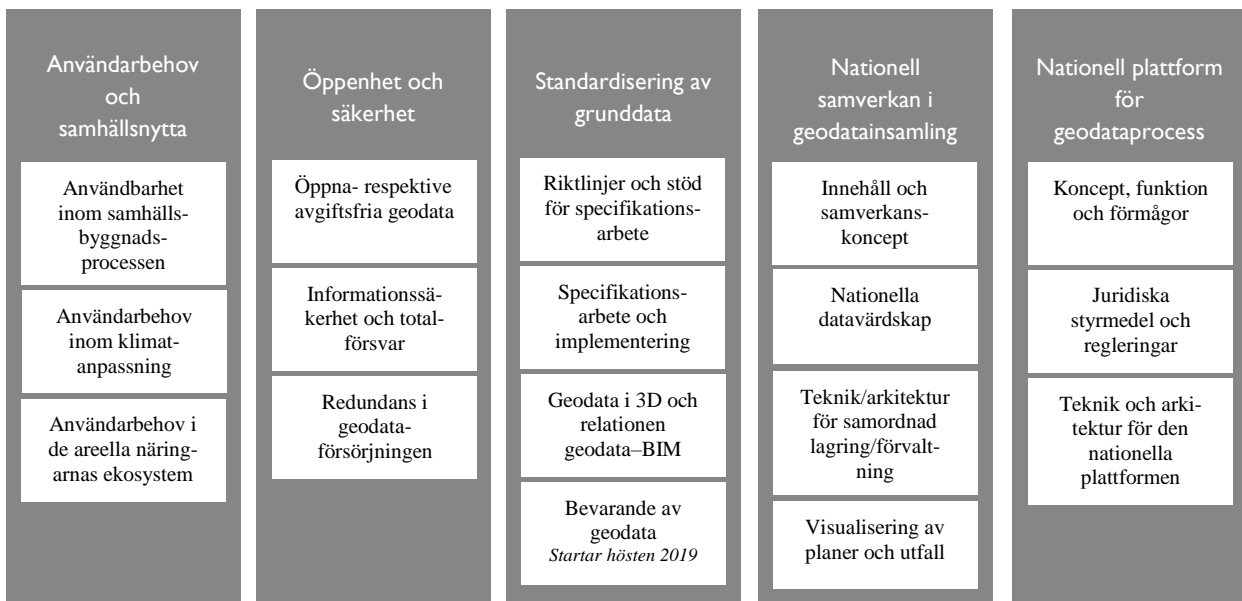
<sup>4</sup> Budgetproposition prop. 2016/17:1, utgiftsområde 18, avsnitt 3.5.7, samt Uppdrag att verka för digitalt först - för en smartare samhällsbyggnadsprocess, N2016/01419/EF.

<sup>5</sup> Lantmäterirapport 2018:1, Digitalt först – för en smartare samhällsbyggnadsprocess, Slutrapport.

<sup>6</sup> Lantmäteriets rapport Nationellt tillgängliggörande av digitala detaljplaner, Lantmäteriets dnr 519–2018/2889.

<sup>7</sup> Uppdrag om ett säkert och effektivt elektroniskt informationsutbyte inom den offentliga sektorn, Fi2018/02150/DF. Uppdraget ska slutredovisas till regeringen senast den 15 augusti 2019.

Totalt har ca 40 organisationer och ca 150 personer deltagit i arbetet, i syfte att ta fram bästa möjliga lösning och för att säkerställa en bred förankring av förslagen. Av Geodatarådets 17 pågående aktiviteter (se figur 1) har 15 aktiviteter genomförts för att stödja regeringsuppdraget och säkerställa kopplingar till de två regeringsuppdragen kallade ”Säker och effektiv tillgång till grunddata”<sup>8</sup> samt ”Säkert och effektivt informationsutbyte”.



Figur 1. Översikt över de aktiviteter från Geodatarådets handlingsplan som har bidragit med underlag till detta uppdrag.<sup>9</sup>

### 1.3 Målbild

Uppdraget till Lantmäteriet är att verka för en smartare samhällsbyggnadsprocess. Ett mål i detta är att möjliggöra ett nationellt tillgängliggörande av alla geodata inom samhällsbyggnadsprocessen.

Lantmäteriets utgångspunkt för målbilden är att den nationella lösningen för geodata ska utgöra en del av den totala nationella lösningen för informationsutbyte och bygga på EU:s ramverk för interoperabilitet (EIF) samt FN:s strategiska ramverk för geodata (IGIF).

Utgångspunkten är också att resultatet ska tillgodose samhällets behov av tillgång till geodata och annan samhällsviktig information, men att detta samtidigt ska vara väl balanserat mot olika skyddsintressen såsom integritet och säkerhet.

<sup>8</sup> Uppdrag om säker och effektiv tillgång till grunddata, Fi2018/02149/DF. Uppdraget ska slutredovisas till regeringen senast den 30 april 2019.

<sup>9</sup> Samtliga separata rapporter från aktiviteterna är tillgängliga under Lantmäteriets dnr 2019/001170.

## 1.4 Metod

### 1.4.1 BEHOVSDRIVEN UTVECKLING

Grunden till slutsatserna i denna rapport har tagits fram genom en behovs- och kravanalys. Idag finns cirka ett hundratal användarberättelser – som spänner över hela samhällsbyggnadsprocessen – insamlade. De visar på de olika aktörernas behov av informationsmängder. Mot bakgrund av dessa behov har en lista med ca 150 informationsmängder, fördelade på ca 15 teman, sammanställts<sup>10</sup> och verifierats mot de basdata som redan tidigare identifierats inom geodatarådet<sup>11</sup>.

Att digitalisera informationsflöden handlar inte bara om att digitalisera nuvarande arbetssätt, utan också om att tänka nytt och beskriva hur våra behov kommer se ut när vi kan få full effekt av digitaliseringen och börjar effektivisera och automatisera processerna. För att framtidssäkra den totala lösningen behöver det säkerställas att den är flexibel inom både teknik och informationsmängder samt att den kan anpassas efter framtida behov som ännu inte kan förutses. Som stöd i detta har digitaliseringsprinciperna från EIF använts.<sup>12</sup>

### 1.4.2 HELHETSPERSPEKTIV OCH SKALBARHET

Behovet av ett nationellt tillgängliggörande av information till samhällsbyggnadsprocessen är inte unikt för geodata och just nämnda process. Samma behov av standardiserat nationellt tillgängliggörande finns även inom andra områden, exempelvis företagsinformation och miljöinformation. Detta ställer krav på skalbarhet och interoperabilitet i de föreslagna lösningarna. Skalbarhet och interoperabilitet innebär, förenklat uttryckt, möjligheten att använda den föreslagna arkitekturen i en nationell digital infrastruktur som omfattar även andra områden än geodata. Därför har användarbehov från andra samhällsutmaningar korsrefererats för att säkerställa att lösningen som föreslås är användbar och skalbar även för dessa.<sup>13</sup> Skalbarhet behandlas närmare under kapitlet om konsekvenser.

### 1.4.3 ITERATIVT ARBETSSÄTT

För att möjliggöra en flexibilitet i utvecklingen – och säkerställa att den motsvarar det faktiska behovet – har Lantmäteriet anammat ett iterativt arbetssätt för uppdraget. Utifrån genomförd analys av bland annat behoven har det utformats en tes om hur ett nationellt tillgängliggörande av geodata i samhällsbyggnadsprocessen skulle kunna se ut. Denna tes består av en idé om en ”plattform” där olika aktörer ska samverka för att åstadkomma ett nationellt tillgängliggörande av geodata i samhällsbyggnadsprocessen. Tesen har testats utifrån bland annat ett juridiskt- och tekniskt perspektiv. Resultatet av arbetet redovisas i rapporten som ett förslag till en konceptuell arkitektur. Förslaget i sig ska också ses som en iteration, där kommande steg bör vara att testa förslaget bland annat mot andra informationsdomäner.

<sup>10</sup> Se särskild rapport Geodatarådets handlingsplan 2018 – Aktivitet 4a) Nationell samverkan i geodatainsamling, Lantmäteriets dnr 2019/001170.

<sup>11</sup> [Rapport från myndighetssamverkan kring Nationella geodatastrategin 2016-2020 - Nationella basdata från stat och kommun](#)

<sup>12</sup> Europeiska kommissionen (2017), *New European Interoperability Framework*, [https://ec.europa.eu/isa2/eif\\_en](https://ec.europa.eu/isa2/eif_en).

<sup>13</sup> Se särskild rapport Geodatarådets handlingsplan 2018 – Aktivitet 5a) Nationell plattform för geodataaccess, Koncept – funktioner och förmågor, Lantmäteriets dnr 2019/001170.

Förslaget kan också behöva utvecklas mot bakgrund av resultaten av de parallellt pågående regeringsuppdragen ”Säker och effektiv tillgång till grunddata” och ”Säkert och effektivt informationsutbyte”.

#### 1.4.4 RÄTTSLIGT RAMVERK

I uppdraget nämns begreppet ramverk. I denna rapport används begreppet på två sätt, dels som ett rättsligt ramverk, dels som ett tekniskt och semantiskt ramverk.

Det rättsliga ramverket utgör en yttre, juridisk ram för lösningen som föreslås i rapporten, alltså sådant som bör styra den föreslagna konceptuella arkitekturen. Det rättsliga ramverket i denna rapport utgör en tes (för tydligare styrning) som kan tas vidare, testas och utvecklas i nämnda eller kommande regeringsuppdrag.

Detta ramverk består av tre delar:

- innebörden och fördelning av roller och ansvar
- val av styrmodell
- handlingsregler för informationshanteringen.

Denna indelning styr redovisningen av uppdraget i kapitel 3.

Syftet med att dela in ramverket i dessa tre delar är att beskriva rättsliga mekanismer som skapar förutsättningar för standardisering, vilket är nödvändigt för att alla geodata ska kunna tillgängliggöras i samhällsbyggnadsprocessen.

#### 1.4.5 TEKNISKT OCH SEMANTISKT RAMVERK

Det tekniska och semantiska ramverket, beskriver gemensamma ”spelregler” för en nationell informationsarkitektur (hur man ritar informationsmodeller). Förslag till utformning av och innehåll i sådana regler lämnas i regeringsuppdraget ”Säker och effektiv tillgång till grunddata”. Utöver ett sådant ramverk kommer även domänunika ramverk för informations- och tjänstarkitektur att behövas.

Lantmäteriet har i samverkan med övriga organisationer i geodatarådet tagit fram ett ramverk för Geodata<sup>14</sup> som kan skalas upp till att omfatta även annan information för de delar som bör vara nationellt lika.

Tekniskt och semantiskt nationellt ramverk behöver beskriva bland annat följande:

- en gemensam informationsmodell
- gemensamma modelleringsstandarder inklusive dokumentation
- ett ställe att publicera information om data som följer ovanstående
- kvalitetsmärkning
- standarder för unika identiteter för informationsobjekt.

Det domänunika ramverket för informationsdomänen för geodata skulle beskriva

- nationell geometrimodell

---

<sup>14</sup> [Ramverk för Geodata](#)

- nationella referenssystem i plan och höjd
- redovisning av kartsymboler
- format lämpliga för geodata

Denna rapport ska läsas med utgångspunkt i de förslag om nationellt ramverk för teknik och semantik som har lämnats eller kommer att lämnas i ovan nämnda parallella uppdrag.

## 2 Övergripande om behovet av roller och ramverk

**Sammanfattning:** Lantmäteriet har identifierat att det finns behov av att införa tydliga roller och ramverk för geodata i syfte att uppnå målet om ett nationellt tillgängliggörande av alla geodata i samhällsbyggnadsprocessen.

Dessa behov kan beskrivas som *förmågor* som en nationell infrastruktur för geodata måste ha för att uppnå nämnda mål. Geodata utgör såväl så kallade grunddata, massiva data som värdefulla data. Dessa exempel på egenskaper ger uttryck för behovet av nationell standardisering, volymen av data som hanteras, respektive potentialen (nyttan) i samhället. Egenskaperna ställer krav på förmågorna så att dessa fungerar nationellt tillsammans med andra grunddata (nationella standarder och skalbarhet), att de har kapacitet (teknisk förmåga), och att de leder till ökad och breddad användning av informationen utifrån samhällets behov (öppenhet och flexibilitet).

För att åstadkomma förutsättningar för en hållbar utveckling av förmågorna måste utvecklingen ske mot bakgrund av övergripande ramverk, exempelvis FN:s strategiska ramverk för geodata (IGIF), EU:s ramverk för interoperabilitet (EIF) samt de nationella ramverk som tas fram inom ramen för regeringsuppdragen ”Säker och effektiv tillgång till grunddata” och ”Säkert och effektivt informationsutbyte”.

### 2.1 Introduktion

Enligt uppdragsbeskrivningen ska Lantmäteriet beskriva behovet av roller och ramverk för utvecklingen av infrastrukturen för geodata. I detta kapitel beskrivs först det övergripande behovet av roller och ramverk utifrån både ett internationellt och nationellt perspektiv (avsnitt 2.2). Därefter konkretiseras behovet genom att belysa olika förmågor (inklusive funktioner) som en infrastruktur för geodata måste ha för att stödja samhällsbyggnadsprocessen (avsnitt 2.3).

### 2.2 Geodata – en global resurs för bättre beslutsfattande och drivkraft för innovation

#### 2.2.1 GLOBALA TRENDER FÖR GEODATA

Geodata beskriver, enkelt förklarat, vad som händer och var det händer. I internationella sammanhang bedöms geodata ha en enorm potential som bidrar till samhällsutveckling, digitalisering och mål som Agenda 2030, exempelvis avseende samhällsplanering. En infrastruktur för geodata (integrerad i den nationella infrastrukturen för informationsutbyte) ger förutsättningar för analyser av olika sorters data utifrån dess koppling till en plats, vilket ger värdefulla underlag till beslutsfattare i alla sektorer – såväl på politisk nivå som i det enskilda fallet i ett ärende.

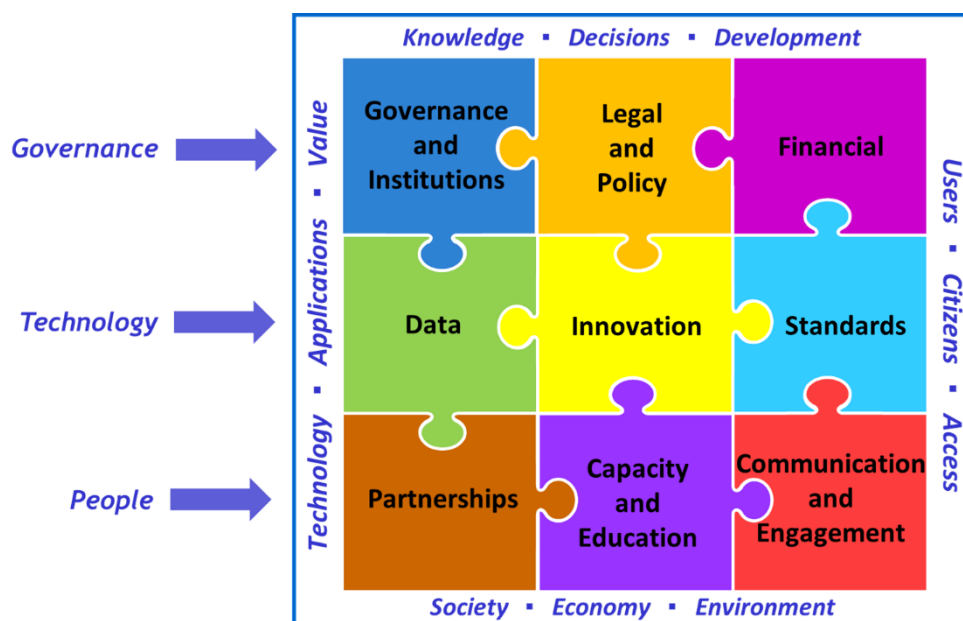


Det finns dock problem med åtkomst till standardiserade geodata. Många länder saknar idag infrastrukturer för geodata. Andra länder, som redan har vissa för-  
mågor på plats, har byggt upp separata ”silos” med geodata, som gör det svårt att  
utbyta informationen mellan länderna eller till och med på nationell nivå. Dessa  
förhållanden gör att det inte finns grundläggande förutsättningar för att nå den fulla  
potentialen.

FN:s Ekonomiska och sociala råd (ECOSOC) etablerade år 2011 en särskild kom-  
mitté med experter inom geodataområdet (UN-GGIM). Sverige deltar i kommittén  
genom Lantmäteriet. I en trendanalys som har gjorts inom ramen för kommitténs  
arbete, visas att geodata utgör en central informationsresurs i många globala digi-  
tala trender såsom smarta städer, sakernas internet och *big data*.<sup>15</sup> Geodata påver-  
kas av och bidrar till att driva dessa trender.

### 2.2.2 STRATEGISKA OMRÅDEN UTIFRÅN FN:S RAMVERK FÖR GEODATA

Mot bakgrund av värdet och vikten av geodata beslutade FN, genom ECOSOC, år  
2017 att utveckla ett övergripande strategiskt ramverk för digital hantering av geo-  
data. Detta kallas *The Integrated Geospatial Information Framework (IGIF)*.<sup>16</sup>  
Grunden för ramverket beslutades år 2018 och består av bland annat nio strategiska  
områden (se figur 2).<sup>17</sup> Just nu pågår ett arbete att utveckla en guide till dessa.



Figur 2. Bilden är en del av FN:s strategiska ramverk för geodata (IGIF).<sup>18</sup>

<sup>15</sup> UN-GGIM, *Future Trends in geospatial information management: the five to ten year vision, second edition*, [http://ggim.un.org/ggim\\_20171012/docs/meetings/GGIM5/Future%20Trends%20in%20Geospatial%20Information%20Management%20the%20five%20to%20ten%20year%20vision.pdf](http://ggim.un.org/ggim_20171012/docs/meetings/GGIM5/Future%20Trends%20in%20Geospatial%20Information%20Management%20the%20five%20to%20ten%20year%20vision.pdf)

<sup>16</sup> UN-GGIM, Beslut 7/112 (E/2017/46)

<sup>17</sup> UN-GGIM, Beslut 8/113 (E/2018/46)

<sup>18</sup> Källa: UN-GGIM, *Integrated Geospatial Information Framework, A strategic guide to develop and strengthen national geospatial information management, part 1: Overarching strategic framework*. <http://ggim.un.org/meetings/GGIM-committee/8th-Session/documents/Part%201-IGIF-Overarching-Strategic-Framework-24July2018.pdf>

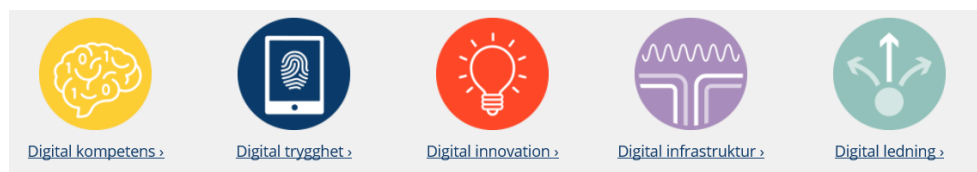
IGIF:s nio strategiska områden kategoriserar vad ett land behöver arbeta med, för att skapa förmågor för att hantera geodata. Det första lagret i bilden ovan (översta radens tre ”pusselbitar”) handlar om styrning och styrmedel, vilket omfattar roller, ansvar, rättsligt stöd och finansiella resurser. Det andra lagret handlar om informationsresursen, dess bidrag till innovation och tekniska förutsättningar. Det tredje lagret består av samverkan, kunskap och engagemang, vilket tillsammans med de övriga områdena bildar ett så kallat ekosystem för hantering av informationen.

De nio strategiska områdena kan bidra till förståelsen för vilka frågor som är relevanta och vilka frågor som Lantmäteriet nu fokuserar på i detta och anknyttande regeringsuppdrag. En generell iakttagelse som har gjorts vid framtagande av IGIF är att det inte enbart handlar om att skapa en infrastruktur. Ramverket handlar om att skapa *integrerade förmågor* som säkerställer att utvecklingen möter faktiska behov. Tidigare erfarenhet kring ramverk för infrastrukturer har nämligen visat att fokus enbart på uppbyggnaden av infrastrukturen ökar risken för att investeringen inte leder till önskad nytta. Med andra ord krävs det många fler förmågor (som visualiseras genom strategiska områden i figur 2) på plats, för att se till att infrastrukturen faktiskt används.

Lantmäteriets arbete utifrån pågående regeringsuppdrag kring samhällsbyggnadsprocessen berör alla IGIF:s strategiska områden. Fokus ligger dock just nu på det översta lagret, som rymmer frågor som en myndighet inte kan styra över själv men är beroende av. Med sikte mot det andra och tredje lagret tar myndigheten fram ett underlag för utveckling av det första lagret. Denna rapport kan ses som ett sådant underlag.

### 2.2.3 STRATEGISKA OMRÅDEN FÖR DIGITALISERING I SVERIGE

På nationell nivå, i Sverige, beskrivs förutsättningarna för digitalisering genom fem digitala områden, vilka framgår av den svenska digitaliseringsstrategin. Dessa är digital kompetens, digital trygghet, digital innovation, digital infrastruktur och digital ledning (se figur 3).<sup>19</sup>



Figur 3. Fem strategiska områden för digitalisering, som utgör en del av Sveriges digitaliseringsstrategi.

Utifrån dessa områden handlar denna rapport främst om den digitala infrastrukturen och dess särskilda förmågor som ska möjliggöra informationsutbyte inom geodataområdet för att gynna samhällsbyggnadsprocessen. Konkret handlar det om

<sup>19</sup> Regeringskansliet, För ett hållbart digitaliserat Sverige – en digitaliseringsstrategi, N2017/03643/D, [https://www.regeringen.se/49adea/contentassets/5429e024be6847fc907b786ab954228f/digitaliseringsstrategin\\_slutlig\\_170518-2.pdf](https://www.regeringen.se/49adea/contentassets/5429e024be6847fc907b786ab954228f/digitaliseringsstrategin_slutlig_170518-2.pdf)

att säkerställa att myndigheters hantering av geodata följer EU:s ramverk för interoperabilitet (EIF).<sup>20</sup>

Lantmäteriet vill genom figurerna 2 och 3 ovan framhäva vikten av att de lösningar som föreslås i denna rapport varken ska ses som en fullständig eller isolerad del av problemen med nationellt tillgängliggörande av geodata. Lösningarna måste ses som en del av en större helhet, och det är viktigt att förstå var lösningarna är placerade i den övergripande nationella (myndighetsgemensamma) arkitekturen.

De förmågor som skapas på nationell nivå för geodata behöver ses som integrerade i den nationella lösningen – och på sikt den europeiska och ytterst den globala lösningen. Risken är annars att investeringen i lösningen inte leder till önskad nytta vare sig på kort eller lång sikt. *För att klara utmaningen i denna komplexitet har Lantmäteriet konstaterat att en framgångsrik metod är att arbetet sker i små iterationer och tester, där alla förmågorna först testas i liten skala.* Förmågorna skalas sedan upp för de lösningar som fungerar, baserat på fakta. Detta gäller även de rättsliga lösningarna.

### 2.3 Förmågor i en infrastruktur för tillgängliggörande av geodata

Lantmäteriet bedömer att det finns minst fyra grundförmågor som är generiska för all information och alla datatjänster som en digital infrastruktur måste kunna hantera, oavsett vilken information det är fråga om. Dessa grundförmågor är att

- dela information (informationsutbyte)
- återanvända och vidareutnyttja datatjänster inom offentlig sektor (stödtjänster)
- känna tillit till hela ”systemet” (tillit och säkerhet)
- hantera informationen i dess olika stadier och lägen (informationshantering).

Vilka förmågor som behöver finnas på plats och hur den övergripande nationella arkitekturen ska se ut kommer att beskrivas i regeringsuppdraget ”Säkert och effektivt elektroniskt informationsutbyte”. Lantmäteriets ambition är att de förmågor som beskrivs i denna rapport ska vara integrerade i eller baseras på den övergripande nationella arkitekturen.

Nedan listas de förmågor (inklusive funktioner) som har bedömts vara nödvändiga för att möjliggöra ett nationellt tillgängliggörande av geodata som möter identifierade behov.<sup>21</sup> Listan är indelad i tre delar som kategoriserar förmågorna mot bakgrund av den information som ska hanteras (geodata som informationsresurs), tekniska förutsättningar (tekniska förmågor) och de aktörer som berörs (verksamhetsförmågor).

<sup>20</sup> Europeiska kommissionen (2017), *New European Interoperability Framework*, [https://ec.europa.eu/isa2/sites/isa/files/eif\\_brochure\\_final.pdf](https://ec.europa.eu/isa2/sites/isa/files/eif_brochure_final.pdf)

<sup>21</sup> Listan baseras på en behovs- och kravanalys som är dokumenterad i en särskild rapport, Geodatarådets handlingsplan 2018 – aktivitet 5a), Lantmäteriets dnr 2019/001170.

### 2.3.1 FÖRMÅGOR FÖR HANTERING AV GEODATA SOM INFORMATIONRESURS

Geodata kännetecknas av vissa egenskaper som styr utformningen av en lösning för tillhandahållande av sådan information. Även om inte alla egenskaper påverkar utformningen initialt är det viktigt att planera för en utveckling av lösningen för att successivt hantera alla aspekter.

- *Hantering av geodata som grunddata.* Geodata är samhällsviktig information och används i många olika syften, vilket ställer krav på nationellt tillgängliggörande och därmed särskilda krav på ett *standardiserat* tillgängliggörande. Det måste finnas en förmåga som kan validera eller säkerställa detta hos den typen av data.
- *Hantering av massiva datamängder.* Geodata utgör så kallade massiva datamängder<sup>22</sup>, vilket beror på att antalet källor eller enheter som skapar och använder dessa data, är enorma till antal. Volymen och mängden av data är också massiv. Portabla enheter, sensortechnik, drönare och sakernas internet är några exempel på digital utveckling och teknik, som gör att geodata har blivit en av de viktigaste källorna till analyser, exempelvis som så kallade *big data*. Behovet av att ha en förmåga för hantering av denna egenskap hos geodata förväntas öka snabbt och vara en kritisk möjliggörare för innovationer inom såväl samhällsplanering som andra områden. Förmågan handlar bland annat om krav på prestanda i olika system. Denna förmåga kan vara densamma som krävs även för andra grunddatamängder än inom geodata, varför föreslagen lösning kan vara skalbar även inom andra sektorer.
- *Hantering av geodata som en global informationsresurs.* Det ställs och kommer att ställas krav från EU och andra länder på att informationen ska hanteras så att den kan bidra till regionala och globala mål, exempelvis Agenda 2030. På EU-nivå ställs idag författningsreglerade krav genom Inspire-direktivet. Dessa styrningar måste ses som en integrerad del av hanteringen av geodata.
- *Hantering av licensiering.* Geodata utgör så kallade *värdefulla data*. Historiskt sett har detta påverkat hanteringen av informationen genom krav på att tillhandahållande av geodata ska ske mot avgifter och att upplåtelsemekanismer för användning av informationen ska baseras på licenser. Idag pågår en global trend där sådana värdefulla data ska tillgängliggöras som så kallade *öppna data*. Vissa sammanställningar av geodata kan vara känsliga utifrån rikets säkerhet. Detta har lett till en hantering av sådan information i ”produkter” som har godkänts ur ett säkerhetsperspektiv – det är dessa som i praktiken har blivit värdefulla data. Digitaliseringen ställer å andra sidan krav på åtkomst till data utan att de har sammanställts som ”produkter”. Denna intressekonflikt måste lösas på sikt. Initialt ställs dock

---

<sup>22</sup> Digitaliseringsrådet, En lägesbild av digital infrastruktur, 2019, Dnr 19-2608, s. 27.

krav utifrån gällande rätt att det finns en förmåga att hantera modeller kring tillhandahållande av geodata som rör avgifter, licenser och produkter. Skyddsmekanismer som behörighetsstyrning är kritiska för denna förmåga.

- *Hantering av analoga och ostrukturerade geodata.* I ett första skede kommer stora mängder av geodata fortfarande att finnas i pappersform och ostrukturerad digital form. Initialt finns det en nytta med att dokumenten görs tillgängliga i den digitala form de finns (exempelvis i PDF-format), eftersom det kommer att ta tid att skapa strukturerade digitala datamängder av informationen. Ett exempel är miljökonsekvensbeskrivningar. Ambitionsnivån och utvecklingstakten framåt ska styras av behov och efterfrågan.
- *Förmåga för redovisning av geometrier.* En egenskap som är unik för geodata är att dessa har en lägesangivelse och en koppling till en geometri. För att geodata från olika producenter ska vara kombinerbara måste de vara standardiserade. Med hjälp av geometrier kan man exempelvis beskriva ett område, och det måste vara fastställt om beskrivningen ska ske i form av punkter och linjer eller ytor, eller om både och måste redovisas.
- *Förmåga för redovisning av kartsymboler.* Geodata beskriver olika företeelser genom unika symboler som måste beskrivas så att de kan tolkas av en maskin. Symbolerna behöver även vara standardiserade för återanvändning. Symboler som finns i äldre inskannade kartor behöver kunna tolkas med hjälp av automatiska metoder.
- *Geodata måste kunna kvalitetssäkras nära källan.* Geodata kan bli mycket detaljerade, och detaljerna förändras ofta. Detta ställer höga krav på bland annat snabb uppdatering. Som exempel kan information om en byggnad innehålla allt från byggnadshöjd i Lantmäteriets byggnadsobjekt, till uppgifter om olika ledningar i väggarna i byggnadens BIM-modell. Sådana attribut om ett objekt måste kunna sammanställas vid behov istället för att lagras och uppdateras centralt.
- *Tydligt ansvar för den nationella referensversionen av datamängder som utgör geodata.* Geodata skapas inte sällan parallellt i olika samhällsprocesser. En bidragande orsak är att originalinformationen kan vara svår att hitta eller få tillgång till, eller att det är svårt att veta om denna har tillräckligt hög kvalitet för att kunna användas i ett specifikt syfte. Mer eller mindre identiska dubletter av geodata är därför utspridda hos många myndigheter. Exempelvis finns idag uppgifter om fornminnen hos Riksantikvarieämbetet, länsstyrelsen, Lantmäteriet och kommunen. För att komma tillrätta med detta problem behövs en förmåga att kunna peka på den nationella referensversionen ("bästa källan") för geodata och se till att ansvaret för denna är tydliggjord. Ansvaret inbegriper frågor om beskrivning av informationens lägesosäkerhet och kvalitet, täckningsgrad m.m.

- *Hantering av geodata i olika modeller.* Ett exempel är dagens byggnadsinformationsmodeller (BIM). Sådana detaljerade beskrivningar av byggnadskonstruktioner i 3D kan vara väldigt detaljrika. I vissa fall kallas dessa för ”digitala tvillingar” i betydelsen digitala kopior. De kan användas för simulering, beräkning, visualisering m.m. innan objektet är byggt eller när en förändring ska testas. Förmågan att sömlöst hantera alla dessa olika varianter av geodata behöver successivt byggas upp för att möjliggöra utveckling av så kallade smarta städer.
- *Hantering av geodata i flera dimensioner.* Enligt de användarfall som har samlats in, finns behov av att kunna hantera tredimensionella data inom samhällsbyggnadsprocessen. Det handlar till exempel om höjdmodeller och planinformation i 3D. Förutom att hantera 3D behöver en fjärde dimension också kunna hanteras. Denna handlar om tidsstämplar, versionshantering och historik. Detta gäller information som på sikt ska kunna tillhandahållas i olika versioner. I exempelvis en planprocess ska även förslagen i de tidiga skedena, alltså inte bara den färdiga planen, kunna delas.

### 2.3.2 TEKNISKA FÖRMÅGOR

De ovan beskrivna egenskaperna, exempelvis massiva datamängder (som handlar om volymer och *big data*), ställer krav på tekniska förmågor. Teknisk kapacitet är en grundläggande förmåga som måste finnas.

- *Gränssnitt som underlättar för användare att navigera bland tillgängliga data.* Det måste finnas en förmåga som möter olika krav på användarvänlighet, metadata och funktioner såsom visning av geodata i ett kartgränssnitt.
- *Teknisk kapacitet.* Denna förmåga behöver kunna hantera små och stora datamängder, sekretessmärkning, strukturerad och ostrukturerad information m.m. Vidare behöver det finnas möjligheter för användarna att söka på information, filtrera och aggregera data. Information ska kunna läsas maskin till maskin men också sökas fram av en person. Idag behövs en förmåga för filhantering, men på sikt behöver filer successivt ersättas med databaser och arbetsytor, som kan delas av flera aktörer på ett säkert sätt.
- *Hantering av digitala original.* Ett beslut som består av digitala informationsmängder som har ordnats i en databas, måste kunna återskapas som ett beslut i alla lägen. Detta kräver en god versionshantering och e-arkivering – inte bara av digitala handlingar, utan också av geodata och BIM-modeller som utgör en del av ett beslutsunderlag.
- *Hantering av öppna API:er.* Geodata utgör en bas för datadriven och innovativ utveckling. För att underlätta detta krävs att de är tillgängliga via öppna API:er. Dessa behöver vara utformade på ett sådant sätt att det är lätt

för en utvecklare att använda dem i handläggningsstöd och applikationer i processen där informationen ska användas.

- *Framtidssäkring.* Eftersom teknikutvecklingen sker snabbt och har stor påverkan på hanteringen av geodata, är det svårt att veta exakt vad som behöver vara på plats i en teknisk infrastruktur om två, fem eller tio år. Därför är det viktigt att systemen har en modulär och flexibel uppbyggnad, där man på sikt kan byta ut, uppdatera och lägga till ny funktionalitet allt eftersom behov uppstår.

### 2.3.3 VERKSAMHETSFÖRMÅGOR

Verksamhetsförmågor handlar om förmågor som måste finnas i den verksamhet som ska hantera ett uppdrag eller ett system. De flesta av nedanstående förmågor finns redan hos Lantmäteriet, om än i mindre skala än nu identifierat behov. Att skala upp dessa förmågor till många fler aktörer kommer att ställa krav på god förändringsledning och kommunikation.

- *Stöd för förmågorna i ett rättsligt ramverk (roller, ansvar och styrning).* Varje förmåga måste knytas till ett uttalat och utpekat rättsligt ansvar. Detta är otydligt idag såväl för geodata som för andra data. Förmågan är av rättslig karaktär och den styr hur processer utförs och hur organisationer utformar sitt arbete.
- *Förvaltningsförmåga.* Hanteringen av geodata kännetecknas av att ett stort antal aktörer samverkar i ett så kallat ekosystem. Detta skapar behov av en förmåga att hantera och stimulera samverkan för förvaltning och utveckling av infrastrukturen. Ett första steg finns redan på plats genom initiativet Geodatasamverkan. Denna samverkan behöver dock utvecklas.
- *Samordnings- och serviceförmåga.* Erfarenheter som bland annat länsstyrelsen fick i samband med lanseringen av Planeringskatalogen visar att det är bra att utse en samordningsmyndighet med förhållandevis mycket resurser, för att driva arbetet. Vidare har Lantmäteriet identifierat behov av att staten erbjuder viss service i fråga om geodatahantering, särskilt gentemot kommuner. Dessa aspekter kräver nya roller, nya arbetssätt och därmed nya avtal. Ett exempel är rollen datavärd.
- *Hantera avgifter och avtal.* Denna förmåga inbegriper framtagande av ekonomiska modeller och behov av relaterad support. Förmågan behöver initialt understödjas av stödtjänster, exempelvis för identifiering och fakturering. På sikt behöver den utvecklas utifrån ändrade rättsliga förutsättningar. Avtal och avgifter har en inlåsningseffekt på information, vilket hämmar möjligheterna till datadriven och innovativ utveckling (öppna data). En svensk forskningsrapport från år 2016, av forskaren *Erik Laakoma* vid Handelshögskolan i Stockholm, visar att det skulle vara samhällsekonomiskt lönsamt att släppa offentliga geodata som öppna data. En försiktig beräkning visar att öppna geodata skulle ge samhällsvinster på cirka 200

miljoner kronor per år. Potentialen till en större ekonomisk utväxling är dock betydande och i mångmiljardklassen, enligt Lakomaa.<sup>23</sup> En rapport från revisions- och konsultföretaget PwC år 2017 visar att värdet av offentliga geodata, som danska staten beslutade att öppna upp från och med år 2013, har ökat med nästan 120 %, från cirka 1,6 miljarder danska kronor (år 2012) till cirka 3,5 miljarder danska kronor (år 2016).<sup>24</sup> Båda rapporterna visar att samhället skulle tjäna på att tillgängliggöra offentliga geodata som öppna data.<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> Lakomaa, E. (2016) Samhällsekonomisk effekt av öppna geodata, Handelshögskolan i Stockholm.

<sup>24</sup> PwC, *The impact of the open geographical data – follow up study*, Agency for Data Supply and Efficiency, 2017.

<sup>25</sup> Mer om nyttor med öppna geodata finns i Geodatarådets skrivelse Hög tid för öppna geodata från Lantmäteriet, dnr 109-2018/5255, och Lantmäteriets rapport Effekter och konsekvenser av öppna data, dnr 109-2016/4287.



### 3 Förslag till nationellt tillgängliggörande av geodata inom samhällsbyggnadsprocessen

**Sammanfattning:** Lantmäteriet föreslår en konceptuell arkitektur för ett nationellt tillgängliggörande av alla geodata i samhällsbyggnadsprocessen. Lantmäteriet bedömer att det totalt rör sig om ca 150 datamängder och att dagens lösningar täcker enbart ca 10 % av detta behov. För att hantera återstående behövliga geodata, måste ett nytt tillgängliggörande skapas på nationell nivå. Upplägget för detta föreslås i form av en konceptuell arkitektur och beskrivs utifrån tre rättsliga aspekter: arkitektur med roller och ansvar, styrning och informationshantering.

#### *Arkitektur med roller och ansvar*

Arkitekturen är en slags ritning som talar om vad som krävs för att åstadkomma ett nationellt tillgängliggörande av geodata till samhällsbyggnadsprocessen. Den rättsliga aspekten i detta är att berörda aktörer som förväntas utföra myndighetsuppgifter enligt ritningen, måste ha klart för sig om dessa uppgifter ryms inom ramen för befintlig rättslig reglering eller om det krävs ett nytt rättsligt stöd. För att underlätta denna bedömning har lösningen beskrivits i form av roller och ansvar i en infrastruktur som säkerställer det nationella tillgängliggörandet. De huvudsakliga rollerna är Konsument, Samordnare, Producent och Datavärd. Rollen Samordnare föreslås ha olika avgränsade ansvarsområden som kan innehas av olika myndigheter. Lantmäteriet föreslås vara samordnare av infrastrukturen för geodata i samhällsbyggnadsprocessen. Lantmäteriet ska även kunna agera som datavärd.

#### *Styrning*

På kort sikt föreslås utvecklingen ske enligt de förslag som har lämnats i Lantmäteriets delrapport för detta uppdrag. I övrigt föreslås den initiala utvecklingen ske inom ramen för gällande rätt för att säkerställa framdriften. På lång sikt föreslår Lantmäteriet att det skapas ett tydligt rättsligt stöd i form av en ny lagstiftning, se bilaga 1.

#### *Informationshantering*

Standardisering av information bör kunna ske inom ramen för gällande rätt och utifrån de förslag som lämnas i regeringsuppdragen kallade ”Säker och effektiv tillgång till grunddata” och ”Säkert och effektivt informationsutbyte”. Däremot bedöms att avsaknad av och otydlighet kring legalitetsprincipen för inblandande parter i det föreslagna konceptet, kan få negativa konsekvenser för informationshanteringen i fråga om sekretess, integritet och säkerhet. För att kunna hantera alla geodata enligt det nya konceptet krävs en sådan styrning som beskrivs ovan och i bilaga 1.

### 3.1 Introduktion

Enligt uppdragsbeskrivningen ska Lantmäteriet redovisa lösningar för hur infrastrukturen för geodata bör utvecklas, för att möjliggöra ett nationellt tillgängliggörande av alla geodata inom samhällsbyggnadsprocessen. I kapitel 2 ovan beskrivs behovet av roller och ramverk i form av vilka förmågor som behöver finnas. Dessa utgör en grund för den lösning som föreslås nedan. I rapporten används ibland begreppet plattform som synonym till begreppet infrastruktur.

Lösningen redovisas i form av en konceptuell arkitektur (roller och ansvar) för målbilden (avsnitt 3.2). Därefter redovisas styrningsfrågor (avsnitt 3.3) och informationshantering (avsnitt 3.4). Frågor om informationssäkerhet behandlas särskilt (avsnitt 3.5).

Genomförandeplan och konsekvenser redovisas i kapitel 4 respektive 5.

Förslaget baseras på slutsatser som redovisats i Lantmäteriets tidigare lämnade delrapport. Dessa sammanfattas här nedan.

#### **Slutsatser från tidigare lämnad delrapport**

Lantmäteriet har i delrapporten till detta uppdrag<sup>26</sup> lämnat förslag till en skalbar arkitektur samt redovisat rättsliga överväganden kring denna, dock enbart för ett nationellt tillgängliggörande av *detaljplaner*. Förslagen och slutsatserna från delrapporten som återanvänds och utvecklas vidare i den förevarande slutrapporten är följande.

- *Arkitektur*: Infrastrukturens olika förmågor (inklusive funktioner) ägs och förvaltas av utpekade aktörer genom särskilda rättsliga roller. De huvudsakliga rollerna som identifierades var Producent, Användare (Konsument), Samordnare (av två olika slag) och Datavärd. Lantmäteriet bedömde att det saknades rättsligt stöd för Lantmäteriet att agera Datavärd för detaljplaner, vilket föranledde ett författningsförslag. Delrapportens förslag är en förutsättning för lösningen som redovisas i denna rapport. En annan slutsats som kan dras från delrapporten är att rollen Samordnare, för Lantmäteriets del, får en mer konkret innebörd avseende tillhandahållande jämfört med idag. Genom denna roll förväntas det ske ett utökat tillgängliggörande av geodata från olika källor, utan att informationen behöver lagras lokalt hos Lantmäteriet. Det centrala i tillhandahållandet blir inte registren och databaserna, utan en tjänstestruktur mellan dessa.
- *Styrning*: Lantmäteriet analyserade tre olika rättsliga styrmodeller och rättsligt stöd för de olika rollerna. En modell var att basera rollerna på samverkan enligt förvaltningslagen (2017:900) (FL). En annan modell var att föra in detaljplaner i befintlig registerlagstiftning. En tredje modell var att basera informationsutbytet och infrastrukturen på en särskild typ av registerförfattning som syftar till att reglera infrastrukturer mellan olika offent-

<sup>26</sup> Lantmäteriets rapport Nationellt tillgängliggörande av digitala detaljplaner, Lantmäteriets dnr 519-2018/2889.

liga register och databaser. Lantmäteriet bedömde att den modell som bäst motsvarade kraven från den önskade konceptuella arkitekturen, var den sistnämnda modellen. Det innebär att en tvingande styrmodell förordades. Eftersom denna styrmodell inte har stöd i gällande rätt på nationell nivå, och befintlig sektorslagstiftning inte heller kan tillämpas rakt av på alla geodata, behandlas frågan vidare i denna slutrapport.

- *Informationshantering*: Lantmäteriet redovisade en metod i form av en trappa, där olika rättsliga frågor och informationssäkerhetsfrågor ska analyseras systematiskt för att kontrollera om berörda myndigheter har rättsligt stöd för att tillgängliggöra och behandla informationen i detaljplaner. Lantmäteriet bedömer att denna metod måste användas för varje informationsmängd som ska tillgängliggöras i en nationell lösning. I denna slutrapport föreslås vilka ytterligare informationsmängder som ska tillgängliggöras i olika etapper.

### **Redovisning av hinder i författningar**

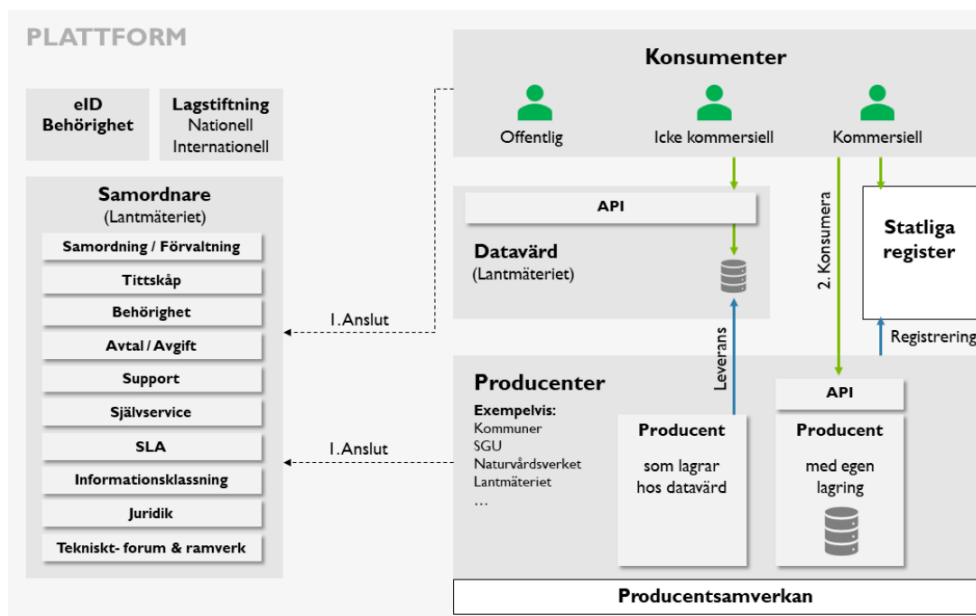
Lantmäteriet ska enligt uppdraget också redovisa eventuella hinder i relevanta författningar, exempelvis registerförfattningar. Denna del av uppdraget har Lantmäteriet löst genom att matcha identifierade rättsliga problem mot den kartläggning av rättsliga hinder, som har identifierats av Digitaliseringsrättsutredningen i SOU 2018:25 Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering. De hinder som Lantmäteriet har identifierat motsvarar den beskrivning som Digitaliseringsrättsutredningen beskriver i sitt betänkande. Utredningens slutsats kring grunddata och informationsförsörjning var att osäkerhet och avsaknad av reglering hindrar eller fördröjer digitalisering inom förvaltningen (se nämnda utredning avsnitt 5.4 och 6.7). De rättsliga hindren för det föreslagna konceptet i denna rapport framgår särskilt i avsnitt 3.3–3.5.

## **3.2 Arkitektur – roller och ansvar**

Lösningförslaget tar avstamp i den befintliga infrastrukturen och de tekniska lösningar som idag används inom geodata, eftersom dessa anses uppfylla de grundläggande förmågorna som efterfrågas. De befintliga lösningarna behöver utökas med mer kapacitet för att kunna hantera större och fler informationsmängder.

### **3.2.1 FÖRSLAG TILL EN KONCEPTUELL ARKITEKTUR FÖR DEN NATIONELLA INFRASTRUKTUREN FÖR GEODATA (GEODATAPLATTFORMEN)**

Bilden nedan (figur 4) beskriver en övergripande konceptuell arkitektur som motsvarar de behov som har framkommit i behovsanalysen. En analys av vad som krävs för att denna lösning ska vara förenlig med Lantmäteriets myndighetsuppdrag följer längre ner i kapitlet.



Figur 4. Konceptuell arkitektur för ett nationellt tillgängliggörande av alla geo-data i samhällsbyggnadsprocessen.

Av bilden framgår de fyra huvudsakliga aktörsrollerna – producent, konsument (även kallad användare), datavärd och samordnare (av infrastruktur) – och deras inbördes relationer. *Producenter* behöver först ansluta till infrastrukturen genom avtal med *samordnaren*. En producent kan välja att ta fram relevanta informationshanteringstjänster på egen hand eller med hjälp av en *datavärd*. Det kan finnas flera datavärdar i en infrastruktur. Figuren visar också att det finns statliga register och databaser, vilka också kommer att omfattas och påverkas av konceptet (se vidare avsnitt 5.4). *Konsumenter* av infrastrukturen behöver också ansluta för att kunna använda information genom relevanta gränssnitt (API eller liknande). Angående samordnare visar bilden ett exempel på vad som kan omfattas i rollen när denna avser samordning av infrastruktur. Andra typer av samordnare, exempelvis samordnare för samhällsbyggnadsprocessen, förutsätts ställa krav på informationsmängder och innehåll i infrastrukturen. Ett utvecklat resonemang kring de olika rollerna, och vilka ansvar de bör ha, följer senare i avsnittet.

Producentsamverkan lyfts fram som en egen förmåga i figuren och ska ses som en bas för samarbetet enligt figuren avseende standardisering, insamling och lagring mellan producenter, datavärdar, samordnare och registerhållare. Lantmäteriet har tillsammans med flera kommuner och myndigheter analyserat erfarenheterna i det norska Geovekst och Norge Digitalt inom ramen för Geodatarådets handlingsplan särskilt avseende detaljplaner och grundkarta.<sup>27</sup> Erfarenheter visar att ett koncept för nationell samverkan endast för insamling inte nyttjar hela potentialen med samverkan. Analysen har resulterat i en mer detaljerad beskrivning av hur samarbetet

<sup>27</sup> Se särskild rapport Geodatarådets handlingsplan 2018 – Aktivitet 4a) Nationell samverkan i geodatainsamling, Lantmäteriets dnr 2019/001170.

kring de särskilda informationsmängderna kan se ut, vilket utgör ett underlag för det praktiska genomförandet som beskrivs i grova drag i kapitel 4.

Ett nationellt tillhandahållande av geodata är en tvådelad lösning som består av en teknisk del och en administrativ del. Den tekniska delen ska baseras på befintlig infrastruktur, och innebär att denna i vissa fall kommer att skalas upp så att den kan hantera fler informationsmängder. Befintlig infrastruktur behöver också anpassas för teknisk anslutning av kommuner. Den administrativa delen innebär att det tillkommer nya förmågor för hantering av exempelvis support, avtal, juridik och samverkansmodeller. Den administrativa delen bedöms kräva ett större arbete och utgör en förutsättning för att kunna genomföra den tekniska delen. Ambitionen är att arkitekturen ska baseras på nationella ramverk som föreslås i regeringsuppdragen ”Säker och effektiv tillgång till grunddata” samt ”Säkert och effektivt informationsutbyte”.

I en första etapp måste det finnas förmågor att hantera information i olika format, också som ostrukturerad information, samt dataproducenter med väldigt olika utvecklade digitala förmågor. Dessa ingångsvärden påverkar arkitekturen och innebär att rollen datavärd, på det sätt den definieras i detta uppdrag, blir central. Den rollen kan ses som den nödvändiga möjliggöraren för den praktiska harmoniseringen och standardiseringen av dagens fragmenterade informationshantering hos producenterna. Långsiktigt bör dock behovet av datavärdar minska när informationen nått en hållbar nivå av standardisering, samt dataproducenter fått en ökad digital förmåga.

### 3.2.2 FÖRSLAG TILL ROLLER OCH ANSVAR I DEN NATIONELLA INFRASTRUKTUREN

De funktioner som visualiseras i den konceptuella arkitekturen i figur 4, föreslås knytas till roller som kläs med ansvar i form av åtaganden eller skyldigheter för den berörda aktören. Tanken är att rollerna ska vara generiska över domängränserna, det vill säga vara möjliga att tillämpa på andra informationsområden än geodata. För att säkerställa sådan skalbarhet behöver förslaget dock testas även utanför geodataområdet, vilket föreslås ske i kommande etapper av utvecklingen. Detta innebär att rollerna kommer att utvecklas under ett par år framöver, innan de kan fastställas mer permanent. Se närmare om de olika etapperna i genomförandepLANEN (kapitel 4).

Nedan redovisas förslag till roller och deras respektive ansvar, med fokus på de närmaste åren.

Roll	<b>Konsument (användare)</b>
Aktör	<p>I en första etapp kan användningen av informationen vara avgränsad utifrån de behörighetsnivåer som är möjliga att utreda och säkerställa utifrån ett säkerhetsperspektiv. Avgränsningen kommer också att göras utifrån det som bedöms ge störst nytta i samhällsbyggnadsprocessen på kort sikt.</p> <p>Denna roll är ett uttryck för <i>behovet</i> av informationen och ska styra vilken information som tillgängliggörs genom systemet. Utveck-</p>

	<p>lingen måste vara behovsstyrd för att säkerställa nyttan med investeringen.</p> <p>Målet är att alla behov ska kunna beaktas, vilket inkluderar alla typer av konsumenter och användning. Det är dock möjligt att alla behov inte kommer att kunna tillgodoses inom ramen för systemet. I sådana fall är det viktigt att det finns förutsättningar för privata aktörer att ta fram sådana behovsanpassade lösningar.</p> <p>En konsument kan vara både en människa och en maskin. Rollen definieras av användningskategorier och behörighetsnivåer för åtkomst till informationen.</p>
Ansvar	<p>Användning av information är inte ett åtagande i sig, men den kan utformas som en skyldighet, exempelvis för att stödja den så kallade <i>The Once-Only Principle</i> (TOOP). Principen är fastställd i EU:s ramverk för interoperabilitet och syftar till att förenkla för medborgare och företag vid krav på uppgiftslämnande till myndigheter.</p> <p>Lantmäteriet har inte analyserat om det finns behov av TOOP för geodata som en skyldighet för offentliga aktörer. Behovet av en sådan skyldighet kan dock komma att växa fram i takt med att systemet utvecklas och används.</p> <p>I en första etapp ska användning vara frivillig och stimuleras av samverkan.</p>

Roll	<b>Producent</b>
Aktör	<p>I en första etapp fokuseras rollen på myndigheter som producerar geodata i samband med beslut eller vid insamling av data genom exempelvis flygfotografering. Enbart ett fåtal informationsmängder föreslås ingå i rollen i den första etappen, baserat på vad som är möjligt inom ramen för gällande rätt och realistiskt att genomföra på kort sikt.</p> <p>Målsättningen är att denna roll inte ska ha några begränsningar utan kunna omfatta alla typer av produktion av geodata i framtiden – exempelvis även via portabla enheter och sensorer som ägs av privata aktörer. Avgränsningen av rollen ska istället ske genom obligatoriskt ansvar respektive frivilliga åtaganden som knyts till rollen, där den obligatoriska delen föreslås knytas till utpekade grunddata (där behovet bedöms stadigvarande över tid) och den frivilliga delen till kriterier för anslutning till geodatasystemet (där behovet kan variera). Kriterierna ska kunna bedömas och tillämpas av den samordnande myndigheten för ansökande producenter.</p> <p>Produktion av geodata sker ofta i en kedja och involverar flera aktörer. En viktig faktor för producentrollen på nationell nivå är därför att identifiera de fall där information måste klassas som en nationell referensversion. När det finns behov av sådan klassning ska just den informationen omfattas av det obligatoriska området.</p>

	<p>Geodataplattformen föreslås på sikt kunna användas såväl för nationella standardiserade geodata som för andra data som kan vara av värde att hitta och se, exempelvis för analyser och syften som bidrar till innovation.</p>
Ansvar	<p><i>Obligatoriskt ansvar:</i> Information som utgör grunddata och nationell referensversion ska vara förknippad med ett juridiskt informationsansvar för en utpekad myndighet. Informationsansvaret ska innebära att myndigheten är skyldig att vidta de åtgärder som krävs för att informationen ska kunna göras nationellt tillgänglig på ett standardiserat sätt i digital form. Åtgärderna ska resultera i att det finns metadata och tjänster för informationen samt att allt detta följer gällande standarder. Rätten att utfärda detaljerade handlingsregler (tekniskt och semantiskt ramverk) för åtgärderna kan delegeras till samordnande myndighet för informationsdomänen för geodata.</p> <p>En myndighet som är informationsansvarig för grunddata och nationell referensversion ska ha rätt att genom föreskrifter fastställa de standarder som ska gälla för informationen. I de fall detta inte är möjligt, exempelvis när informationsansvaret innehas av kommuner, ska istället den myndighet som ansvarar för den nationella tjänsten (den samordnande domänmyndigheten) kunna utfärda sådana föreskrifter. Utfärdandet av föreskrifter ska alltid ske i samråd med utpekade datavärddar.</p> <p><i>Frivilliga åtaganden:</i> Utifrån samhällets behov ska även andra aktörer kunna använda plattformen för att publicera sina geodata eller samverka kring geodata. Sådan anslutning bör vara frivillig och styras av behov. Anslutning till geodatasystemet måste beslutas av en ansvarig myndighet, lämpligen den samordnande domänmyndigheten, utifrån fastställda kriterier. Kriterierna torde i första hand beslutas på myndighetsföreskriftsnivå, eftersom de kan behöva ändras över tid utifrån den digitala utvecklingen.</p> <p>Vissa av dessa delar är idag reglerade i lagen (2010:1767) och förordningen (2010:1770) om geografisk miljöinformation. I den första etappen är det denna lagstiftning – utöver de lämnade förslagen till författningsändringar i delrapporten – som kommer att sätta de rättsliga ramarna för målbilden ovan.</p>

Roll	<b>Datavärd</b>
Aktör	<p>I en första etapp går denna roll inte att genomföra, eftersom det krävs författningsändringar. Nödvändiga ändringar för Lantmäteriet som datavärd har föreslagits i Lantmäteriets delrapport till detta uppdrag.</p> <p>Enbart vissa av regeringen utpekade statliga myndigheter ska kunna agera som datavärd. Valet av myndighet ska baseras på kopplingen mellan berörd information och underliggande domäner inom geodataområdet. Kriterier för detta bör vara fastställda på nationell nivå.</p>

	<p>Anledningen till denna avgränsning avseende utpekande är de rättsliga förutsättningarna som har utretts i delrapporten för detta uppdrag. Dessa handlar om upphandlingsregler och finansieringsform för datavårdar.</p>
Ansvar	<p>Datavårdskap föreslås vara ett nytt statligt ansvar på nationell nivå och syfta till att erbjuda en statlig ”servicetjänst” för informationshantering till nytta för det allmänna. Rätten att nyttja denna tjänst ska tillfalla statliga och kommunala myndigheter som har ett juridiskt informationsansvar.</p> <p>En datavård ska agera på uppdrag av en producent, där uppdraget talar om hur ansvaret ska vara fördelat mellan dessa aktörer utifrån ett rättsligt perspektiv. Datavärden ska dock också ha ett självständigt ansvar att se till att uppdraget utförs enligt instruktioner från den samordnande domänmyndigheten. Dessa instruktioner syftar till att skapa enhetlig och effektiv anslutning till plattformen.</p> <p>Rollen är självständig i förhållande till rollen samordnare.</p>

Roll	<b>Samordnare</b>
Aktör	<p>I en första etapp fokuseras på samordning inom geodataområdet, men i nästa steg krävs att det finns nationella riktlinjer för samordnare för alla typer av utpekade informationsdomäner. Detta utreds i regeringsuppdragen ”Säker och effektiv tillgång till grunddata” och ”Säkert och effektivt informationsutbyte”, där DIGG har en viktig samordningsroll på ett övergripande plan.</p> <p><i>Samordnare av process</i> Det finns idag olika typer av samordning kring informationshantering, vilka kan utövas av samma myndighet eller olika myndigheter. En typ av samordning är knuten till <i>sektorspecifika</i> verksamhetsområden, exempelvis planprocessen (Boverket) eller fastighetsbildningsprocessen (Lantmäteriet). Dessa områden utgör det rättsliga stödet för produktionskedjan av informationen.</p> <p><i>Samordnare av infrastruktur</i> En annan typ av samordning är knuten till en eller flera <i>informationsdomäner</i> som sträcker sig över <i>alla eller ett stort antal sektorer</i>. Geodata utgör ett exempel på en sådan informationsdomän. I dessa fall är verksamhetsområdet utformat som en ”stödfunktion” för andra sektorer (verksamhetsområdet är dock inte enhetlig reglerat för berörda myndigheter).</p> <p>Lantmäteriet ansvarar idag för domänen geodata, och verksamhetsområdet kallas ”informationsförsörjning”. Det kan finnas en domänövergripande ansvarig, men den frågan är för närvarande under utredning i regeringsuppdragen ”Säker och effektiv tillgång till grunddata” och ”Säkert och effektivt informationsutbyte”.</p>



Ansvar	<p>Samordningsansvar för infrastruktur innebär administrativ och teknisk samordning som syftar till att ge åtkomst till nationella tjänster för standardiserad information i digital form. Detta ansvar är delvis reglerat för verksamhetsområdet geodata i Lantmäteriets instruktion, delvis i lagen och förordningen om geografisk miljöinformation.</p> <p>Samordningsansvar för ett sektorspecifikt verksamhetsområde innebär samordning dels av processer och rutiner för exempelvis handläggning, dels av innehållet i den information som produceras. Detta ansvar är idag reglerat exempelvis i plan- och bygglagen eller fastighetsbildningslagen.</p>
--------	---

### 3.3 Styrning

Enligt uppdraget ska Lantmäteriet identifiera och beskriva långsiktigt fungerande samverkansformer mellan relevanta aktörer för arbetet med digitalisering och förvaltning av samhällsbyggnadsprocessen. Detta avsnitt och en del av det rättsliga ramverket handlar om att förklara varför styrningsfrågor är viktiga, vad styrning innebär för en infrastruktur och vad som påverkar valet av en styrmodell för en infrastruktur för geodata. Samverkan utgör en sorts styrmodell, och den måste jämföras med andra modeller.

Gällande rätt reglerar idag ett nationellt tillgängliggörande för ca 10 % av nämnda geodata. Reglerna för detta är fragmenterade, sektorspecifika och utgår från att information ska finnas i ett centralt statligt register eller motsvarande, för att kunna tillgängliggöras nationellt. Det finns inget tydligt rättsligt stöd för en kommun eller myndighet att i övrigt tillgängliggöra information i syfte att säkerställa nationell informationsförsörjning till samhällsbyggnadsprocessen. Det finns inte heller något tydligt rättsligt stöd för Lantmäteriet att tillgängliggöra nya geodata direkt från källan från andra aktörer.

Dagens rättsliga styrning av nationell informationsförsörjning bedöms därför utgöra ett hinder. Offentlig verksamhet ska ha stöd i rättsordningen, vilket är en grundläggande utgångspunkt för styrningen av de nationella komponenterna för informationsutbyte.

Geodata är en del av den nationella lösningen. Lantmäteriet bedömer att kärnan i denna styrning ligger i en definition av generiska roller och ansvar, som ska kunna fungera såväl vid tvingande informationsutbyte som vid samverkan. Ett första utkast till en sådan styrning baseras på beskrivningen av roller och ansvar i ovanstående avsnitt om förslag till konceptuell arkitektur (avsnitt 3.2). Gällande rätt är dock underutvecklad inom detta område, vilket föranleder en diskussion om vägval i den fortsatta utvecklingen. Lantmäteriet bedömer att följande utgångspunkter bör gälla för den fortsatta utvecklingen och utformningen av genomförandepLANEN.

- Förutsättningar för framdrift på kort sikt: På kort sikt behöver utvecklingen kunna ske enligt de förslag som har lämnats i Lantmäteriets delrapport för detta uppdrag. I övrigt behöver den initiala utvecklingen ske inom ramen för gällande rätt för att säkerställa framdrift.
- Förutsättningar för framdrift på lång sikt: Det finns idag ingen övergripande rättslig styrning för den sortens nationella lösning för tillgängliggörande som föreslås i denna rapport. Detta leder till att utvecklingen riskerar att resultera i en sektorspecifik lösning. Sektorsspecifika lösningar leder till ökad fragmentering och komplexitet i lagstiftningen, vilket enligt Lantmäteriet är både en risk ur rättssäkerhetssynpunkt och ett hot mot hela digitaliseringen av offentlig förvaltning. Rättsosäkerheten har en negativ påverkan på allmänhetens tillit till de utvecklade lösningarna. Den samordning som krävs på nationell nivå är av infrastrukturkaraktär, vilket talar för att rättslig styrning ska ske genom särskild författning. Enbart samverkan som styrmodell för nationella frågor av infrastrukturkaraktär räcker inte för att nå önskad effekt. (Se vidare förslag till genomförande i kapitel 4 samt bilaga 1.)

Nedanstående underavsnitt utgör en fördjupning kring nämnda utgångspunkter.

### 3.3.1 MYNDIGHETERS VERKSAMHET MÅSTE HA ETT TYDLIGT STÖD I RÄTTSORDNINGEN

Legalitetsprincipen är en av de principer som anses känneteckna en rättsstat, och den utgör en av grundbultarna i den svenska förvaltningen. Legalitetsprincipen är inte enhetligt definierad men brukar vanligtvis uppfattas som ett krav på att ingripande mot enskilda ska ha ett klart författningsstöd. Denna princip kommer bland annat till uttryck i 1 § tredje stycket regeringsformen (RF), där det framgår att all offentlig makt ska utövas under lagarna, och i 5 § första stycket FL, där det framgår att en myndighet endast får vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen. Legalitetsprincipen innebär alltså att myndigheternas maktutövning i vidsträckt mening ska ha stöd i någon av de källor som tillsammans bildar rättsordningen.<sup>28</sup>

Alla myndigheter ska bedriva sin verksamhet inom det område som utgörs av myndighetens ansvar och uppdrag (myndighetens kompetens). En myndighets kompetens regleras genom lag och förordning, vanligtvis myndighetens instruktion.

Myndigheterna är i sin myndighetsutövning självständiga i förhållande till regeringen vilket innebär att regeringen inte får besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag (se 12 kap. 2 § RF). Förvaltningsmyndigheterna har dock en lydnessplikt i förhållande till regeringen. Myndigheterna är därmed fristående i sin myndighetsutövning i förhållande till regeringen men är varken oberoende eller självständiga.<sup>29</sup>

<sup>28</sup> Prop. 2016/17:180 En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag s. 57 f.

<sup>29</sup> SOU 2013:80 Ett minskat och förenklat uppgiftslämnande för företagen s. 81 ff.

Vidare är myndigheter fristående i förhållande till andra myndigheter, och de verkar var och en inom sitt givna kompetensområde, med stöd i legalitetsprincipen.

### 3.3.2 STYRNINGEN AV INFRASTRUKTURER BEHÖVER SÄKERSTÄLLA ATT GÄLLANDE RÄTT FÖLJS

En infrastruktur för digitalt informationsutbyte inom den offentliga förvaltningen innebär i sig ett *samarbete* mellan myndigheter (och privata aktörer). För att infrastrukturen ska fungera krävs att roller och ansvar framgår av rättsordningen. De som deltar i infrastrukturen måste också veta vad som gäller vid tillgängliggörande eller tillgodogörande av information via infrastrukturen. Infrastrukturen behöver på något vis förvaltas, och reglerna för styrningen behöver träffa de samarbetande aktörerna över myndighetsgränserna. Det senare gör att det är nödvändigt att veta på vilket sätt samarbetet går att styra.

Otydlighet i sådan styrning utgör en risk för rättssäkerheten (jfr legalitetsprincipen). En annan risk med en otydlig styrning är att statens investeringar inte leder till önskad nytta och effekt för samhället, eller att investeringarna blir onödigt stora.

### 3.3.3 STYRNING GENOM FRIVILLIGA, ELLER GENOM TVINGANDE STYRMEDEL?

Lantmäteriet har inom detta uppdrag analyserat hur styrningen ser ut i sektorspecifika lösningar och jämfört resultatet med rättsliga lösningar i omvärlden (se nedan). En generell iakttagelse är att det finns en hårdare styrning genom tvingande regler om informationen är sekretessreglerad eller träffas av EU:s rättsakter. Ett svenskt exempel på detta är regler för informationsutbyte i fråga om utbetalningar i trygghetssystem<sup>30</sup>. Ett annat exempel är EU-direktivet Inspire, som har implementerats i svensk rätt genom lagen och förordningen om geografisk miljöinformation. I båda dessa exempel finns det någon form av tvingande handlingsregler för utpekade myndigheter. I det första exemplet finns det sekretessbrytande uppgiftsskyldigheter. I det andra exemplet finns det ett rättsligt informationsansvar och en skyldighet att delta i en infrastruktur. Informationsansvaret och skyldigheten har kompletterats med en särskild sekretessbrytande bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL).

I de flesta andra fall sker styrningen idag i form av samverkan mellan aktörer som har ett gemensamt verksamhets specifikt intresse i en viss fråga. Roller och ansvar tydliggörs i en överenskommelse eller ett avtal mellan berörda samverkansparter. Så länge samverkan kan ske inom ramen för ett specifikt verksamhetsområde, torde det finnas stöd i gällande rätt. Men rättsliga problem uppstår när denna typ av samverkan ska ske på nationell nivå.

<sup>30</sup> Se motiv till den detaljerade lagstiftningen inom detta område i SOU 2007:45 Utökad elektroniskt informationsutbyte mellan myndigheter.

Internationellt verkar trenden inom det rättsliga området vara att det skapas generella rättsliga regler som utgör ett ”paraply med spelregler” för myndigheters digitala informationsutbyte. Här följer några exempel från omvärlden.

- *Finland.* För styrningen av informationsförvaltningen<sup>31</sup> inom finsk offentlig förvaltning finns en särskild lag<sup>32</sup> som tydliggör att Finansministeriet ska ta hand om den allmänna styrningen av informationsförvaltningen. Detta omfattar bland annat planering av den konceptuella arkitekturen. I lagen finns också bestämmelser om att myndigheter ska sträva efter att ordna sin verksamhet så att de använder vissa utpekade registeruppgifter<sup>33</sup> för sina verksamhetsbehov. I Finland har Inspire-direktivet inte bara implementerats som en miljölagstiftning, utan där styr den infrastrukturen för geodata på ett generellt plan.<sup>34</sup>
- *Belgien.* I Belgien har lagstiftaren pekat ut auktoritativa data och auktoritativa källor för dessa data.<sup>35</sup> Sådan information är per definition unik och ska hämtas i första hand från den utpekade källan<sup>36</sup>. Denna skyldighet skapar i sig ett behov av kanaler för elektroniskt informationsutbyte. Till detta finns det en möjlighet att tillsätta en *Federal services integrator* (FSI). I dag finns det tre regionala FSI och tre sektorsspecifika FSI, bland annat för e-hälsa. En FSI har som uppgift att integrera och samordna möjligheterna till elektroniskt informationsutbyte. Den gör det genom att ordna samarbeten och ta fram standarder. Lagstiftaren på regional nivå kan ålägga myndigheter att ansluta sig till en FSI och att använda dess standarder. Alla FSI samarbetar även med en samordnare för att strömlinjeforma informationsutbytet via en så kallad *Federal Service Bus*. Något krav på att de ska samarbeta finns dock inte i lagstiftning. Även andra regionala plattformar för elektroniskt informationsutbyte används, exempelvis ”MAGDA” för regionen Vallonien.
- *USA.* I den nyligen (hösten år 2018) antagna geodatalagen i USA regleras roller och ansvar i detalj. Lagen används bland annat för att styra och avgränsa myndigheternas hantering av känsliga geodata.<sup>37</sup>

Enligt Digitaliseringsrådet tillhör Finland och Belgien de länder i Europa där flest företag analyserar *big data*. Detta bedöms som ett tecken på att styrning och underliggande strukturer, inklusive de för geodata (som är en central informationsresurs

<sup>31</sup> Begreppet definieras i 3 § Lag om styrning av informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen (10.6.2011/634): ”informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen [avser] en stödfunktion som tryggar skötseln av offentliga förvaltningsuppgifter med hjälp av informations- och kommunikationstekniska metoder och förfaranden”.

<sup>32</sup> Lag om styrning av informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen (10.6.2011/634), <https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2011/20110634>.

<sup>33</sup> Se 10 § samma lag.

<sup>34</sup> Lag om en infrastruktur för geografisk information (12.6.2019/421), <https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2009/20090421>.

<sup>35</sup> Law establishing and organising a federal services integrator, 15 August 2012, Art. 2.

<sup>36</sup> Only-Once Act, 5 May 2014, Art. 2.

<sup>37</sup> Geospatial Data Act of 2018 (GDA), (P.L. 115-254), H.R. 302, Subtitle F, Sections 751–759, USA, <https://www.fgdc.gov/gda/geospatial-data-act-of-2018.pdf>. Se även <https://www.fgdc.gov/what-we-do/manage-federal-geospatial-resources/a-16-portfolio-management/roles-and-responsibilities>.

för sådana analyser) ger resultat. Enligt Digitaliseringsrådet behöver Sverige införa en särskild process mot hämmande lagstiftning inom detta område (ett rättsligt beredningsorgan). Erfarenheten talar, enligt Digitaliseringsrådet, för att det kontinuerligt uppstår situationer där det visar sig att lagstiftningen skapar barriärer. Ett steg för att hantera sådana problem vore att införa en särskild process där hämmande reglering rapporteras och hanteras. Det behövs med andra ord ”en dörr in” till regeringskansliet så att begränsande lagar kan tas om hand och få en effektiv hantering.<sup>38</sup> Liknande förslag har också lämnats av Digitaliseringsrättsutredningen<sup>39</sup>.

I fråga om Sverige är Lantmäteriets slutsats av genomförd analys att befintliga lösningar för informationsutbyte har olika styrmodeller. Den stora skillnaden mellan dessa styrmodeller är att vissa bygger på samverkan, medan andra är tvingande genom lagar. Samtliga former av styrning som Lantmäteriet har analyserat på nationell nivå definierar roller och ansvar för inblandade parter. Det finns dock ingen generell rättslig ram som definierar roller och ansvar på en nationell infrastrukturnivå, vilket skapar otydlighet och dubbelarbete för myndigheter. Gällande rätt är underutvecklad inom detta rättsområde.

Valet av styrmodell påverkar effekten av styrningen på nationell nivå. Om det dessutom finns olika rättsliga styrmodeller för en och samma typ av företeelse utan att det är uppenbart varför, så blir effekten att det uppstår sektorsspecifika lösningar. Jämför exempelvis med förvaltningslagen, som ger gemensamma spelregler för myndigheter vid ärendehandläggning, och hur det skulle se ut i rättsordningen och i den praktiska tillämpningen, om myndigheter istället skulle vara tvungna att komma överens om vad som gäller vid ärendehandläggning i olika verksamhetsområden. Det är så styrningen ser ut i gällande rätt idag för myndigheters informationsutbyte.

Om syftet med en infrastruktur är att uppfylla ett viktigt nationellt intresse, kan det vara nödvändigt att definiera det offentliga åtagandet för nationellt informationsutbyte genom en lag. Lantmäteriet bedömer att detta behövs, som en övergripande styrning av nationella rättsliga komponenter i en myndighetsgemensam infrastruktur för informationsutbyte. Samverkan fyller dock en viktig funktion vid uppbyggnaden av infrastrukturen, eftersom uppbyggande är beroende av ett iterativt arbets sätt i syfte att säkerställa en behovsdriven utveckling. Samverkan kommer också fortsättningsvis att fylla en viktig funktion för att förvalta och utveckla infrastrukturen över tid. Lantmäteriet bedömer att en nationell styrmodell behöver tas fram och utvärderas parallellt med utvecklingen på nationell nivå. Olika domäner, såsom geodata, kan då fungera som piloter för sådan utveckling. Förslaget från Digitaliseringsrättsutredningen och Digitaliseringsrådet om att inrätta ett rättsligt beredningsorgan bör förverkligas. Detta organ bör få i uppdrag att föreslå en lagstiftning för en provverksamhet för en eller flera pilotområden.

<sup>38</sup> Digitaliseringsrådet, En lägesbild av digital infrastruktur, mars 2019, dnr 19-2608, s. 27 och 31.

<sup>39</sup> SOU 2018:25 Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering, s. 446 ff.

### 3.4 Informationshantering

Enligt regeringsuppdraget ska Lantmäteriet beskriva eventuella hinder exempelvis i registerförfattningar samt beakta gällande begränsningar kring offentliggörande av säkerhetskänslig information. En infrastruktur för myndigheters tillgängliggörande av geodata bygger på den grundläggande idén om att myndigheter har information som ska tillgängliggöras för att komma andra aktörer till nytta. Tillgängliggörande av information får dock endast ske i enlighet med gällande rätt.

Avsnitten 3.2 och 3.3 ovan beskriver förutsättningar för en myndighet att utföra en roll som är en del i en infrastruktur för informationsutbyte. Det här avsnittet beskriver förutsättningar som möjliggör själva *flödet av informationen* från en aktör till en annan. Förutsättningarna består i att säkerställa att det finns ett tydligt rättsligt stöd för tillgängliggörande av informationen samt att tillgängliggörandet är förenligt med regler om sekretess, integritet och säkerhet.

Lantmäteriets bedömning är att alla geodata som behövs i samhällsbyggnadsprocessen kan vara känsliga på ett eller annat sätt och i varierande grad. Huruvida de producenter som ska tillgängliggöra informationen har rättsligt stöd för det – där frågor om integritet, säkerhet och sekretess är beaktade – är inte klart. Ett problem med dagens lagstiftning är att det är svårt att peka på några generella regler som ger stöd för tillgängliggörande. Jämför exempelvis med offentlighetsprincipen eller utlämnande enligt 6 kap. 4–5 §§ OSL, som utgör en tydlig och övergripande rättslig reglering för en viss typ av tillgängliggörande av information från en myndighet. Däremot kan det saknas tydligt och likvärdigt rättsligt stöd för olika producenter att med hjälp av datavärdar och samordnare tillgängliggöra geodata till aktörer i samhällsbyggnadsprocessen. Producenterna får då stödja sig på olika grunder, vilket medför att det blir olika grunder för olika producenter.

Eftersom tillämpning av regler om sekretess, integritet och säkerhet till viss del är beroende av vilket som är det rättsliga stödet för tillgängliggörande, blir dessa aspekter svåra att beakta vid avsaknad av tydligt rättsligt stöd. Det otydliga rättsliga stödet för tillgängliggörandet av alla geodata bedöms utgöra en risk ur rättssäkerhetssynpunkt och utgör därmed ett hinder för målet.

#### 3.4.1 ÖVERSIKT AV GÄLLANDE RÄTT FÖR INFORMATIONSHANTERING

Juridiken kring myndigheters informationshantering utgår, som redan nämnts, från den svenska förvaltningsmodellen och befintliga myndighetsgränser och som utgångspunkt ansvarar varje myndighet självständigt för att tillgängliggörande av information sker i enlighet med gällande rätt. Juridiken som aktualiseras kan delas in i två kategorier. För det första aktualiseras frågan om myndigheten *får* tillgängliggöra information. Denna fråga avgörs med ledning av legalitet, sekretess, integritet och säkerhet. För det andra får myndighetens tillgängliggörande *följdverkningar* för myndigheten eller den mottagande parten i fråga om avgifter och immateriella rättigheter. I det följande är frågan om huruvida myndigheter *får* tillgängliggöra information av främst intresse.

De juridiska frågeställningarna handlar i stort om *vilken myndighet* som förvarar informationen och kan tillgängliggöra den, vem som är *mottagare* av informationen och *innehållet i informationen*. Dessa förutsättningar är vad som prövas när myndigheten undersöker om tillgängliggörande får ske.

En myndighet får bara vidta åtgärder som har stöd i författning vilket följer av legalitetsprincipen. Legalitetsprincipens innebörd ska dock tolkas i vid bemärkelse.<sup>40</sup> Rättsligt stöd för tillgängliggörande av information kan vara specifikt utformade handlingsregler i författning, exempelvis uppgiftsskyldigheter, eller mer allmänt hållna rättsregler, såsom serviceskyldighet enligt förvaltningslagen.

Myndigheter får inte röja information i strid med offentlighets- och sekretesslagen. Information som omfattas av röjandeförbudet är information som omfattas av sekretess. Om information omfattas av sekretess kan det för utlämnandet finnas sekretessbrytande regler, som medför att utlämnande får ske utan att sekretessbelagd information anses röjd i strid med offentlighets- och sekretesslagen. Sådana sekretessbrytande regler är generellt sett utformade för att myndigheten ska kunna utföra sina uppgifter på ett ändamålsenligt sätt.

Behandling av personuppgifter måste ske i enlighet med tillämplig dataskyddslagstiftning och registerlagstiftning. Enligt dataskyddsförordningen måste behandling av personuppgifter, för att denna ska vara laglig, ske för ett särskilt ändamål och på någon av de medgivna lagliga grunderna för behandling.<sup>41</sup> Generellt kan sägas att behandling av personuppgifter enligt dataskyddsförordningen är enklare att motivera ju större behov en myndighet har av att behandla personuppgifter för den uppgift som myndigheten är ålagd att utföra. Motsatsvis, om myndigheten har ett vagt rättsligt stöd för att utföra uppgiften är det svårare att motivera behandling av personuppgifter. Myndigheten kan förstås behandla personuppgifter med stöd av lagliga grunder som inte bygger på utförande av författningsstyrd uppgift, exempelvis avtal eller samtycke, men generellt lutar myndigheter sig mot de lagliga grunder som bygger på att myndigheten utför en författningsreglerad uppgift.<sup>42</sup>

I förekommande fall regleras viss av myndigheters personuppgiftsbehandling av s.k. registerförfattningar, som reglerar bland annat för vilka ändamål som en myndighet får behandla personuppgifter automatiserat. Det innebär att vid en myndighets elektroniska tillgängliggörande av information behöver tillgängliggörande ske i enlighet med de ändamål som stadgas i tillämplig registerförfattning om sådan finns.

---

<sup>40</sup> Prop. 2016/17:180 En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag, s. 57–58.

<sup>41</sup> Se art. 5 och 6 GDPR.

<sup>42</sup> Prop. 2017/18:105 Ny dataskyddslag, s. 57–58.

Ovanstående kan sammanfattas i en lista med fem frågor som en myndighet måste ha utrett för att tillgängliggöra information till en mottagare. För rättsenligt tillgängliggörande av information måste myndigheten (ej uttömmande):

- 1) känna till med vilket rättsligt stöd som utlämnande sker
- 2) beakta regler om sekretess i offentlighets- och sekretesslagen
- 3) beakta regler om personuppgiftsbehandling enligt dataskyddsförordningen/registerlagstiftning
- 4) beakta om det finns krav att ta ut avgifter för information samt upphovsrätter
- 5) tillgodose krav på informationssäkerhet i övrigt (se kap. 3.5).

Frågor om rättsligt stöd, sekretess, integritet och säkerhet beaktade tillsammans, bildar så kallade *rättsliga mönster*. De rättsliga mönstren illustrerar i sin tur hur lagstiftaren har eller inte har beaktat behov av tillgängliggörande av information.

Exempel på ett sådant mönster är att när myndigheten har en tydligt utpekad uppgift att utföra som innefattar tillgängliggörande av information, en *skyldighet* i form av exempelvis partsinsyn eller kommunikation enligt förvaltningslagen, eller 6 kap. 4–5 §§ offentlighets- och sekretesslagen, eller det rättsliga mönstret med informationsansvar enligt Inspire-direktivet, så har lagstiftaren vid införandet av uppgiften beaktat myndighetens behov av att bryta sekretess och behandla personuppgifter för att utföra uppgiften.

Det finns även rättsliga mönster där tillgängliggörande grundar sig på mer allmänt hållet rättsligt stöd, och där myndigheter på *frivillig väg* väljer att tillgängliggöra information med stöd av mer allmänt hållna rättsregler, exempelvis informationsförsörjningsansvar enligt myndigheternas instruktioner eller som en service enligt förvaltningslagen. Sådant tillgängliggörande kan handla om att myndigheter har uppfattat ett behov av tillgängliggörande av information. Eftersom lagstiftaren inte har konkretiserat sådant tillgängliggörande i en handlingsregel för myndigheterna, så saknas beaktande om huruvida det kan vara nödvändigt att bryta sekretess för uppgifterna eller huruvida det är nödvändigt att behandla personuppgifter. Följden av vagt rättsligt stöd för tillgängliggörande är att myndigheter kan uppleva osäkerhet i fråga om sekretess, sekretessbrytande regler och personuppgiftsbehandling.<sup>43</sup>

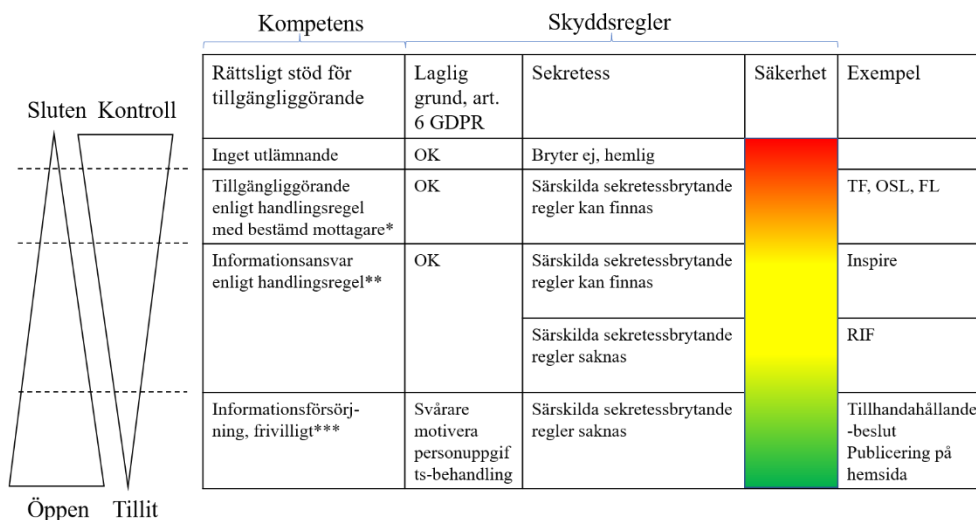
Ovan nämnda rättsliga mönster förklaras mer ingående nedan.

### **3.4.2 AVSAKNAD AV TYDLIGT RÄTTSLIGT STÖD FÖR TILLGÄNGLIGGÖRANDE I FORM AV "INFORMATIONSFÖRSÖRJNING"**

Lantmäteriet har jämfört olika rättsliga lösningar på nationell nivå för att kunna sätta den rättsliga lösningen för geodata i ett nationellt sammanhang. Detta har lett till framtagande av en illustration av gällande rätt för informationshantering (figur 5).

<sup>43</sup> SOU 2018:25 Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering, s. 100. Se även resonemang av Johnssén, Gustav (2018) Vidareutnyttjande av offentlig information, i Magnusson Sjöberg, Cecilia (red.), Rättsinformatik – juridiken i det digitala informations-samhället, Studentlitteratur, s. 374.





Figur 5. Rättsliga mönster bestående av reglering i gällande rätt av informationsflöden, utformade med hänsyn till informationens känslighet.

Illustrationen visar hur gällande rätt reglerar tillgängliggörande av information beroende på hur känslig informationen anses vara. Längst till vänster finns en ”pyramid” som visar graden av öppenhet för information. Ju mer känslig informationen är desto svårare är det att tillgängliggöra den. Det innebär i sin tur att den rättsliga skyddsmekanismen som består av olika typer av kontroll är omfattande på den nivån. Motsatsvis, om informationen är harmlös så kan den göras tillgänglig på ett enkelt sätt. Tabellen i illustrationen visar översiktligt att det finns regler för informationen i form av kompetensområde samt skydd utifrån integritet, sekretess och säkerhet.

Genom att sortera befintliga lösningar enligt de rättsliga mönster som illustreras ovan – exempelvis rättsinformationsförordningen, Inspire-direktivet eller lösningen med sammansatta bastjänster för ekonomiskt bistånd, SSBTEK, – har Lantmäteriet kunnat konstatera att utformningen av det rättsliga mönstret för informationshanteringen, liksom styrningen av denna, är starkt beroende av hur känslig informationen är. Det har också konstaterats att det rättsliga stödet för tillgängliggörande är tydligare för känslig information, medan det är vagt eller svårt att hitta för den mest öppna nivån. Nedan kommenteras detta ytterligare utifrån iakttagelser av vad som kännetecknar det rättsliga stödet för tillgängliggörande på de olika nivåerna. Asteriskerna härrör från figuren ovan.

- (\*) På denna nivå är det på förhand känt vilken information som avses och vem som är mottagare, till exempel genom uppgiftsskyldigheter, utlämnande enligt offentlighetsprincipen eller offentlighets- och sekretesslagen, eller kommunikation enligt förvaltningslagen. Tillgängliggörande sker enligt handlingsregel och det kan finnas särskilda sekretessbrytande regler för tillgängliggörandet.

- (\*\*) På denna nivå är det på förhand känt vilken information som avses på temanivå eller datamängdsnivå. Mottagarna har av lagstiftaren ringats in som ett ändamål eller som en bestämd eller obestämd mottagarkrets, till exempel genom Inspire-direktivet. Tillgängliggörande sker enligt handlingsregel och det kan finnas särskilda sekretessbrytande regler för tillgängliggörandet.
- (\*\*\*) På denna nivå saknas tydligt definierade handlingsregler för myndigheten att tillgängliggöra information. Tillgängliggörandet motiveras istället av ett uppfattat behov. Det innebär att inte heller mottagare preciseras i lagstiftningen. Avsaknad av handlingsregler medför att det saknas särskilda sekretessbrytande regler för tillgängliggörandet. Den information som omfattas av informationsförsörjningen kan vara antingen indirekt preciserad, genom att det finns anknytande registerförfattningar (exempelvis fastighetsregistret), eller utpekad i generella termer i myndighetens instruktion (exempelvis geografisk information)<sup>44</sup>. Idag finns det inga gemensamma regler för vad det rättsliga stödet är när en myndighet har som uppgift att försörja samhället med information. Denna otydlighet gör sig särskilt gällande för tillgängliggörande av öppna data, där myndigheten förväntas publicera information utan att det finns någon begäran att pröva för utlämnandet.<sup>45</sup> Ingen av de vanliga generella rättsliga stöden verkar kunna tillämpas på sådant tillgängliggörande. Stödet måste istället hämtas i indirekta bestämmelser, som kan finnas i myndighetens instruktion eller annan författning. Möjligen kan förvaltningslagens bestämmelse om serviceskyldighet användas som stöd, men det är svårt att motivera att denna skyldighet skulle ha som syfte att bidra till datadriven innovation i samhället. Det torde inte ha varit bestämmelsens ursprungliga syfte.

Lantmäteriet bedömer att ett nationellt tillgängliggörande av geodata för samhällsbyggnadsprocessen behöver täcka samtliga nivåer där informationsutbyte ska kunna ske, inklusive sekretessbrytande uppgiftsskyldighet. *Avsaknaden av ett tydligt rättsligt stöd för tillgängliggörande av alla geodata för samhällsbyggnadsprocessen utgör ett generellt hinder utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv.* Avsaknaden påverkar även tillämpningen av gällande skyddsbestämmelser i fråga om sekretess, integritet och säkerhet på ett negativt sätt.

För att hantera denna osäkerhet, och ändå få framdrift i fortsatt utveckling, föreslår Lantmäteriet att den första etappen av tillgängliggörandet avgränsas till sådana informationsmängder som ger mest nytta *och* går att härleda till ett tydligt rättsligt stöd (om än i en fragmenterad lagstiftning). I praktiken handlar det om information som redan omfattas av Lantmäteriets rättsliga stöd idag. Denna information utgör ca 10 % av alla geodata som behövs i samhällsbyggnadsprocessen. För att omfatta resterande geodata krävs att ett nytt tydligt rättsligt stöd utvecklas. Lantmäteriet

<sup>44</sup> Se 5 § förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet.

<sup>45</sup> Se SOU 2018:25 Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering, s. 100.

föreslår att det görs utifrån förslaget om provverksamhet, i form av nya regler för hantering av ett begränsat antal informationsmängder som efter tillämpning kan justeras och skalas upp, som nämns i avsnitt 3.3 och utvecklas i bilaga 1.

### 3.5 Särskilt om informationssäkerhet

Enligt uppdraget ska Lantmäteriet beakta de begränsningar som finns kring offentliggörande av säkerhetskänslig information. I detta avsnitt behandlas särskilt frågor om informationssäkerhet. Avsaknad av nationella lösningar för förmågor kring informationssäkerhet utgör en risk och en hämmande faktor för hela konceptet. De alternativ som finns handlar om att Lantmäteriet får utforma sektorsspecifika lösningar, vilka med största sannolikhet kommer att behöva göras om för att uppnå interoperabilitet på nationell nivå.

*Säkerhet* handlar i stor utsträckning om förtroende och hur mycket man litar på kunskaper, processer och teknik. *Informationssäkerhet* handlar om frågeställningar om vem eller vilka som har rätt att ta del av information eller förändra information samt när information ska vara tillgänglig.

*Lantmäteriet bedömer att nationella lösningar inom området för informationssäkerhet är den mest kritiska framgångsfaktorn för att nå målet om ett nationellt tillgängliggörande av alla geodata i samhällsbyggnadsprocessen. Mot denna bakgrund beskrivs nedan några aspekter som måste lösas men som Lantmäteriet inte kan lösa själv inom sitt eget ansvarsområde.*

#### 3.5.1 IDENTIFIERING FÖR ÅTKOMST

Att skapa en gemensam lösning i Sverige för digital identifiering är en förutsättning för att snabbare kunna utbyta information. För att information som inte är helt öppen ska kunna hämtas från flera olika teman, och detta oberoende av vem som exempelvis är datavärd för informationen, behöver en gemensam källa för användaridentitet användas. Denna centrala källa är något som saknas idag.

Idag finns det ett antal mer eller mindre sektorsspecifika lösningar och samman slutningar för identitetshantering. Ingen av dem har som målsättning att bli en heltäckande identitetslösning för hela Sveriges behov. Försäkringskassan tillhandahåller en identitetslösning, Myndighets CA<sup>46</sup>, för att leverera betrodd identifiering. Denna lösning är tillgänglig för myndigheter, och det är tjänstelegitimationer som levereras. SITHS<sup>47</sup> är en annan identifieringstjänst, som riktar sig till myndigheter och organisationer främst inom offentlig förvaltning. Den levereras av Inera och har framför allt en stark marknadsställning inom sjukvårdssektorn. BankID<sup>48</sup> är den största leverantören av digital identifiering i Sverige idag. Den drivs av ett privat företag, Finansiell ID-Teknik, som samägs av de flesta stora bankerna som verkar

<sup>46</sup> Försäkringskassans Myndighets CA <https://www.forsakringskassan.se/myndigheter/e-tjanster/myndighets-ca>

<sup>47</sup> Ineras SITHS <https://www.inera.se/tjanster/identifieringstjanst-siths/>

<sup>48</sup> Finansiell ID-tekniks BankID <https://www.bankid.com/>

på den svenska marknaden. Den riktar sig endast till privatpersoner, som om de har svenskt personnummer kan erhålla en digital id-handling.

För ett nationellt tillgängliggörande av geodata i samhällsbyggnadsprocessen behöver två fall av identifiering lösas.

Det första fallet handlar om *identifiering av konsument (användare)*. För att kunna hantera information som inte är helt öppen krävs en lösning för identifiering av användarna. Denna lösning måste hantera identifiering på ett sådant sätt att gränssnittet som tillgängliggör informationen kan lita på identifieringsinformationen. Eftersom flera olika myndigheter kommer att agera datavärd eller producent av information till samhällsbyggnadsprocessen, krävs en identitetsutfärdare som alla dessa kan lita på. Det närmaste alternativet som finns idag är BankID, som dock har den stora begränsningen att bara vända sig till fysiska personer med svenskt personnummer. Denna identifieringslösning stödjer alltså inte maskin till maskin-situationen, vilket gör att lösningen inte är lämplig.

Långsiktigt bör lösningen bli att någon myndighet får ansvar för att ta fram en heltäckande lösning för identifiering av åtminstone privatpersoner (fysiska personer), juridiska personer och tekniska system. För att möjliggöra fungerande datavärddar på kort sikt måste dock en tillfällig lösning komma på plats. En sådan lösning vore att varje datavärd ger ut identiteter, vilket skulle vara komplicerat för konsumenter som då skulle behöva identiteter från flera datavärddar. En annan sådan lösning vore att den myndighet som har samordningsansvar får i uppdrag att utfärda identiteter för användning. Detta förutsätter dock att det finns en lösning som gör att datavärddar kan lita på samordnarens identitetslösning.

Det andra fallet handlar om *identifiering av producent*. För att kunna tillgängliggöra information via en datavärd måste informationen först kunna laddas upp till denna. För att inte vem som helst ska kunna göra det måste dataproducenten identifiera sig innan uppladdningen påbörjas.

Antalet uppladdande källor är idag relativt begränsade, och de är alltid väl kända. Detta innebär att en konventionell metod för identitetshantering kan användas i det korta perspektivet. I detta fall bör datavärden utfärda identiteten som används av producenten vid uppladdning. Långsiktigt bör dock denna lösning ersättas av en nationell lösning för identifiering.

### 3.5.2 AUKTORISATION FÖR ÅTKOMST

Om informationen inte ska vara tillgänglig för alla användare i systemet måste det finnas en mekanism för att avgöra om en användare är behörig att ta del av informationen i en tjänst.

Det finns i Sverige idag ett fåtal så kallade federativa lösningar för auktorisering, där man kan kontrollera vilka rättigheter en viss identifierad användare har i systemet. Den största federationen är Sambi<sup>49</sup>, som är öppen för alla organisationer

---

<sup>49</sup> Sambi <https://www.sambi.se/>

inom hälso- och sjukvårdsområdet eller omsorgsområdet. I övrigt är de flesta federationer så kallade tvåpartsfederationer, där två parter har kopplats samman för att lita på varandras identifikationer och auktorisationer.

Att skapa en gemensam lösning för att ge tillgång till olika myndigheters utbud av tjänster som inte är öppna, bedöms vara ett komplext och tidskrävande arbete. Lösningen för överskådlig framtid bör vara att varje datavärd ger tillgång till sina tjänster, vilket också innebär att ansvaret att följa upp vilka som har tillgång till tjänster ligger hos respektive myndighet som agerar datavärd.

### 3.5.3 FÖRTROENDE FÖR INFORMATION

En viktig frågeställning är hur en konsument av information kan lita på information som levereras exempelvis från en datavärd, det vill säga inte direkt ifrån den som är informationsägare och ansvarig för informationen. Om man endast hanterar informationsmängder som ska konsumeras av människor, kan en viss del av denna förtroendebedömning lämnas över till den mänskliga konsumenten. I fallet med datavärdar är målsättningen större, eftersom konsumtionen ska innefatta även maskin till maskin-kommunikation. Det speciella med detta är att maskiner måste ha fasta, definierade faktorer för att kunna bedöma förtroende för information. Dessutom måste informationens kvalitet och aktualitet kunna uppfattas och tolkas maskinellt.

Såsom tidigare har konstaterats handlar säkerhet i hög grad om förtroende. I Sverige har medborgare generellt sett stort förtroende för statliga myndigheter och organisationers information. Detta betyder att användaren vanligtvis inte ifrågasätter informationens korrekthet. Om myndigheter även framgent ska kunna behålla detta förtroende är det viktigt att de kan visa att informationen är korrekt, särskilt eftersom en datavärd inte är tänkt att vara ansvarig för informationen som den levererar.

Mänskliga konsumenter kan bedöma förtroende på ett antal olika grunder, medan maskiner endast kan hantera inlärd mönster att agera på. Följaktligen måste lösningen innehålla någon form av signering eller möjlighet till maskinell validering. Hur sådan signering eller validering ska ske är starkt beroende av hur informationen ska ses ut vid lagring och leverans. Den tekniska lösningen behöver beakta detta.

### 3.5.4 SÄKERHETSSKYDD

Av 3 kap. 5 § säkerhetsskyddsförordningen (2018:658) framgår att uppgifter som omfattas av säkerhetsskydd under transport utanför kontrollerat nätverk, måste skyddas med hjälp av en kryptografisk lösning som har godkänts av Forsvarsmakten. Detta innebär i praktiken att någon form av signalskydd måste användas för att skydda informationen under transport.

Idag finns endast en metod för ett generellt skydd av information – användandet av intranätet *Swedish Government Secure Intranet* (SGSI) för informationsutbyte mellan myndigheter emellan. SGSI är dock endast godkänt för transport av uppgifter som

har klassats i den lägsta säkerhetsskyddsklassen, kallad ”begränsat hemlig”. För övriga uppgifter finns inte någon generellt godkänd metod tillgänglig. SGSI kan inte heller ses som en generell metod för skydd av informationen, eftersom det inte är en allmänt tillgänglig lösning.

Eftersom inga generella metoder för överföring av dessa typer av information finns, måste lösningen bli antingen att information som är klassad som säkerhetsskyddade uppgifter inte får överföras till en datavärd, eller att uppgifter som kan användas som delmängder i en aggregering som klassas som säkerhetsskyddade uppgifter inte får överföras till en datavärd.

Inom området säkerhetsskydd är möjligheten till aggregering av information en faktor som måste tas i beaktande, eftersom den kan påverka den samlade informationens känslighet. Även om varje enskild producentens information inte faller inom ramen för säkerhetsskydd, kan en kombination av information från flera producenter leda till en ”överblicksbild” som kan bli säkerhetsskyddsklassificerad. Bedömningen om och när aggregerad information blir säkerhetsskyddsklassificerade är svår att göra, både för producenter och för datavärddar.

För ett nationellt tillgängliggörande av geodata i samhällsbyggnadsprocessen bör särskilt två aspekter hanteras.

Den första aspekten handlar om *informationsklassning*. Eftersom konceptet utgår från att informationsansvaret ska innehas av producenten, och alltså inte hos den som tillhandahåller informationen, måste informationsklassning göras av producenten. Denna utgångspunkt bör ligga till grund för de krav på tekniskt och administrativt skydd som datavärden i sin tur ska erbjuda. Om datavärden ser stora skillnader i hur olika konsumenter klassar liknande information bör den initiera särskilda samordningsmöten. Som datavärd måste man dessutom beakta informationsklassificeringen och ha en diskussion med producenten för att bedöma informationen ur ett säkerhetsskyddsperspektiv.

Den andra aspekten handlar om *risk- och sårbarhetsanalys*. För att en sådan analys skall vara framgångsrik och ge svar på frågor som syftar till att skapa en balanserad säkerhetslösning för informationshanteringen (med hänsyn till både teknik, administration och process), krävs att den tänkta lösningen är väldefinierad.

### 3.5.5 ÖVRIGA SKYDD

De övriga skyddsåtgärder som krävs för att skydda informationen när den förvaras hos datavärden ankommer på de enskilda datavärdarna. Vilka tekniker och lösningar som används beror på kunskap, historiskt valda lösningar och befintliga processer hos respektive datavärd. Utgångspunkten är dock att det ofta är säkrare att använda befintliga skyddslösningar än att införa nya som man inte har lika stor kunskap och erfarenhet av. Inom detta område planerar Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att under hösten 2019 publicera en vägledning för grundläggande it-säkerhetsåtgärder.

## 4 Genomförandeplan

**Sammanfattning:** Lantmäteriet föreslår att den konceptuella arkitekturen implementeras i tre etapper.

Etapp I omfattar detaljplaninformation samt ca tio informationsmängder där information som behövs för att skapa en grundkarta enligt 5 kap. 8 § plan- och bygglagen har högsta prioritet. Etappen förutsätter beslut av regeringen senast den 31 december 2019 om juridiska och ekonomiska förutsättningar, enligt Lantmäteriets delrapport, samt ett beslut som initierar en rättslig lösning på lång sikt och att nödvändig rättsutveckling påbörjas under etapp I. Juridiska förutsättningar för en provverksamhet föreslås träda ikraft senast 31 december 2022.

Etapp II rör ca 150 informationsmängder av så kallad Basdata. Etappen förutsätter juridiska förutsättningar för en provverksamhet. Under denna etapp behöver lagstiftningen utvärderas och utredas vidare för att testa skalbarhet mot andra informationsdomäner. Arbete med att ta fram ett slutligt författningsförslag bör påbörjas av det rättsliga beredningsorganet

Etapp III innebär att det finns förutsättningar för att pröva och ansluta andra informationsmängder än de som identifierats tidigare. Etappen förutsätter att det slutliga författningsförslaget kan slutföras och föreslås av det rättsliga beredningsorganet.

### 4.1 Introduktion

Enligt uppdraget ska Lantmäteriet föreslå en genomförandeplan för hur infrastrukturen för geodata bör utvecklas för att möjliggöra ett nationellt tillgängliggörande av alla geodata i samhällsbyggnadsprocessen. Genomförandet är beroende av tilldelning av medel, juridiska anpassningar samt kapacitet i utvecklingsresurser hos samtliga parter. En annan faktor är också frågan om informationen kan tillgängliggöras som öppna data, då vi ser att framtagande och överenskommelse om avgiftsfinansiering fördelad på 290 kommuner och 40 myndigheter kommer att vara mycket resurskrävande.

### 4.2 Genomförande i tre etapper

Lantmäteriet föreslår ett stegvis genomförande av den konceptuella arkitekturen, i tre etapper (se tabell 1). Dessa etapper avgränsas av juridiska förutsättningar, men kan innehålla olika många datamängder (antal datavärdskap) inom denna, utifrån regeringens nivå av anslagstilldelning till Lantmäteriet samt beroende på hur fort en provlagstiftning kan komma till stånd. Lantmäteriet föreslås ha en samordningsroll för infrastrukturen i samtliga etapper, och uppbyggnaden av verksamhetsförmågor att hantera avtal och support kommer att behöva ske successivt, men en grundförmåga kommer byggas upp under etapp I. Vilka aktörer som ska kunna anslutas som producent samt vilka myndigheter som ska kunna agera som datavärd byggs på för varje etapp beroende på vilken information som ska tillgängliggöras. Samtliga etapper kräver kontinuerligt samarbete med kommuner,

systemleverantörer, Boverket, Länsstyrelserna samt organisationerna i Geodatarådet, dels för att säkerställa samordning av standardisering av geodata, dels för att säkerställa att resultatet möter behoven i samhällsbyggnadsprocessen men också verka för att befintliga handläggningsstöd utvecklas för att kunna nyttja den standardiserade digitala informationen.

I		Detaljplan samt Grundkarta*	Ca 10 informationsmängder
II		Basdata**	15 teman (ca 150 informationsmängder)
III		Övrig information som behövs	Inte kvantifierad ännu.

Tabell 1. Genomförandet föreslås ske i tre etapper.

Vilka datamängder som omfattas av begreppet grundkarta respektive basdata beskrivs nedan.

\* Grundkarta: Preliminärt rör det sig om följande informationsmängder: Höjd, Byggnad, Markdetaljer, Markanvändning och Marktäcke, Övrig väg, Adress, Ort-namn, Planer, Bestämmelser och Fastighet.

\*\* Basdata: enligt Rapport från myndighetssamverkan kring Nationella geodatastrategin 2016–2020 - Nationella basdata från stat och kommun<sup>50</sup> omfattas följande: Bild, Höjd och djup, Geodetisk infrastruktur, Adress, Markdetaljer, Vatten, Transportnät, Markanvändning och marktäcke, Byggnad, Planer/bestämmelser, Fastighetsindelning, Ortnamn, Administrativ indelning, Geologi och Tekniska försörjningssystem.

**Etapp I** (2019–2022) Kräver regeringens beslut enligt Lantmäteriets delrapport avseende Lantmäteriets roll som datavärd samt kommuners informationsansvar för detaljplaner enligt lagen om geografisk miljöinformation. Denna etapp omfattar informationen i detaljplaner samt informationen i grundkartor. Lantmäteriets roll som datavärd ska kunna användas även för annan information än detaljplaner, vilket även utgör en grund för denna etapp. Tillgängliggörande föreslås i övrigt ske inom ramen för gällande rätt med de begränsningar som gällande rätt innebär för arkitekturen och informationshanteringen.

Etappen förutsätter också beslut av regeringen senast den 31 december 2019 om att initiera en rättslig lösning på lång sikt. För att säkerställa ett rättsligt stöd med förslag till lagstiftning på lång sikt men med fokus på konceptet från etapp II (prov-verksamhet), krävs att nödvändig rättsutveckling påbörjas under etapp I. I förslaget behöver ytterligare datavärddar förutom Lantmäteriet samt informationsansvar för

<sup>50</sup> [Rapport från myndighetssamverkan kring Nationella geodatastrategin 2016-2020 - Nationella basdata från stat och kommun](#)



andra informationsmängder identifieras och ingå, varför Lantmäteriet under etappen behöver kunna föreslå vilka ytterligare datavärddar som behöver pekats ut och författningsregleras.

Lantmäteriet föreslår, i linje med förslag från Digitaliseringsrådet och Digitaliseringsrättsutredningen<sup>51</sup>, att regeringen tillsätter ett rättsligt beredningsorgan för att ta fram förslag till lagstiftning som kan utgöra grunden för en provverksamhet med ikraftträdande från etapp II. En tes och ett koncept till en ny lagstiftning beskrivs i bilaga 1. Rättsutvecklingen bör ske i iterationer för att säkerställa önskad effekt utifrån identifierade behov. Juridiska förutsättningar för en provverksamhet föreslås träda ikraft så snart som möjligt, dock senast den 31 december 2022.

Lantmäteriet föreslår även att regeringen beslutar om anpassning av lagstiftning kring fastighetsregistret vilket bedöms kunna ske som en separat statlig utredning. Förslag till anpassning av lagen och förordningen om fastighetsregister utarbetas också under denna etapp.

**Etapp II (2023–2028)** Denna etapp förutsätter att den långsiktiga rättsliga lösningen har trätt ikraft, (provverksamhet) och omfattar som minst etapp II. Denna etapp omfattar ca 150 informationsmängder (15 teman), inklusive informationsmängderna från tidigare etapper. Under denna etapp behöver lagstiftningen utvärderas och utredas vidare för att testa skalbarhet mot andra informationsdomäner. Det rättsliga beredningsorganet bör under denna etapp påbörja arbetet med att ta fram ett slutligt författningsförslag. Eventuellt kan ytterligare utvärdering planeras in.

**Etapp III (2025 ->)** Under denna etapp bör det slutliga författningsförslaget kunna slutföras och föreslås av det rättsliga beredningsorganet. Denna etapp innebär att det föreslagna konceptet är infört i stora delar och övergår till förvaltning. Etappen innebär att det finns förutsättningar för att pröva och ansluta andra informationsmängder än de som identifierats tidigare.

Lantmäteriet föreslår att de olika etapperna fortsatt drivs av regeringen i form av regeringsuppdrag för att säkerställa framdriften för digitaliseringen och målet om ett nationellt tillgängliggörande av alla geodata i samhällsbyggnadsprocessen.

---

<sup>51</sup> Digitaliseringsrådet, En lägesbild av digital infrastruktur, mars 2019, dnr 19-2608, s. 31, och SOU 2018:25 Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering, s. 446 ff.

## 5 Konsekvenser

### Sammanfattning:

Den ekonomiska nyttan med geodata i samhällsbyggnadsprocessen har uppskattats till 22,3–42,4 miljarder kronor per år för det svenska samhället. Nationellt harmoniserade och standardiserade geodata och nationell tillgång till dessa är en förutsättning för att realisera nyttan.

Kostnader: Lantmäteriet har identifierat investerings- samt förvaltningskostnader som uppstår i och med införande av etapp I, i det koncept som föreslås i arkitekturen och de funktioner denna behöver. Dessa är *Datavärd redo att ta emot data*, *Samordnare redo att hantera anslutning*, *Producentsamverkan på plats*, kommunernas kostnad vid anslutning till plattformen ingår i *Datavärd redo att ta emot data*. Lantmäteriet rekommenderar att den lösning som etableras i största möjliga mån tillgängliggör öppna data. Kostnaderna beräknas till år 2020 till 66 mnkr, varav 36 mnkr med anslagskrav, år 2021 till 171 mnkr varav 112 mnkr med anslagskrav, år 2022 till 248 mnkr varav 165 mnkr med anslagskrav. Angående kostnader för etapp II och III finns ännu för många beroenden för att kunna göra en rimlig bedömning. Lantmäteriet avser återkomma i kommande budgetarbete.

Lantmäteriets bedömning är att det föreslagna konceptet innebär ett utökat offentligt åtagande för informationsförsörjning. Lantmäteriet föreslår därför att regeringen inrättar ett rättsligt beredningsorgan för att initiera framtagande av en skalbar rättslig modell för konceptet, som sedan testas på ett eller flera pilotområden. Geodata föreslås utgöra en sådan pilot.

Lantmäteriet föreslår också att regeringen tillsätter en utredning för att modernisera lagen och förordningen om fastighetsregister i syfte att möjliggöra en smidig övergång från dagens informationshantering till morgondagens infrastruktur.

### 5.1 Introduktion

Enligt regeringsuppdraget ska Lantmäteriet beskriva kostnader för föreslagen lösning (den konceptuella arkitekturen) och konsekvenser för det offentliga åtagandet för informationsförsörjning. Dessa aspekter behandlas i avsnitt 0 respektive 5.4.

Till grund för denna rapport ligger först och främst de konsekvenser som beskrivs i Lantmäteriets delrapport till detta uppdrag. Delrapporten behandlar bland annat alternativa lösningar och konsekvenser för det kommunala självstyret.

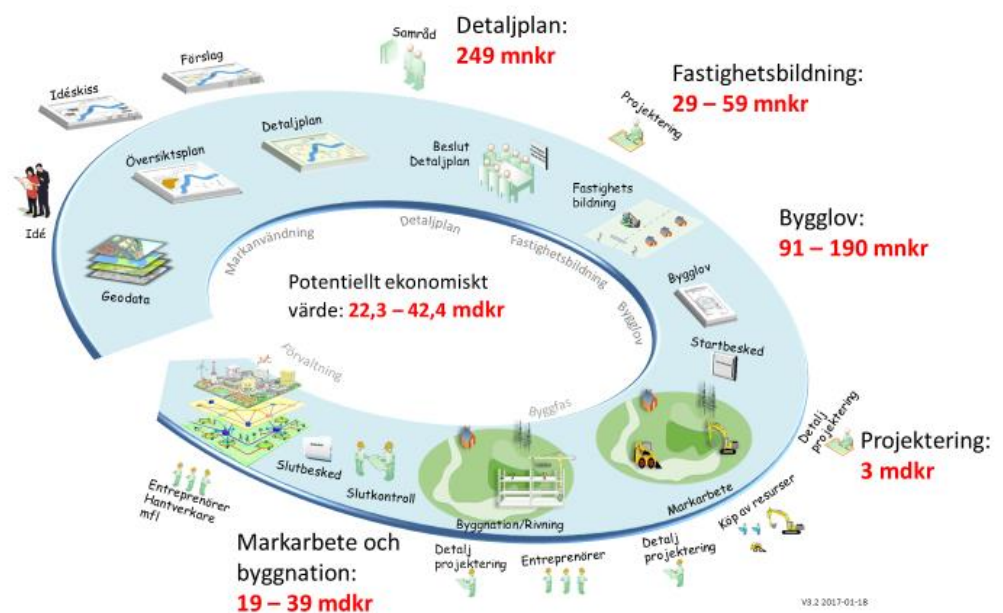
Lantmäteriet har dessutom valt att i denna rapport redovisa konsekvenser i form av ekonomisk nytta med ett nationellt tillgängliggörande av geodata i samhällsbyggnadsprocessen (avsnitt 5.2). Frågan om skalbarhet, det vill säga möjligheten att

använda den föreslagna arkitekturen i en nationell digital infrastruktur som omfattar även andra områden än geodata, behandlas också (avsnitt 5.5).

## 5.2 Ekonomisk nytta med geodata i samhällsbyggnadsprocessen

Lantmäteriet har genomfört en studie av den ekonomiska nyttan av geodata i samhällsbyggnadsprocessen<sup>52</sup>. Studien har gjorts i form av en metaanalys av potentiella ekonomiska besparingar genom användningen av geodata. Studien innehåller också ett kapitel om icke kvantifierbara nyttor. Uppskattningarna av besparingarna har baserats på både internationella studier och svensk information. Studien redovisas i bilaga 2 till denna rapport.

I studien dras slutsatsen att de årliga potentiella ekonomiska besparingarna i samhällsbyggnadsprocessen vid användningen av geodata, är mellan 22,3 och 42,4 miljarder kronor för det svenska samhället. Den stora spridningen i resultatet beror på att nyttan bedömts i ett spann, (t.ex. 5–10 timmar effektivare fastighetsbildning) vi har valt att inte använda ett medelvärde, utan låtit spannet genomsyra resultatet. Besparingsfördelningarna i processens olika delar framgår av bilden nedan (figur 6). Nationellt harmoniserade och standardiserade geodata och nationell tillgång till informationen, är förutsättningar för att realisera nyttan nationellt.



Figur 6. De potentiella ekonomiska besparingarna av användning av geodata i samhällsbyggnadsprocessen per år. Källa: Lantmäteriets rapport Ekonomisk nytta av ett nationellt tillgängliggörande av geodata i samhällsbyggnadsprocessen.

<sup>52</sup> Lantmäteriets rapport Ekonomisk nytta av ett nationellt tillgängliggörande av geodata i samhällsbyggnadsprocessen, Lantmäteriets dnr 519-2018/2889, LM2018/000925.

Besparingarna uppskattas fördela sig på följande sätt i processens olika delar.

*Översiktsplan:* Här pekar studien främst på icke kvantifierbara nyttor. Nyttan av att geodata tillgängliggörs och harmoniseras visar sig genom ökad transparens, förbättrad dialog och större möjligheter till visualisering med stöd av grundläggande geodata under arbetet med upprättande och genomförande av en översiktsplan. Kvalitetshöjning uppnås därmed i alla steg i samhällsbyggnadsprocessen med stöd av översiktsplanens ställningstaganden i kombination med faktaunderlag och aktuell, grundläggande geodata. Tidsbesparing sker genom tillgängligheten till information och möjligheten att kombinera och analysera annan geodata tillsammans med information i översiktsplanen. Det gäller bland annat vid pågående detaljplanering och handläggning av bygglovsansökningar.

*Detaljplan:* Den uppskattade kostnadsbesparingen avseende årsarbetstid som läggs ned på arbete med förfrågningar och utredningar i samband med detaljplaner är för kommunerna 172 miljoner kronor (mnkr), för regionala myndigheter 34 mnkr, för domstolarna 9 mnkr och för Trafikverket 34 mnkr. Den uppskattade sammanlagda besparingen blir därmed 249 mnkr per år.

*Fastighetsbildning:* Den statliga lantmäterimyndigheten och de kommunala lantmäterimyndigheterna skulle med hjälp av nationella standardiserade geodata kunna göra årliga kostnadsbesparingar motsvarande 21–43 mnkr respektive 8–16 mnkr. Totalt blir detta 29–59 mnkr per år.

*Bygglov:* Den potentiella kostnadsbesparingen för kommunerna till följd av besparad arbetstid genom användningen av digitala bygglovtjänster uppskattas till 91–190 mnkr per år.

*Projektering:* Viktiga faktorer i projekteringsfasen är att det finns en gemensam lägesbild och lättillgänglig information. Den uppskattade besparingen av byggnadskostnaderna, till följd av mer tillgänglig information, uppskattas uppgå till omkring 3 miljarder kronor (mdkr).

*Markarbete och byggnation:* De totala besparingarna avseende arbetskostnader vid husbyggnation uppskattas till 19–38 mdkr vid användning av geodata, BIM-modeller (Building Information Model) samt en gemensam lägesbild och information. Motsvarande besparingar vid infrastrukturbyggnation bedöms bli 0,4–0,9 mdkr. De totala besparingarna beräknas därmed bli ca 19–39 mdkr per år.

### 5.3 Kostnader

Lantmäteriet har identifierat investerings- samt förvaltningskostnader som uppstår i och med införande av den konceptuella arkitekturen och de funktioner denna behöver.

En plattform som ger tillgång till geodata som är förenade med avgifter, kommer att innebära betydligt större kostnader, jämfört med om enbart öppna data hanteras. Att ta fram och förvalta den affärsmodell som kommer att krävas för plattformen kommer att kräva ett omfattande och komplext arbete.<sup>53</sup> Vidare ställer avgifter och användningsvillkor krav på plattformens funktionalitet – kunden vill kunna se vad den ska betala för i kundkorgen. Att bygga in avgiftsmodeller i en teknisk lösning är enligt Lantmäteriets erfarenhet, komplext och kostsamt. För att säkerställa att vi uppnår största möjliga effekt av den lösning vi skapar och att minska investerings- och förvaltningskostnader, är Lantmäteriets rekommendation därför, att den lösning som etableras i största möjliga mån tillgängliggör öppna data. Kostnaderna nedan tar dock höjd för *inte* öppna data.

Kostnaderna har fördelats utifrån resultat som behöver levereras i etapp I. En grov beskrivning av resultatet är:

- Datavärd är redo att ta emot data
- Samordnare är redo att hantera anslutning till plattformen
- Producentsamverkan är på plats

Kommunernas kostnad vid anslutning till plattformen har räknats in i kostnader för Datavärdskap. Initiala kostnader för Datavärdskap består av investeringskostnader för uppbyggnad av datavärdskap (anslutning, kvalitetskontroll, lagring, tjänst), utveckling av tekniska lösningar samt omställningar för storskalig hantering av anslutningar och tillgängliggörande av tjänster och information samt informationen om dessa. Förvaltningskostnader uppstår successivt och består av kostnader för förvaltning av nya systemlösningar samt ökade förvaltningskostnader av den utökade producentsamverkan samt en mer storskalig hantering av anslutningar och tillgängliggörande. Kostnader uppstår även för den utökade producentsamverkan.

Eftersom datavärdskap kommer vara beroende av utvecklad lagstiftning och utökade anslagsmedel, samt kommunernas vilja till anslutning, har det varit svårt att ange en exakt kostnadsbild över tid. I och med detta kommer Lantmäteriet behöva

---

<sup>53</sup> Ett exempel är affärsmodellen för Geodatasamverkan som krävde två års arbete för tre personer på heltid och ett antal personer på deltid. I det exemplet var det 290 + ~20 offentliga aktörer som skulle vara köpare av data och fyra-fem som skulle "sälja".

En affärsmodell för den nationella plattformen omfattar köpare från kommersiell- såväl som offentlig sektor. I tillägg ska upp till 290 kommuner ha betalt. Det skulle innebära en mer komplex affärsmodell. Kostnaderna för att ta fram och förvalta affärsmodellen skulle kunna finansiera öppna geodata.

bygga upp en förmåga till flexibilitet avseende införande av antal datavårdskap utifrån givna förutsättningar i givna anslag. Den snabba uppskalning som föreslås är en utmaning och risk. Lantmäteriet arbetar sedan tidigare med IT-team som tjänst och avser utveckla denna förmåga, för att möta kapacitet- och kompetenskrav för detta uppdrag. Stora delar av kostnader för arbetet avser Lantmäteriet klara under befintligt uppdrag genom omställning och effektivisering. Lantmäteriet kommer behöva göra interna omställningar och en medvetenhet om detta finns i organisationen.

Lantmäteriet avstår från att göra estimering av kostnader för etapp II och III i detta läge, då det blir för osäkra beräkningar med för många rörliga parametrar. Nya mer precisa beräkningar kommer behöva göras inför implementering av etapp II och III, för att kunna ta hänsyn till erfarenheter från etapp I, effekter av föreslagen lagstiftning samt effekter av pågående EU-arbete med förändringar av PSI-direktivet. Kostnaderna för datavårdskap kommer också att förändras över tid. De kommer vara beroende av en större investeringskostnad av kapacitet, men detta behov uppstår först när flertalet kommuner anslutit sig och när en kommun väljer att ansluta sig råder inte Lantmäteriet över. Samtidigt kommer troligen skapandet av tjänster kunna effektiviseras över tid när standarder blir verksamma.

Lantmäteriet avser att återkomma med en löpande treårig estimering för kostnader kopplade till etapperna för införande, i samband med ordinarie budgetarbete.

I tabellen nedan (tabell 2) visas kostnader relaterade till etapp I i genomförandeplanen.

Resultat	Uppskattad kostnad (mnkr) för etapp I							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
<b>Datavärd/ar redo att ta emot data</b>								
Teknisk investering, mottagning, lagring samt tjänster 15 milj per tema	30	75	90	etapp II	etapp II	etapp III	etapp III	etapp III
Verksamhetskostnader 3 miljoner kr per tema personalkostnad i samv.	6	15	18	etapp II	etapp II	etapp III	etapp III	etapp III
Ersättning anslutningskostnad kommuner (+ utv. adapter)		20	30	50	50	30	30	30
Teknisk förvaltning		2	25	60	60	60	60	60
Verksamhetskostnader totalt personalkostnad			2	3	3	3	3	3
<b>Samordnare redo att hantera anslutning</b>								
Teknisk investering	11	20	10					
Etablering av plattformen/infrastruktur 2019 - 2021 personalkostnad	16	25	25					
Implementering nya anslutningar år 2022-2024 personalkostnad		1	6	7	6			
Teknisk förvaltning			17	17	17	17	17	17
Förvaltning år 2025-2027 personalkostnad						8	8	8
<b>Producentensamverkan på plats</b>								
Etablering av processer och verktyg	3	3						
Geodatasamverkan insamling "geovekst" personalkostnad			50	50	50	50	50	50
<b>Totalt</b>	63	158	223	137	136	118	118	118
<b>Varav med behov av anslag</b>	36	112	165	113	113	93	93	93
Kostnadstäckning för dagens intäkter			600	600	600	600	600	600

Investering  
Fövaltning

Tabell 2. Kostnader för implementering av etapp I.

Följande poster för etapp I finns beräkningar för enligt tabellen ovan.

*Datavärd redo att ta emot data* avser skapandet av nationella specifikationer, möjlighet till central lagring och nationellt tillgängliggörande via API. Därutöver tillkommer kostnader för förvaltning av denna tjänst samt anslutningskostnad för

kommuner. Denna kostnad kräver medel i form av anslag, i enlighet med beskrivning i kap 7 i delrapport för nationellt tillgängliggörande av digitala detaljplaner<sup>54</sup>.

*Samordnare redo att hantera anslutning* avser dels investeringskostnader för uppskalning och utveckling av tekniska lösningar, dels personalkostnader för tillkommande ramverk-, avtals- och supportarbete. Denna kostnad kan anses uppstå inom Lantmäteriets nuvarande uppdrag och bör täckas genom omstrukturering inom Lantmäteriet.

*Producersamverkan på plats* är ett arbete för att skapa storskalighetsfördelar vid produktion av geodata för Storskalig topografi samt Bild och Höjd. Kostnadsberäkningen grundar sig på motsvarande kostnad i Norge, ca 46 årsarbetskrafter. Denna kostnad bör på sikt sänka kostnaderna för produktionen av geodata, men när effekten märks och hur stor den blir, kan i dagsläget inte bedömas. För att säkerställa att aktuella geodata med överenskommen kvalitet kommer in i de uppsatta datavärds-lagren (Storskalig topografi, Bild och Höjd), kommer det att krävas viss utökning av personal. Lantmäteriet uppskattar behovet till två personer för Storskalig topografi och en person för Bild och Höjd, baserat på erfarenheter från dagens så kallade ABT-samverkan (producersamverkan mellan landets kommuner och Lantmäteriet rörande Adress, Byggnad och Övrig topografi). Även dessa kostnader kan ses som en del i Lantmäteriets nuvarande uppdrag och bör täckas genom omstrukturering inom Lantmäteriet.

*Kostnadstäckning för dagens intäkter* Detta är inte någon ny kostnad, men den finns idag spridd på många myndigheter. Kostnadstäckning (fortsatta intäkter) för samtliga dessa måste säkras via plattformen, såvida kostnaderna inte kan täckas av anslag för att släppas som avgiftsfria eller öppna data (avgiftsfria och utan begränsande villkor). I denna kostnad är kommunernas storskaliga information medräknad. Beräkningar finns sedan tidigare vad det torde kosta att öppna geodata från Lantmäteriet, Sveriges geologiska undersökning, Statistiska centralbyrån, Sjöfartsverket och kommunerna (de som idag tar ut avgifter för geodata inklusive minskade intäkter och vissa förvaltningskostnader). Enligt dessa beräkningar rör det sig om Lantmäteriet 340 mnkr, Statistiska centralbyrån 20 mnkr, Sveriges geologiska undersökning 6 mnkr, Sjöfartsverket 40 mnkr och kommunerna 200 mnkr.

I Lantmäteriets budgetäskande för öppna data ingår endast ett äskande för Lantmäteriets data (340 mnkr), summan som redovisas här är således en beräkning för samtliga aktörers geodata (600mnkr) utifrån genomförandeplanen.

---

<sup>54</sup> Lantmäteriets rapport Nationellt tillgängliggörande av digitala detaljplaner, Lantmäteriets dnr 519–2018/2889.

## 5.4 Påverkan på det offentliga åtagandet och registerförfattningar

### 5.4.1 KORT OM DET OFFENTLIGA ÅTAGANDET FÖR INFORMATIONSFÖRSÖRJNING

Staten har ett övergripande ansvar för samhällets grundläggande informationsinfrastruktur. Staten har även ansvar för utveckling av grundläggande principer för hur offentlig information ska tillhandahållas till samhället. Det övergripande målet för informationsförsörjning är att åstadkomma en bred användning av den grundläggande informationen för utveckling av olika delar av samhället.<sup>55</sup>

Statens ansvar för informationsförsörjning bör innebära att staten ska möjliggöra och styra den önskade riktningen för digitaliseringen. Idag är styrningen fragmenterad, otydlig och i många fall myndighetsspecifik.

### 5.4.2 KORT OM REGISTERFÖRFATTNINGAR

Flera av de informationsmängder som ingår i etapp 1 utgör fastighetsinformation enligt den registerlagstiftning som finns för det statliga fastighetsregistret. Enligt 3 § förordningen (2000:308) om fastighetsregister ska den typen av information redovisas i en registerkarta som tillhör registret. Denna lagstiftning reglerar i detalj hur informationen ska samlas in till registret från andra myndigheter, vem som får ajourhålla informationen i registret och hur informationen ska kunna presenteras, exempelvis i form av en registerkarta. Nämnade regler är ett exempel på hur det offentliga åtagandet för informationsförsörjning är reglerat idag, i det här fallet för fastighetsinformation. Förenklat kan sägas att målet om nationellt tillgängliggörande av informationen är detsamma jämfört med när fastighetsregisterlagstiftningen kom till, men vägen att uppnå målet är annorlunda idag jämfört med den väg som formats av lagstiftningen, det vill säga att information ska samlas in och lagras i ett register.

Den föreslagna arkitekturen innebär att informationen inte behöver samlas in och hållas i ett statligt register. Informationen kan tillgängliggöras nationellt genom att den hämtas direkt från källan och sammanställas utifrån de behov som finns. Det kan dock ändå finnas skäl för att fortsätta samla informationen i ett statligt register exempelvis av säkerhets-, integritetsskydds- eller andra skäl. Det krävs med andra ord en omprövning av det offentliga åtagandet kring relevant registerinformation för att klargöra om innehållet i det här fallet fastighetsregistret ska minskas, behållas eller utökas. I de fall information kan minskas, behöver det offentliga åtagandet för nationell försörjning fortsatt säkerställas för informationen. Lantmäteriets förslag innebär att detta ska i så fall ske genom den nya konceptuella arkitekturen med tillhörande ny nationell lagstiftning.

### 5.4.3 BEDÖMNING OCH FÖRSLAG

Lantmäteriet bedömer att det föreslagna konceptet innebär ett utökat offentligt åtagande för informationsförsörjning. Denna utökning består av två delar. Den ena delen är den nya rollen datavärd, som inte finns idag. Den andra delen är ett nytt till-

<sup>55</sup> SOU 2003:111 s. 216, 221 och 318 samt prop. 1995/96 :125 s. 19.



gängliggörande av geodata som inte är nationellt tillgängliga idag. Det nya nationella tillgängliggörandet föreslås ske genom en infrastruktur och direkt från källan.

För att hantera denna konsekvens föreslår Lantmäteriet ett systematiskt arbetssätt som leder till en rättsligt skalbar modell och därmed också en ny rättslig ram som tydliggör det offentliga åtagandet. Detta beskrivs i avsnitt 3.3 och 3.4 samt i bilaga 1.

Att tillgängliggöra data direkt från källan innebär en omfördelning av ansvaret mellan informationsförsörjande myndigheter i de fall informationen idag finns i ett statligt register. Dagens registerförfattningar för geodata ställer krav på att information ska samlas in och lagras centralt i ett statligt register. För att följa principen om ”hämtning vid källan” behöver relevant information lyftas ur registerförfattningen och styras genom det nya konceptet för tillgängliggörande. Eftersom detta innebär en omprövning av det offentliga åtagandet kring fastighetsregistret, bedömer Lantmäteriet att en statlig utredning bör tillsättas. En översyn och anpassning av lagen och förordningen om fastighetsregister är högsta prioritet för Lantmäteriet, parallellt med framtagandet av den nya rättsliga modellen för nationellt tillgängliggörande. Lantmäteriet föreslår att regeringen tillsätter en särskild utredare för att modernisera denna lagstiftning. Mer underlag kring detta finns i bilaga 3.

## 5.5 Möjlighet att skala upp konceptet till en övergripande digital infrastruktur

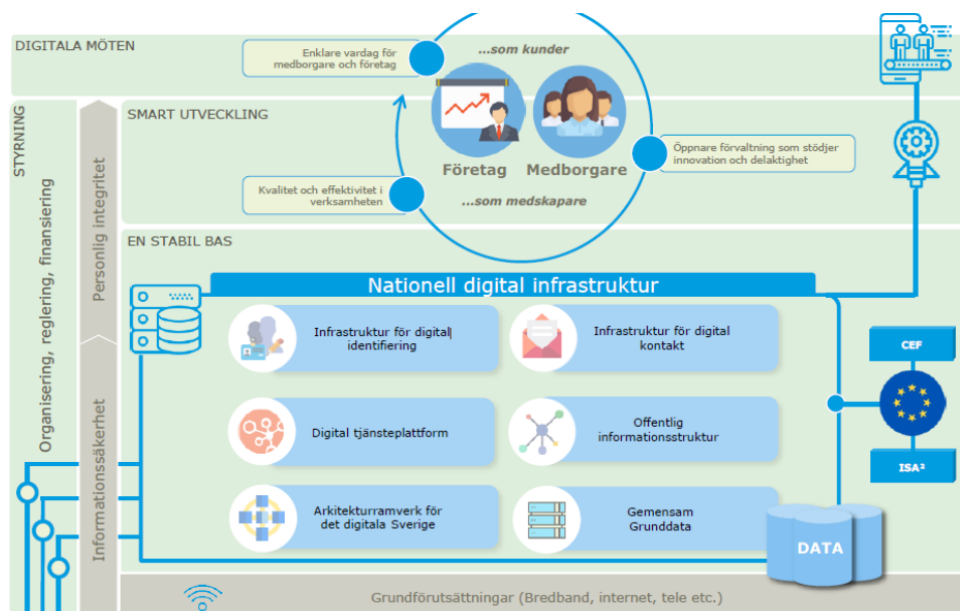
Lantmäteriets utgångspunkt för förslagen i denna rapport har varit att lösningarna ska vara skalbara och en del av den övergripande nationella digitala infrastrukturen. Konsekvenser av det motsatta, det vill säga dagens situation, är dels att användarna av informationen själva tvingas harmonisera åtkomsten till information från olika informationsdomäner, dels att investeringar inom det offentliga blir onödigt stora och överlappande per sektor och dels att styrningen för säkrare informationshantering mellan sektorerna blir svårare.

Hur hänger då det föreslagna konceptet ihop med den övergripande digitala infrastrukturen?

Ett exempel på en ”karta” över den övergripande digitala infrastrukturen har tagits fram av Ramböll på uppdrag av Finansdepartement 2016 (se figur 7)<sup>56</sup>. Denna används här som hjälp för att svara på frågan ovan.

---

<sup>56</sup> Ramböll, Förstudie Nationell digital infrastruktur, ärende Fi2016/03059/DF, november 2016.



Figur 7. Exemplifierande "kartbild" över en nationell digital infrastruktur.

Lantmäteriets förslag till en konceptuell arkitektur bestående av roller och ramverk för informationsförsörjning för geodata till samhällsbyggandsprocessen, omfattar främst fyra komponenter i figuren ovan, nämligen "Arkitekturramverk för det digitala Sverige", "Digital tjänsteplattform", "Offentlig informationsstruktur" samt "Gemensam Grunddata". De roller och ramverk som föreslås av Lantmäteriet bör vara skalbara för andra informationsmängder än geodata inom dessa fyra komponenter. Tillgång till övriga komponenter, det vill säga "Infrastruktur för digital identifi ering" och "Infrastruktur för digital kontakt", är liksom för alla offentliga aktörer en förutsättning för att föreslagna koncept ska kunna fungera. Dessa bör redan från början byggas som nationellt obligatoriska lösningar. Inom dessa områden lämnas därför inte några förslag. Istället hänvisar Lantmäteriet till det arbete som görs inom ramen för regeringsuppdraget "Säkert och effektivt informationsutbyte".

På vilket sätt kan då roller och ramverk för geodata skalas upp inom utpekade komponenter?

För *konsumenter* av infrastrukturen handlar skalbarheten i denna del om central anslutning, så att anslutning inte ska behöva göras till många infrastrukturer. Behovet av tillgång kan sedan vara behörighetsstyrt utifrån relevanta samhällsprocesser, exempelvis samhällsbyggnadsprocessen.

I fråga om *samordnare* finns det olika typer, beroende på komponent. Detta kan också uttryckas som nationellt samordningsansvar för respektive komponent. För grunddata kan det exempelvis finnas flera ansvariga beroende på typen av grunddata. Skalbarheten handlar i denna del om att skapa den ovan nämnda anslutningspunkten såväl för konsumenter som för producenter. Detta torde beröra komponenten "Digital tjänsteplattform". I övrigt handlar skalbarheten om att skapa rättsliga ansvarstyper för samordning som kan återanvändas oavsett vilken

informationsdomän som berörs. Detta gör att överlapp i ansvar undviks, vilket i sin tur underlättar kravställning på anslutning från de olika samordningsansvariga.

Angående *datavärddar* handlar skalbarheten i denna del om att ha en nationell serviceförmåga kopplad till den digitala infrastrukturen som stöd för producenter, främst kommuner. Detta syftar till att jämna ut skillnaden mellan digital mognad bland offentliga aktörer.

Beträffande *producenter* ligger skalbarheten i denna del i en rättslig definition av vad som krävs (kopplat till ”Säker och effektiv tillgång till grunddata”) för att ansluta information till infrastrukturen (informationsansvar) och när detta måste respektive får ske. Precis som i konsumenters fall, ska en producent inte behöva ansluta sig till många infrastrukturer om det inte är nödvändigt.

## Bilaga I

### Koncept till en skalbar rättslig lösning

I rapportens kapitel 3 beskrivs behovet av en enhetlig rättslig styrning och tydligare rättsligt stöd för de åtgärder som behövs för att nå målet om att tillgängliggöra alla geodata i samhällsbyggnadsprocessen.

Syftet med denna bilaga är att

- sammanfatta motivet till varför det behövs rättsutveckling
- beskriva en tes för en sådan rättsutveckling
- utforma ett koncept till en sådan lagstiftning i syfte att underlätta fortsatt diskussion och utformning av kommande steg i utvecklingen.

#### I. MOTIV

Motivet till rättsutvecklingen kan sammanfattas i tre delar: rättslig styrning, legalitet (rättsligt stöd för informationshantering eller informationsutbyte) och skalbarhet (aspekt av styrning av legalitet som påverkas negativt av rättslig fragmentering).

##### *Rättslig styrning*

Det finns idag ingen övergripande rättslig styrning för den sortens nationella lösning för tillgängliggörande som föreslås i denna rapport. Detta leder till att utvecklingen riskerar att resultera i en sektorspecifik lösning. Sektorspecifika lösningar leder till ökad fragmentering och komplexitet i lagstiftningen, vilket enligt Lantmäteriet är både en risk ur rättssäkerhetssynpunkt och ett hot mot hela digitaliseringen av offentlig förvaltning. Rättsosäkerheten har en negativ påverkan på allmänhetens tillit till de utvecklade lösningarna. Den samordning som krävs på nationell nivå är av infrastrukturkaraktär, vilket talar för att rättslig styrning ska ske genom särskild författning. Enbart samverkan som styrmodell för nationella frågor av infrastrukturkaraktär räcker inte för att nå önskad effekt.

##### *Legalitet*

En myndighet ska ha stöd i gällande rätt för sin hantering av information. Det rättsliga stödet för informationsförsörjning är idag otydligt. Otydligheten består främst i att det inte finns någon tydligt reglerad skyldighet för myndigheter eller rättighet för enskilda rörande ”nationell informationsförsörjning”. Det saknas alltså en motsvarighet till exempelvis offentlighetsprincipen eller utlämnande enligt 6 kap. 4–5 §§ OSL, som utgör ett tydligt rättsligt stöd för andra typer av utlämnande än ”nationell informationsförsörjning”. Eftersom frågan rör den grundlagsreglerade principen om legalitet, är otydligheten rörande tillgängliggörande av geodata tillräcklig för att bromsa utvecklingen av rättssäkerhetsskäl. Om det är otydligt enligt vilka bestämmelser myndigheter ska tillgängliggöra informationen, så påverkas också de rättsliga bedömningarna av sekretess, integritet och säkerhet på ett negativt sätt.

Det rättsliga stödet för informationsförsörjning är idag dessutom avgränsat så att det endast omfattar cirka 10 % av de geodata som behöver tillgängliggöras i sam-

hällsbyggnadsprocessen. Dessa omständigheter talar för att det behövs tydligt rättsligt stöd för tillgängliggörande av geodata i form av tvingande handlingsregler.

### *Skalbarhet*

En särskild aspekt av de båda delarna ovan rör möjligheten till skalbarhet. Skalbarhet innebär att sektorslösningar måste kunna fungera tillsammans på en nationell nivå. Skalbarhet innebär också att förvaltningsgemensamma komponenter i en infrastruktur (exempelvis säkerhetslösningar) inte ska behöva uppfinnas för varje sektor, utan ska kunna återanvändas.

Rättsutvecklingen måste ske så att den rättsliga modellen för nationellt digitalt informationsutbyte skapar förutsättningar för skalbarhet. Fragmenterad styrning som är svår att överblicka och påverka på nationell nivå, påverkar skalbarheten på ett negativt sätt.

## **2. TES**

Syftet med att formulera en tes är att kunna diskutera, testa och utveckla de rättsliga frågorna och svaren parallellt med utvecklingen i övrigt.

Den övergripande tesen är att det behövs en *ny lag om nationellt digitalt informationsutbyte* (digital förvaltning), initialt med tillämpning på en provverksamhet avseende geodata i samhällsbyggnadsprocessen.

Tesen beskrivs nedan i tre delar, som behandlar

- syftet med en ny lag samt vilka regler som behövs och för vem
- var reglerna hör hemma i rättssystemet
- hur befintliga relevanta regler ska integreras i den nya lagen.

### *Syfte, vad och för vem*

Syftet med en ny lag är att tillförsäkra den offentliga förvaltningen och enskilda tillgång till grundläggande information i standardiserad och elektronisk form. För detta behöver det finnas en infrastruktur (ett sammanhängande system) för ett nationellt digitalt informationsutbyte. Exempel på sådana regleringar finns i portalparagrafer för följande författningar:

- 1 § rättsinformationsförordningen (1999:175)
- 1 § lagen (2010:1767) om geografisk miljöinformation
- 1 § lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen.

De nya reglerna behöver definiera myndighetsuppgifterna i infrastrukturen genom att tydliggöra roller och ansvar (se förslag i rapportens avsnitt 3.2). De ska också utgöra det nödvändiga rättsliga stödet för att behandla informationen i infrastrukturen. Grunden till att behöva reglera rollerna är ett offentligt åtagande (statens ansvar) kring syftet ovan. Det offentliga åtagandet definieras som ett verksamhetsområde med uttalade myndighetsuppgifter för en eller flera förvaltningsmyndigheter. Exempel på en myndighetsuppgift som rör nationell informationsförsörjning finns i 3 § förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet: ”Lantmäteriet ska

verka för en väl fungerande försörjning med grundläggande geografisk information och fastighetsinformation i sådan omfattning, kvalitet och aktualitet att samhällets behov tillgodoses.”

Myndighetsuppgiften behöver konkretiseras med tydliga handlingsregler som syftar till att rikta det offentliga informationshanteringen, så att informationen kan bli nationellt åtkomlig i en standardiserad och digital form. Handlingsreglerna bör delas in i *obligatoriska handlingsregler* (skyldigheter) och *frivilligt deltagande*.

Obligatoriska handlingsregler bör gälla för utpekade myndigheter. De bör knytas till definierade informationsdomäner, i vilka det finns så kallade grunddata där behovet av viss information är stadigvarande över tid. Geodata utgör en informationsdomän med grunddata. Obligatoriska handlingsregler bör skilja på nivåer av skyddad information. Om sekretessbrytande regler behövs, bör dessa regleras i särskild ordning. För detta finns två typer av modeller – antingen en sekretessbrytande uppgiftsskyldighet eller en generell men uttrycklig sekretessbrytande bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen.

Ett samlat namn för de obligatoriska handlingsreglerna kan vara ”informationsansvar”, som definieras genom en legaldefinition. Detta kan jämföras med systematiken bakom regleringen inom dataskyddsområdet, där det finns ett ”personuppgiftsansvar”.

Frivilligt deltagande för andra än utpekade myndigheter kan eventuellt utformas som en rätt att delta i infrastrukturen, efter prövning av en myndighet med ett övergripande ansvar. Frivilligt deltagande bör omfatta övriga offentliga data som kan behöva anslutas beroende på behov. Det ska vara flexibelt att ansluta nya data och nya aktörer. Prövning av anslutning kan exempelvis ske genom beslut av en myndighet med övergripande ansvar. Kriterier för sådan anslutning behöver fastställas på nationell nivå. Användning av informationen i systemet ska kopplas till regler om sekretess, integritet och säkerhet. Vid behov ska det finnas specialreglering som tydliggör dessa regler i infrastrukturen. I annat fall behöver en hänvisning göras för att tydliggöra eventuella normkonflikter.

Det behövs resonemang om hur det kan säkerställas att ovan beskrivna regler baseras på behovsdriven utveckling. Som jämförelse kan nämnas den belgiska modellen, där en författningsreglerad skyldighet att återanvända data i sig driver behovet av att skapa en infrastruktur.

#### *Lagtekniska frågor och normhierarkisk placering av reglerna*

Eftersom informationsansvar ska peka på såväl statliga som kommunala myndigheter, behöver reglerna utformas som en lag. För statliga myndigheter skulle reglerna innebära en omfattande ”uppgradering” av den befintliga förordningen (2003:770) om statliga myndigheters elektroniska informationsutbyte. För kommunerna skulle detta innebära helt nya regler.

Lagtekniskt behöver en sådan lag förhålla sig till främst förvaltningslagen (2017:900), myndighetsförordningen (2017:515), kommunallagen (2017:725),

myndighetsinstruktioner och, i fråga om registerföring, registerförfattningar. Tesen i denna del är att den nya lagen skulle kunna utgöra en form av *Lex specialis* (speciallag) till förvaltningslagen i frågor om nationellt digitalt informationsutbyte. Den skulle också föranleda anpassning av vissa registerförfattningar. Nationell informationsförsörjning som rättsregel skulle kunna regleras som en utveckling av reglerna om samverkansskyldighet och serviceskyldighet, vilka i så fall får en utökad innebörd på grund av det nationella behovet och intresset av standardiserad och lättåtkomlig information. Speciallagen kan alltså ses som en författningsreglerad samverkan och service, för att tillgodose det nationella behovet och intresset av att vissa data är nationellt tillgängliga i digital form.

#### *Påverkan på andra relevanta regler*

Tesen i denna del är att den nya lagen inte skulle ändra tillämpningen av offentlighetsprincipen. Det behövs dock en rättspolitisk diskussion i frågan mot bakgrund av tidigare utredningar som analyserat förutsättningar för att införa en digital offentlighetsprincip.<sup>57</sup> Tesen om en ny lag som leder till nationellt tillgänglig information i digital form har en positiv påverkan på utvecklingen av offentlighetsprincipen.<sup>58</sup>

Den nya lagen skulle innebära att behovet av att föra in dubletter i statliga register minskar.

Den nya lagen måste vara underordnad andra regler om sekretess, integritet och säkerhet. Den kan dock användas för att styra förvaltningsgemensamma komponenter särskilt i fråga om säkerhet.

Säkerhetsklassning av information som ska kunna omfattas av det obligatoriska området kan påverka utformningen av lagen i lagteknisk mening. Det finns idag olika rättsliga mönster för hur sekretess bryts vid informationsutbyte för sekretessreglerad information.

### **3. PROVVERKSAMHET**

Att införa en ny lagstiftning som beskrivs i tesen ovan är omfattande och kan vara svårt inom den närmaste tiden. Det är dock en kritisk framgångsfaktor både för digitaliseringen, för de investeringar som görs och för att uppnå det aktuella målet om nationellt tillgängliggörande av alla geodata i samhällsbyggnadsprocessen.

För att göra rättsutvecklingen mer realistisk och mindre teoretisk, föreslås därför att den nya lagen tas fram i form av en provverksamhet som tillämpas på en eller flera pilotområden. Detta kan ske genom att det skapas antingen en generell nationell reglering som tillämpas enbart på några få utpekade informationsmängder under en begränsad tid, eller en reglering som gäller endast för den relevanta sektorn.

<sup>57</sup> E-offentlighetskommittén, SOU 2010:4 *Allmänna handlingar i elektronisk form*.

<sup>58</sup> Andra positiva initiativ som förbättrar förutsättningar för en digital offentlighetsprincip är trenden om ”öppna data” samt senaste förslag till ändringar i PSI-direktivet om avgiftsfria värdefulla data.

Utifrån sektorslösningen kan det sedan göras en aggregering av nödvändiga regler till nationell nivå.

En sådan provverksamhetsmetod för rättsutvecklingen möjliggör att juridiken utvecklas parallellt med utvecklingen i övrigt. Den medför också att utvecklingen sker behovsbaserat. Dessutom säkerställer den att nödvändiga investeringar får önskad effekt.

#### 4. KONCEPT TILL EN NY LAG OM NATIONELLT DIGITALT INFORMATIONSUTBYTE

Syftet med att beskriva ett koncept till en ny lag är att tillföra ytterligare underlag till en diskussion kring tesen – och på så sätt rama in och skissa på centrala rättsliga frågor som behöver analyseras och bedömas. Konceptet utgör inte något förslag till författningsändringar. Tanken är att konceptet ska kunna förändras utifrån slutsatser som dras exempelvis i andra regeringsuppdrag, såsom ”Säkert och effektivt informationsutbyte”.

Beskrivningen nedan sker utifrån systematiken i en vanlig lag och förordning. Den utgår från att reglerna i detta fall ska vara generella men initialt enbart tillämpliga på geodata som behövs i samhällsbyggnadsprocessen. Detta har sin grund i de etapper som beskrivs i den föreslagna genomförandeplanen i rapportens kapitel 4. Det görs här ingen fördelning mellan vad som bör finnas i en framtida lag respektive förordning, utan reglerna beskrivs i allmänna ordalag. Utgångspunkten är att reglerna ska ge rättsligt stöd men inte vara för hårt styrande, utan snarare stimulera effektiv och rättssäker samverkan kring digitalt informationsutbyte.

##### *Portalbestämmelse*

- Syfte med reglerna: Att tillförsäkra den offentliga förvaltningen och enskilda tillgång till grundläggande information i standardiserad och elektronisk form.
- Reglerna ses som *Lex specialis* (speciallag) till FL i fråga om nationellt digitalt informationsutbyte.

##### *Tillämpningsområde*

- Reglerna är underordnade i förhållande till regler om sekretess, integritet och säkerhet.
- Reglerna är underordnade det nya PSI-direktivet vilket innebär att tillgängliggörande sker som huvudregel avgiftsfritt.
- Reglerna är överordnade i förhållandet till registerförfattningar avseende registerföring. En myndighet ska kunna underlåta registerföring om tillgängliggörande kan ske enligt de nya reglerna (fram tills att registerförfattningen anpassas).
- (Reglerna utformas med beaktande av förslaget till myndighetsdatalag i SOU 2015:39)
- Reglerna är överordnade i förhållande till författningar som t.ex. lag om geografisk miljöinformation, som behöver integreras med de nya reglerna.
- Reglerna är eventuellt överordnade i vissa arkivfrågor där överlapp uppstår för arkivansvar som inte kan lösas med gällande regler.



- Förarbetena ring reglerna är eventuellt tydliggörande om tillämpningen av 2 kap. 13 § tryckfrihetsförordningen (1949:105) i förarbetena.

#### *Definitioner*

Det införs nya begrepp för att ringa in ansvarstyper, exempelvis informationsansvar och samordningsansvar för arkitekturramverk, tjänsteplattform, informationsstruktur. Geodata utgör i detta sammanhang en informationsdomän, vilket behöver klargöras i förhållande till andra informationsdomäner.

#### *Handlingsregler*

Syftet med handlingsreglerna är att säkerställa förmågorna i konceptet för att möjliggöra nationellt tillgängliggörande och klargöra ansvarsgränser. Exempel på frågor som behöver beaktas i handlingsregler:

- Det behövs en generisk beskrivning av roller och ansvar, se avsnitt 3.2.
- Handlingsreglerna behöver beskriva vad ansvaret innebär för att information ska kunna göras nationellt tillgänglig och vilken roll som berörs.
- Det bör framgå när handlingsreglerna ska vara obligatoriska och inte.
- Det bör framgå att relevanta handlingsregler utgör ett rättsligt stöd för informationsutbyte som innebär nationell informationsförsörjning.

#### *Obligatoriskt område för utpekade aktörer*

Det obligatoriska området innebär att handlingsreglerna är en skyldighet för utpekade aktörer och utgör därmed den rättsliga ramen för det offentliga åtagandet. En idé kan vara att styra det obligatoriska området så att det motsvarar det som ska anses utgöra nationella grunddata, det vill säga data där behovet av nationell åtkomst är mer stadigvarande.

Skyldigheter som rör producenter kan exempelvis utformas som ett informationsansvar vilket innebär att den utpekade myndigheten är skyldig att vidta de åtgärder som krävs, för att informationen ska kunna göras nationellt tillgänglig på ett standardiserat sätt i digital form. Åtgärderna kan avse framtagande av metadata och tjänster för informationen samt att allt detta följer gällande standarder för anslutning till den nationella tjänsteplattformen. Rätten att utfärda detaljerade handlingsregler för åtgärderna kan delegeras till samordnande myndighet för informationsdomänen.

En myndighet som är informationsansvarig för grunddata och nationell referensversion ska ha rätt att genom föreskrifter fastställa de standarder som ska gälla för informationen. I de fall detta inte är möjligt, exempelvis när informationsansvaret innehas av kommuner, ska den myndighet som ansvarar för den nationella tjänsten (samordnande domänmyndigheten) kunna utfärda sådana föreskrifter. Utfärdande av sådana föreskrifter ska alltid ske i samråd med utpekade datavårdar.

Exempel på frågor som bör hanteras:

- Det bör framgå när myndigheter eller kommuner *ska* följa handlingsreglerna och i vilka delar. Exempelvis för detaljplaner föreslås att kommuner har ett informationsansvar och att Lantmäteriet har ett infrastrukturansvar

för geodata, (inte avgränsat för geografisk miljöinformation som gällande rätt ser ut idag).

- Det behövs en rättslig mekanism för att hantera vissa sekretessfrågor mellan informationsansvariga myndigheter som behöver varandras information när de också agerar som konsumenter av informationen. Genom att skapa en skyldighet att delta i infrastrukturen och dela information skapas en rättslig mekanism för att hantera sekretessbrytande behov för en krets av utpekade aktörer, så som har gjorts i fallet med lagen om geografisk miljöinformation. En skyldighet att delta (datadelningsskyldighet) för informationsansvariga kan alltså vid behov förenas med sekretessbrytande verkan.
- Det bör framgå att informationsutbyte som idag baseras på särskilt reglerad uppgiftsskyldighet med sekretessbrytande verkan hanteras utanför denna lagstiftning. Tanken bakom denna avgränsning är förknippad med att grunden för åtkomst till information i sådana fall inte handlar om informationsförsörjning i vid mening.

#### *Frivilligt deltagande*

Detta handlar om att skapa flexibilitet för behov som förändras. Två utgångspunkter för denna flexibilitet är att

- en utpekad myndighet behöver kunna besluta om anslutning av frivillig producent utifrån vissa kriterier som möter ett identifierat behov samt att
- det rör sig enbart om offentliga data.

Utifrån samhällets behov ska alla typer av geodata kunna tillgängliggöras om det finns ett tillräckligt stort behov. På sikt bör infrastrukturen också kunna användas för att publicera geodata som inte produceras av offentliga aktörer. Redan idag finns det behov av sådana möjligheter för så kallad *crowdsourcing*. Anslutning till infrastrukturen måste kunna beslutas av en ansvarig myndighet, lämpligen den samordnande domänmyndigheten, utifrån fastställda kriterier. Kriterierna torde i första hand beslutas på myndighetsföreskriftsnivå, eftersom de kan behöva ändras över tid, utifrån den digitala utvecklingen.

#### *Övriga förvaltningsrättsliga regler*

- Eventuellt behöver det finnas klagande regler kring beslut enligt författningen och överklagande.

#### *Provverksamhet*

För att minska tröskeln för rättsutvecklingen inom detta område samt minska risken för en slags ”överstyrning” som inte leder till önskad effekt, bör rättsliga teser testas förslagsvis på avgränsade delar för att därefter utvärderas och skalas upp i relevanta delar. Exempel på avgränsningar och aspekter som kan diskuteras är:

- Tillämpningen av reglerna kan avgränsas i ett första steg till vissa aktörer, informationsmängder och tid (provverksamhet).
- Geodata bör kunna utgöra en pilot på grundval av egenskaperna som beskrivs i avsnitt 2.2 och 2.3: ”globala”, ”massiva” och ”värdefulla” data.
- Provverksamheten behöver utvärderas och testas i andra domäner.
- Avgränsningen kan med fördel följa genomförandeplanen i denna rapport.

- Särskild utredning av anpassning av fastighetsregisterlagen och tillhörande förordning behöver göras parallellt.

## **Bilaga 2**

Ekonomisk nytta av ett nationellt tillgängliggörande av geodata i samhällsbyggnadsprocessen

Bifogas separat.

## **Bilaga 3**

Behov av anpassning av fastighetsregisterlagstiftningen

Bifogas separat.