

2018-07-01

Handbok FRL

Lagen om fastighetsregister
(FRL)

Förord

Denna handbok har tagits fram i syfte att öka transparensen i Lantmäteriets bedömningar enligt lagen om fastighetsregister. Vi jobbar ständigt för att bli bättre på att ge snabba och rättssäkra bedömningar. Vårt motto i arbetet har varit att det ska vara lätt att göra rätt. Handboken ska hjälpa oss med det.

Tack till alla som har bidragit till att ta fram handboken! Handboken har präglats av ert fantastiska teamwork vilket gör den särskilt bra som verktyg i vårt fortsatta arbete.

Vi vill också tacka dig som läser denna handbok. Hittar du något som är fel eller som du tycker att man kan göra på något bättre sätt så tveka inte att höra av dig till juristgruppen på Geodata.

Till sist ett tack till alla Er som har bidragit med synpunkter på handboken.

Ändringshistorik

Versionsdatum	Beskrivning
2018-01-18	Startversion för ändringshistorik
2018-01-22	Anpassning till ny kommunallag, avsnitt 4.4.1
2018-05-25	Anpassning till ny dataskyddslagstiftning
2018-07-01	Anpassning till ny förvaltningslag

Innehåll

<i>Ändringshistorik</i>	3
<i>Förkortningar</i>	6
1 Handboken – för enhetliga bedömningar	8
1.1 Målsättningar	8
1.2 Disposition, metod och material	9
2 Att arbeta i offentlig förvaltning	11
2.1 Lagar och värdegrund.....	11
2.2 Offentlig förvaltning.....	11
2.3 Grundläggande krav i regeringsformen.....	12
2.4 Förvaltningslagen	14
2.5 Hantering av personuppgifter	19
2.6 Lagen om fastighetsregister	22
2.7 Avgifter och affärsmodeller	25
3 Myndigheternas serviceskyldighet	27
3.1 Upplysningsskyldighet och hjälpsamhet.....	27
3.2 Tillgänglighet	28
3.3 Gott bemötande	28
3.4 Gränser för serviceskyldigheten	29
3.5 "Vi vill ha det kunden X har..."	29
3.6 Sekretessprövningen - affärssekretess.....	30
4 Att handlägga FRL-ärenden	33
4.1 Vad är ett FRL-ärende?.....	33
4.2 Ett ärende inleds – grundläggande förutsättningar.....	33
4.3 Utgångspunkter för ändamålsprövningen.....	38
4.4 Närmare om ändamålen i 2 § FRL.....	47
4.5 Typ av åtkomst	66
4.6 Övriga krav enligt FRL och GDPR	73
4.7 Grundlagsskydd.....	74
5 Avgörande	78
5.1 Vem får fatta beslut?.....	78
5.2 Beslutets utformning.....	79
5.3 Omprövning och rättelse	83

5.4	Sökanden underrättas	84
5.5	Avslutande åtgärder	85
5.6	Överklagande och rättidsprövning.....	85
	<i>Käll- och litteraturförteckning</i>	<i>87</i>
	EU-rätt	87
	Svensk rätt.....	87

Förkortningar

Lagar, förordningar m.m.

DF	Delgivningsförordningen (2011:154)
DIFS	Datainspektionens författningssamling
DL	Delgivningslagen (2010:1932)
DSL	Lag (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen)
FBK	Fastighetsbildningskungörelsen (1971:762)
FL	Förvaltningslagen (2017:900)
FRF	Förordningen (2000:308) om fastighetsregister
FRL	Lagen (2000:224) om fastighetsregister
GDPR	Dataskyddsförordningen <i>{Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning)}</i>
HB	Handelsbalk (1736:0123 2)
JB	Jordabalk (1970:994)
KL	Kommunallag (2017:725)
KML	Kulturmiljölagen (1988:950)
KonkL	Konkurslagen (1921:255, 1987:672)
LMIF	Lantmäteriets interna föreskrifter
LMFS	Lantmäteriets författningssamling
MB	Miljöbalk (1998:808)
MFL	Marknadsföringslag (2008:486)
PBL	Plan- och bygglagen (2010:900)
PUL	Personuppgiftslag (1998:204)
PUF	Personuppgiftsförordning (1998:1191)
RB	Rättegångsbalk (1942:740)
RF	Regeringsform (1974:1529)
SFL	Lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter
SkL	Skadeståndslag (1972:207)
TF	Tryckfrihetsförordningen (1949:105)
UB	Utsökningsbalk (1981:774)

YGL	Yttrandefrihetsgrundlag (1991:1469)
-----	-------------------------------------

Myndigheter, domstolar m.m.

BN	Byggnadsnämnd (eller motsvarande)
HD	Högsta domstolen
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
HovR	Hovrätt
LM	Lantmäterimyndighet
LMV	Lantmäteriverket (Sedan 1 sept. 2008 = Lantmäteriet)
IM	Inskrivningsmyndighet
Lst	Länsstyrelsen
MD	Marknadsdomstolen
MMD	Mark- och miljödomstol
MÖD	Mark- och miljööverdomstolen
SKL	Sveriges Kommuner och Landsting
TR	Tingsrätt

Övriga förkortningar

DM	Direktmarknadsföring
OSIS	<u>O</u> ffentlighet <u>S</u> ekretess <u>I</u> ntegritet <u>S</u> äkerhet
OSIS-gruppen	En policygrupp inom Lantmäteriet som har till huvudsaklig uppgift att skapa praxis kring tillhandahållande-frågor genom att utifrån lagstiftning, praxis och interna regler lämna förslag till ställningstaganden i det enskilda fallet.
Artikel 29-gruppen	Artikel 29-arbetsgruppen för skydd av personuppgifter
prop.	Regeringens proposition

1 Handboken – för enhetliga bedömningar

1.1 Målsättningar

En av Lantmäteriets uppgifter är att samla in och behandla informationen i Sveriges officiella fastighetsregister. I det ingår uppgifter om hur marken i Sverige är reglerad och vem som äger vad, och information om taxering, adresser och byggnader.

Eftersom Lantmäteriet är ansvarig för registret, så är det också Lantmäteriet som avgör vilka andra aktörer som kan få tillgång till informationen i registret. Det avgörs med hjälp av lagen om fastighetsregister (FRL)¹, som bland annat anger för vilka ändamål som informationen i fastighetsregistret får behandlas. Fastighetsregistret kan sedan användas av andra aktörer för en mängd olika ändamål.

Att handlägga FRL-ärenden innebär många olika frågor att ta ställning till. Inte bara FRL aktualiseras för prövningar, utan en handläggare har en rad olika lagar att hålla koll på. Syftet med handboken är att bringa klarhet i dessa frågor, och vara till hjälp och stöd för den som ska handlägga FRL-ärenden.

Handboken ska också bidra till den nationella geodatastrategin genom att bidra till användbarheten och öppenheten.

1.1.1 ÖKAD TILLGÄNGLIGHET

Målet med handboken är att handläggningen av FRL-ärenden ska bli mer enhetlig. Därmed ska prövningen bli mer förutsägbar för Lantmäteriets kunder, och därmed blir informationen i fastighetsregistret mer tillgänglig för kunderna.

För att uppnå detta syfte har dessa delmål tagits fram:

- Alla handläggare ska handlägga lika
- Alla handläggare ska veta hur regelverket och Lantmäteriets rätts-tillämpning avseende FRL ser ut
- Alla handläggare ska kunna informera om grunderna i regelverket och Lantmäteriets rättstillämpning avseende FRL
- Alla handläggare ska veta när FRL-praxis saknas och frågan behöver hänskjutas till OSIS-gruppen
- Alla handläggare ska känna till beslutsbefogenheterna för FRL-beslut

Med handboken ska både den interna och externa transparensen i Lantmäteriets handläggning öka –både för handläggare och för kunder. Därtill ska effektiviteten, rättssäkerheten och likabehandlingen också öka.

Till en början ska handboken endast användas internt på Lantmäteriet, för handläggare och beslutsfattare i FRL-ärenden. De består av handläggare på sektionerna Kundsupport och leverans (I0703), Marknadsrelationer och

¹ Lagen om fastighetsregister (2000:224).

samverkan (I0706), Juridik (I0802), samt divisionschefen på Geodata. Handboken kan även vara intressant för Generaldirektören, Chefsjuristen, enhetschefen för Marknad, sektionscheferna för Affärsmodeller och produktägande (I0702), Kundsupport och leverans (I0703) och Marknadsrelationer och samverkan (I0706). Personalen som arbetar på sektionerna Fastighet (I0601) och Kart- och bildsekretess (I050101) har också pekats ut som potentiella intressenter till handboken.

1.1.2 KOPPLING TILL DEN NATIONELLA GEODATASTRATEGIN

Handboken har en tydlig koppling till den nationella geodatastrategin. De fyra viktigaste övergripande målen i Geodatastrategin för perioden 2016–2020 har Lantmäteriet och Geodatarådet pekat ut som:

1. Geodata är öppna
2. Geodata är användbara
3. Geodata är tillgängliga
4. Samverkan är väl utvecklad

Framförallt är det *användbarheten* och *tillgängligheten* som handboken kan bidra till. När Lantmäteriets rättstillämpning blir mer transparent blir det enklare för kunderna att förstå på vilka grunder vi gör våra ändamålsprövningar, vilket underlättar för dem att veta hur och när de har möjlighet att använda sig av Lantmäteriets data i deras verksamhet.

1.2 Disposition, metod och material

1.2.1 DISPOSITION

Handboken har fem kapitel, inledningskapitlet, *att arbeta i offentlig förvaltning, myndigheternas serviceskyldighet, att handlägga FRL-ärenden*, och slutligen *avgörande*. Samtliga kapitel är viktiga att läsa.

De inledande kapitlen ger en fördjupad bild av vad det innebär att arbeta i en offentlig förvaltning. De grundläggande kraven på den offentliga makten redogörs för, och följs av en presentation av de specifika reglerna om hur en offentlig förvaltnings arbete ska gå till. Myndigheternas serviceskyldighet har ett eget kapitel.

Därefter kommer kapitlen om ärendehandläggning och avgörande (beslut) och verkställighet. Det är centralt för förståelsen av ärendehandläggning och avgörande att läsaren också är bekant med de allmänna regler som presenteras i de inledande kapitlen.

1.2.2 METOD OCH MATERIAL

Vid framtagande av handboken har författarna använt sig av traditionell juridisk metod genom analys av lagtext, förarbeten och doktrin.

Handboken innehåller också en redogörelse för myndighetens beslutspraxis i FRL-ärenden samt rekommendationer och ställningstaganden som gjorts av Lantmäteriets OSIS-grupp, som bl.a. har till uppgift att skapa praxis kring tillhandahållandefrågor enligt FRL och utifrån lagstiftning,

praxis och interna regler lämna förslag till ställningstaganden i det enskilda fallet. Någon relevant domstolspraxis i FRL-ärenden finns dock inte.

När det gäller doktrin har de juridiska tjänsterna Karnov och Zeteo utnyttjats. Hänvisning till lagkommentarer och litteratur i dessa tjänster har skett i enlighet med regler för utformning av källhänvisningar som gäller för respektive tjänst.

Relevanta skrivningar från OSIS-praxissammanställning, 2016-12-15, dnr. 119-2016/5714, har vävts in i handboken. Till skillnad från denna sammanställning innehåller handboken inga sekretessreglerade uppgifter. Hänvisning till OSIS-gruppens möten sker enbart genom angivande av den månad en viss fråga har behandlats i OSIS-gruppen.

2 Att arbeta i offentlig förvaltning

2.1 Lagar och värdegrund

En statsanställd har både lagar och värdegrund att ta hänsyn till i sitt arbete.

Regeringen har i flera sammanhang framhållit att det är viktigt att de statsanställda har kunskap om och förståelse för förvaltningens grundläggande värden och rollen som statstjänsteman. Därför har en värdegrund tagits fram av Kompetensrådet för utveckling i staten, som sedan uppdaterats av Värdegrundsdelegationen. Utgångspunkten är att statstjänstemän arbetar i medborgarens tjänst.

Värdegrunden består av sex principer som statstjänstemannen ska ta hänsyn till:

- Demokrati
- Legalitet
- Objektivitet
- Åsiktsfrihet
- Respekt för lika värde, frihet och värdighet samt
- Effektivitet och service.

Vissa grundläggande bestämmelser om tjänstemäns anställningsförhållanden finns i regeringsformen (RF). I övrigt regleras detta främst i lagen om offentlig anställning (LOA) och lagen om anställningsskydd (LAS). Dessa författningar kompletteras av anställningsförordningen och av myndigheters instruktioner och arbetsordningar.²

Statstjänstemäns fel eller försummelse i tjänsten kan leda till tre olika typer av ansvar; disciplinansvar, straffansvar enligt 20 kap. brottsbalken (BrB)³ och skadeståndsansvar. Frågor om disciplinansvar prövas av Lantmäteriets personalansvarsnämnd (PAN).

2.2 Offentlig förvaltning

Att kunna skilja på offentlig förvaltning⁴ och enskild verksamhet är viktigt, eftersom de ofta styrs av olika lagar. Att definiera begreppet offentlig förvaltning är inte enkelt gjort, men de karaktäristiska dragen för offentlig förvaltning är maktbefogenheter, normbundenhet och rättssäkerhetsgarantier.

Maktbefogenheter innebär att det i många fall finns möjlighet, med stöd i lag, att rikta sanktionerade ålägganden.

Normbundenheten innebär att myndigheter inom den offentliga förvaltningen är styrda av olika författningsbestämmelser och rättsprinciper, till skillnad från enskilda och företag.

² Regeringsformen (1974:152), Lagen (1994:260) om offentlig anställning, Lagen (1982:80) om anställningsskydd. Anställningsförordningen (1997:373).

³ Brottsbalken (1962:700).

⁴ Von Essen, Ulrik, Arbete i offentlig förvaltning, Norstedts Juridik, uppl. 1 2014, s. 43 ff.

Rättssäkerhetsgarantier kompletterar normbundenheten och innebär till exempel möjligheten till överklagande av beslut och tillsyn av JO i den offentliga förvaltningen.

2.3 Grundläggande krav i regeringsformen

2.3.1 REGLERING AV DEN OFFENTLIGA MAKTEN

De grundläggande bestämmelserna om Sveriges statskick, och därmed också hur den offentliga makten ska utövas, finns i RF som är en av Sveriges grundlagar. Enligt 1 kap. 1 § RF utgår all offentlig makt från folket. Den främsta företrädaren för folkviljan är riksdagen och de andra folkvalda församlingarna på regional och kommunal nivå. Regeringen verkställer riksdagens beslut. Enligt samma bestämmelse utövas den offentliga makten under lagarna. Det finns också EU-rättsliga författningar som ska följas.

Myndigheterna ska tillämpa de lagar och förordningar, och utföra den verksamhet som riksdag respektive regering har beslutat om.

Regeringen beslutar om förutsättningarna för varje myndighets verksamhet. Det sker i myndighetens instruktion, i årliga så kallade regleringsbrev samt i särskilda beslut om uppdrag. För Lantmäteriets del finns dels den s.k. Lantmäteriinstruktionen⁵, dels årliga regleringsbrev och särskilda uppdragsbeslut. Av instruktionen framgår bland annat myndighetens huvudsakliga uppgifter och ledningsformer.

I RF finns flera grundläggande principer stadgade, som är viktiga att förhålla sig till i den offentliga förvaltningen. Nedan följer en presentation av några av de mest centrala principerna: legalitetsprincipen, objektivitetsprincipen, likhetsprincipen och proportionalitetsprincipen. Dessa principer nämns också i 5 § förvaltningslagen. En handläggare måste ha dessa principer i bakhuvudet när ärenden handläggs.

2.3.2 LEGALITETSPRINCIPEN

Legalitetsprincipen kommer till uttryck i 1 kap. 1 § RF som stadgar att den offentliga makten utövas under lagarna, dvs. lagar, förordningar och relevanta EU-rättsliga författningar. Legalitetsprincipen är inte enhetligt definierad men brukar vanligtvis ses som ett krav på att ingripanden mot enskilda ska ha ett klart författningsstöd, och därmed som ett skydd mot en nyckfull och godtycklig maktutövning från det allmännas sida. Den är en av de principer som anses känneteckna en rättsstat och tillmäts en avgörande vikt i EU:s rättssystem liksom i Europakonventionen för de mänskliga rättigheterna.

Legalitetsprincipen brukar också betecknas som principen om all maktutövningens *normbundenhet* vilken gäller för samtliga statliga och kommunala organ, inkl. de folkvalda församlingarna.

⁵ Förordning (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet.

2.3.3 OBJEKTIVITETSPRINCIPEN

Objektivitetsprincipen kommer till uttryck i 1 kap. 9 § RF som stadgar att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta *saklighet och opartiskhet*.

Det innebär att den som till exempel handlägger ett ärende måste se till att vara saklig och opartisk och lämna sina eventuella egna uppfattningar utanför. Objektivitetsprincipen har mynnat ut i bestämmelser om *jäv*, som presenteras mer i avsnitt 2.4.3.

Objektivitetsprincipen återfinns också i Europakonventionen och EU-rätten och är på samma sätt som legalitetsprincipen ett grundläggande kännetecken för en rättsstat. Bestämmelser som syftar till att garantera saklighet och opartiskhet inom den offentliga förvaltningen finns i såväl grundlag som vanlig lag.

2.3.4 LIKHETSPRINCIPEN

Alla människor är lika inför lagen och ska behandlas som sådant. Principen innebär att den som gör en bedömning måste avgöra vilka fall som är lika, genom att bestämma vilka faktorer som ska beaktas och som ska vara lika, och därmed förhindra en obefogad särbehandling som skulle strida mot likhetsprincipen.

Denna princip, likhetsprincipen, ligger väldigt nära den ovan nämnda objektivitetsprincipen, och det är omdiskuterat huruvida objektivitets- och likhetsprincipen är en eller två olika principer.⁶ Men man pratar ofta om en likhetsprincip. Likhetsprincipen ställer upp ett krav på konsekvens, som inte objektivitetsprincipen gör. Om författningsregleringen inte ger någon vägledning kan man tänka sig att det kan finnas flera alternativ till beslut som kan vara sakliga och objektiva – men likhetsprincipen kräver att lika fall behandlas lika även på sikt, i en konsekvent praxis. Att lika fall ska behandlas lika är dock ingenting som hindrar att myndigheten över tid ändrar sin praxis om den ger felaktiga resultat, så länge som praxisen ligger inom ramen för det som ställs upp i författningar. Detta för att garantera att legalitetsprincipen efterlevs.⁷

En viktig utgångspunkt, för legalitets-, objektivitets- och likhetsprincipen, är att tjänstemännens *personliga uppfattningar* aldrig får inverka vid utövanandet i sin roll som statstjänsteman.

2.3.5 PROPORTIONALITETSPRINCIPEN

Proportionalitetsprincipen ska prägla arbetet vid förvaltningsmyndigheterna. Den innebär att vid varje åtgärd som en förvaltning företar måste ha föregåtts av en *avvägning mellan de olika intressen som kan finnas i ett konkret ärende*. En åtgärd som företas i det allmännas intresse ska stå i rimlig proportion till de olägenheter den orsakar den enskilde.

⁶ Warnling-Nerep Wiweka, m.fl., Statsrättens grunder, Norstedts Juridik, 2007, s. 41.

⁷ Von Essen, Ulrik, Arbetet i offentlig förvaltning, Norstedts Juridik, uppl. 1, 2014, s. 90.

Att bedöma något enligt proportionalitetsprincipen innefattar tre steg.

1. Åtgärden ska vara *ägnad åt att uppnå* det tänkta ändamålet.
2. Åtgärden ska vara *nödvändig* för att uppnå ändamålet.
3. Åtgärden ska medföra fördelar som står i *rimlig proportion* till den skada som den förorsakar.

Även om inte ordet proportionalitet används i en viss bestämmelse, så kan det komma till uttryck genom t.ex. bestämmelser om att en åtgärd ska vara ändamålsenlig eller nödvändig.⁸ Detta innebär alltså att myndigheten själv måste bedöma åtgärden. En tjänsteman bör således ha i bakhuvudet att bara för att en åtgärd medges i lag, så betyder det inte att förvaltningen har fritt spelrum, utan proportionalitet måste beaktas.

2.4 Förvaltningslagen

2.4.1 INLEDNING

Det är förvaltningslagen⁹ (FL) som styr både hur *handläggningen* av ärenden ska gå till på en förvaltningsmyndighet, och hur myndigheten ska agera i fråga om *service*. Bestämmelserna i lagen reglerar alltså situationer som uppstår dagligen på en förvaltningsmyndighet, och att känna till dessa bestämmelser i det vardagliga arbetet är mycket viktigt.

Det framgår av FL:s inledande paragraf, 1 § FL, att lagen gäller för organ som är att klassa som förvaltningsmyndigheter. Lantmäteriet är en förvaltningsmyndighet som ska tillämpa bestämmelserna i FL. Själva begreppet förvaltningsmyndighet har samma innebörd i FL som i RF – och omfattar i första hand *organ som ingår som självständiga enheter på olika nivåer i den statliga och kommunala förvaltningsorganisationen*.¹⁰ I instruktionen från regeringen till Lantmäteriet stadgas att Lantmäteriet är förvaltningsmyndighet för frågor om fastighetsindelning, om grundläggande geografisk information och fastighetsinformation, om inskrivning enligt jordabalken och om geodetiska referenssystem.¹¹

Att förklara varje begrepp och regel på ett uttömmande vis låter sig inte göras, men den som vill fördjupa sig i FL:s innehåll kan med fördel läsa den speciallitteratur som finns på området.

2.4.2 GRUNDLÄGGANDE BESTÄMMELSER OM ÄRENDE OCH SERVICE

FL representerar en minimistandard för *handläggningen av ärenden* och tillhandahåller ett antal basregler som, när behov därav föreligger, kan kompletteras med speciella lagar eller förordningar anpassade direkt för ett visst förvaltningsområde.¹² Någon närmare definition av begreppet *ärende* finns inte i FL eller dess förarbeten, men utmärkande för handläggning av

⁸ Von Essen, Ulrik, *Arbete i offentlig förvaltning*, Norstedts Juridik, 1:a uppl. 2014, s. 95.

⁹ Förvaltningslagen (2017:900).

¹⁰ Prop. 1985/86:80 s. 57 och Bohlin, Alf, Nerep-Warmling, Wiweka, *Förvaltningsrättens grunder*, 1:a uppl., 2004, s. 57 f.

¹¹ Förordning (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet.

¹² Bohlin, Alf, Nerep-Warmling, Wiweka, *Förvaltningsrättens grunder*, 1:a uppl., 2004, s. 67 f.

ärende kan sägas vara, att den utmynnar i ett uttalande genom vilket myndigheten vill påverka andra myndigheters eller enskildas handlande. Däremot omfattar inte handläggningsreglerna verksamhet av typen att köra buss, släcka bränder eller hålla i undervisning i skolan.¹³

FL ska tillämpas vid både skriftlig och muntlig handläggning av ärenden men flera av lagens bestämmelser saknar praktisk betydelse vid muntlig handläggning.¹⁴

Hur myndigheten ska agera i fråga om service och tillgänglighet finns också reglerat i FL. Myndigheterna ska vara *serviceinriktade* och på ett smidigt och enkelt sätt hjälpa enskilda så att de kan ta till vara sina intressen. Myndigheterna ska vara *tillgängliga* för kontakter med enskilda och informera allmänheten om hur och när sådana kan tas. Tillgänglighet kan avse till exempel öppettider för mottagning, telefontider och emailkontakter.¹⁵ En myndighet ska i rimlig utsträckning hjälpa den enskilde genom att själv hämta in upplysningar eller yttranden från andra myndigheter. Myndigheternas serviceskyldighet presenteras på ett mer ingående sätt i kapitel 3.

FL reglerar också hur förvaltningsmyndigheter ska agera i förhållande till andra myndigheter, och det anges att de ska samverka med varandra inom respektive verksamhetsområden. Vissa bestämmelser i FL är dock myndigheterna bara skyldiga att tillämpa i förhållande till enskilda. Det gäller t.ex. bestämmelser om myndigheternas service och tillgänglighet i 6 och 7 §§ FL. Med begreppet *enskilda* i FL menas inte bara enskilda individer utan även andra privaträttsliga subjekt, exempelvis aktiebolag, handelsbolag, stiftelser och dödsbon. Däremot avses med enskild i princip inte organ för det allmänna, t.ex. kommuner. Ett sådant organ kan dock i vissa fall ha samma ställning som en enskild, t.ex. om det äger en fastighet.¹⁶

I det följande presenteras några av de mest centrala bestämmelserna i FL mer ingående.

2.4.3 JÄVSFÖRBUDET

Myndighetsarbete ska ske opartiskt och sakligt. Därför finns bestämmelser om jäv i FL, som säger att den som är jävig inte får ta del i handläggningen av ärendet och inte heller närvara när ärendet avgörs. Bestämmelserna syftar både till att undvika faktiskt jäv, och också till att upprätthålla förtroendet för myndigheten. Det som är avgörande är alltså inte om tjänstemannen är opartisk eller inte, utan hur det kan *uppfattas* av utomstående. Därmed gäller jävsreglerna alla som är involverade i ett ärende. En jävig, eller eventuellt jävig person, får dock utföra sådana uppgifter som inte någon annan kan utföra utan att handläggningen försenas avsevärt.

Det finns flera former av jäv och de är listade i 16 § FL.

¹³ Prop. 1985/86:80, s. 14.

¹⁴ Bohlin, Alf, Nerep-Warmling, Wiweka, Förvaltningsrättens grunder, 1:a uppl., 2004, s. 61.

¹⁵ Von Essen, Ulrik, Arbete i offentlig förvaltning, Norstedts Juridik, 1:a uppl., 2014, s. 43 ff.

¹⁶ Prop. 1985/86:80 s. 59.

Parts-, intresse- och närståendejäv innebär att en person är jävig om hen eller någon närstående är part i ärendet eller annars kan antas bli påverkad av beslutet i en inte oväsentlig utsträckning.

Ställföreträdar- och ombudsjäv innebär att en person är jävig om hen eller någon närstående är eller har varit ställföreträdare eller ombud för en part i ärendet eller för någon annan som kan antas bli påverkad av beslutet i en inte oväsentlig utsträckning. Regeln är tillämplig på ställföreträdarskap för både fysiska och juridiska personer, t.ex. en vårdnadshavare eller ledamot i styrelsen för ett bolag.

Tvåinstansjäv föreligger om någon har medverkat i den slutliga handläggningen av ett ärende hos en annan myndighet och till följd av detta redan har tagit ställning till frågan. Detta fungerar som ett skydd mot att en tjänsteman "prövar sitt eget beslut".

Delikatessjävet är en så kallad generalklausul, och den tar sikte på fall där det finns någon annan särskild omständighet som gör att hens opartiskhet i ärendet kan ifrågasättas.

Varje tjänsteman bör självmant bevaka vilka kopplingar hen kan ha till ett ärende och självmant ge till känna om det kan finnas en omständighet som kan utgöra jäv. Vem som helst kan dock begära en prövning av ett jävsförhållande, och då ska myndigheten pröva frågan. Om personen anses som jävig får hen inte längre befatta sig med ärendet. Om myndigheten däremot anser att personen inte är jävig, och personen får fortsätta handha ärendet så måste myndigheten meddela ett särskilt beslut i frågan.¹⁷

2.4.4 UTREDNINGSSKYLDIGHET OCH EFFEKTIVITET

Vid beredning av ett ärende ska en myndighet se till att det *blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver*. Denna bestämmelse finns i 23 § FL. Bestämmelsen innebär att myndigheten har en skyldighet att se till att de ärenden som handläggs blir tillräckligt utredda, och att eventuella oklarheter och otydligheter undanröjs innan ärendet kan avslutas. En enskild part som inleder ett ärende ska medverka genom att så långt som möjligt ge in den utredning som parten vill åberopa till stöd för sin framställning. Myndigheten kan om det behövs genom frågor och påpekanden verka för att den enskilde förtydligar eller kompletterar sin framställning. En myndighet har också en skyldighet att samverka med andra myndigheter och i rimlig utsträckning hjälpa enskilda genom att själv inhämta upplysningar eller yttranden från andra myndigheter.

Myndigheten har alltså ett stort ansvar att se till att det finns tillräckligt med underlag i ett ärende för att fatta ett beslut på. Det bör dock noteras att den enskilde fortfarande kan ha *bevisbördan* för att bevisa att något förhåller sig på ett visst sätt.

¹⁷ Von Essen, Ulrik, Arbete i offentlig förvaltning, Norstedts Juridik, 1:a uppl., 2014, s. 91 ff.

Att definiera exakt vad som krävs i utredningshänseende är svårt eftersom det skiljer sig från ärende till ärende.¹⁸ Det viktiga är att myndigheten ser till att underlaget som man fattar beslut på är fullgott.

I 9 § FL föreskrivs att handläggningen av ärenden ska vara så enkel, snabb och kostnadseffektiv som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. Hur dessa krav ska uppfyllas anges inte utan detta är i princip upp till myndigheten att avgöra. Det innebär att myndigheten måste hitta ett sätt att utreda ett ärende så att rättssäkerheten för den enskilde är tillgodosedd, på ett enkelt, snabbt och kostnadseffektivt vis.

2.4.5 RÄTTEN TILL PARTSINSYN

Den som är part i ett ärende, dvs. en sökande, klagande eller annan part, har rätt att ta del av allt material som har tillförts ärendet. Detta kallas för *rätten till partsinsyn* och finns i 10 § FL.

Här kan det uppstå frågor om hur denna rättighet förhåller sig till sekretessbestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen (OSL)¹⁹, eftersom handlingarna kan innehålla uppgifter som normalt sett skulle sekretessbeläggas. Då gäller huvudregeln att sekretess inte hindrar rätten för en part att ta del av handlingar eller annat material i ett ärende, men det finns undantag för vissa uppgifter som av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att de inte röjs, enligt 10 kap. 3 § OSL.

Myndigheten är i sådana fall ändå skyldig att på annat sätt lämna parten upplysning om vad materialet innehåller i den utsträckning det behövs för att parten ska kunna ta till vara sin rätt om det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen ska skydda. En part kan aldrig hindras att få ta del av uppgifter i dom eller beslut eller överhuvudtaget av uppgifter som lagts till grund för avgörandet av ett mål eller ärende och som hen enligt rättegångsbalken har rätt att ta del av.

2.4.6 KOMMUNIKATIONSSKYLDIGHET

Med samma berörda parter som vid partsinsynen (en sökande, klagande eller annan part) finns en *kommunikationsskyldighet*. Denna skyldighet innebär att Lantmäteriet inte får fatta beslut i ett ärende utan att, om det inte är uppenbart obehövt, underrätta den som är part om allt material av betydelse för beslutet och ge parten tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över materialet enligt 25 § FL.

Det finns vissa undantag från denna kommunikationsskyldighet och de listas i samma bestämmelse.

1. Om ärendet gäller anställning av någon och det inte är fråga om prövning i högre instans efter överklagande,
2. Om det kan befaras att det annars skulle bli avsevärt svårare att genomföra beslutet, eller

¹⁸ Von Essen, Ulrik, *Arbete i offentlig förvaltning*, Norstedts Juridik, 1:a uppl., 2014, s. 91 ff.

¹⁹ Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

3. Om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver att beslutet meddelas omedelbart.

Myndigheten bestämmer hur underrättelse ska ske. Underrättelse får ske genom delgivning. Underrättelseskyldigheten gäller med samma begränsningar som gäller för rätten till partsinsyn.

2.4.7 DOKUMENTATIONSSKYLDIGHET

När ett ärende handläggs kan det hända att myndigheten får tillgång till uppgifter på andra sätt än genom handlingar. Det kan handla om t.ex. muntliga upplysningar. För dessa uppgifter gäller att allt som kan ha betydelse för ett beslut i ärendet ska dokumenteras av myndigheten. Detta kallas för *dokumentationsskyldigheten*, och följer av 27 § FL.

Dokumentationsskyldigheten sträcker sig längre än bara till uppgifter från ärendets parter, och det kan även gälla till exempel uppgifter från personer som en part har refererat till. Ett annat exempel är uppgifter som myndigheten självmant har inhämtat vid telefonsamtal med andra myndigheter.

Myndigheter är också skyldiga att dokumentera uppgifter som denne får på annat sätt än genom muntligt eller skriftligt uppgiftslämnande, t.ex. av egen besiktning av en fastighet. Dokumentationsskyldigheten innebär Inget krav på att uppgifterna alltid måste dokumenteras i detalj, utan under förutsättning att allt väsentligt är med går det bra att återge dem i sammandrag. Inte heller behöver någon särskild handling upprättas. Att göra en tjänsteanteckning på en befintlig handling i akten är i många fall tillräckligt.²⁰

Om uppgifterna redan skulle framgå av handlingarna behöver myndigheten naturligtvis inte anteckna dessa på nytt.

2.4.8 MUNTlig HANDLÄGGNING

Om en enskild part vill lämna uppgifter muntligen i ett ärende så ska hen få tillfälle till det, om det inte framstår som obehövt. Det finns alltså en rätt till *muntlig handläggning*, som stadgas i 24 § FL. Dessutom kan myndigheten enligt 9 § FL själv välja att handläggningen ska vara muntlig, och särskilt beakta att muntlig handläggning kan underlätta för enskilda att ha med myndigheten att göra. Möjligheten till muntlig handläggning har en koppling till den enskildes rättssäkerhet, eftersom alla personer inte har möjlighet att formulera sig skriftligen, utan har enklare att tillvarata sin rätt om uppgifter kan lämnas muntligen. *Varför* en person hellre vill lämna uppgifter muntligen har ingen betydelse. Den begränsning som finns, om det inte framstår som obehövt, tar t.ex. sikte på information som redan är känd.²¹

Det är upp till myndigheten att avgöra hur ett muntligt uppgiftslämnande lämpligen bör ske. Muntlig handläggning är tätt ihopkopplad med *dokumentationsskyldigheten*. Om en uppgift lämnas muntligen till en myndighet

²⁰ Prop. 2016/17:180 s. 177

²¹ Prop. 2016/17:180 s. 152

så finns en skyldighet att anteckna denna, för att uppgiften ska kunna tillföras handlingarna i ärendet.

2.4.9 FL:S FÖRHÅLLANDE TILL SPECIALFÖRFATTNINGAR

FL är en relativt allmänt hållen lag med grundläggande bestämmelser om arbetet hos en förvaltningsmyndighet. Det innebär att om en annan lag eller förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från FL gäller enligt 4 § FL den bestämmelsen istället. Alltså kommer FL i andra hand, om det finns någon annan lag eller förordning som ska användas istället.²² Detta innebär att avvikande bestämmelser som bl.a. finns i särskilda registerförfattningar gäller framför FL.

FL:s ställning i förhållande till andra lagar innebär att det inte räcker för en handläggare inom det förvaltningsrättsliga området att enbart vara insatt i bestämmelserna i FL. Handläggaren måste även ha kunskaper om de olika lagar eller förordningar som påverkar på området i de olika ärenden som kan bli aktuella inom myndigheten. För FRL-ärenden, som är i fokus för denna handbok, är det viktigt att handläggare, förutom FL, även har koll på EU:s dataskyddsförordning och den svenska dataskyddslagen, se mer om dessa nedan.

2.5 Hantering av personuppgifter

2.5.1 BAKGRUND

Den 25 maj 2018 trädde EU:s dataskyddsförordning (GDPR) i kraft och ersatte därmed personuppgiftslagen (PUL). I Sverige infördes samtidigt lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen). Många av de regler som finns i GDPR liknar de som fanns i PUL och därför är praxis från PUL i många fall fortfarande användbart. Eftersom det inte finns några förarbeten till GDPR och förarbetena till dataskyddslagen²³ till stor del baserar sig på förordningstexten till GDPR och PUL:s förarbeten kan viss ledning fortfarande hämtas från förarbeten till PUL.

2.5.2 ALLMÄNT OM GDPR:S TILLÄMPLIGHET

Eftersom myndigheter hanterar en stor mängd personuppgifter är det viktigt att hanteringen av dem går rätt till. I Sverige, liksom andra EU-länder, är det GDPR som reglerar detta. GDPR är en EU-förordning och har därför direkt effekt i medlemsländerna och ska där gälla som lag. GDPR gäller därför för personuppgiftsansvariga som är etablerade i Sverige och för personuppgiftsansvariga som visserligen inte är etablerade inom EU men som t.ex. erbjuder varor eller tjänster till registrerade som befinner sig inom unionen. Som ett komplement till GDPR finns i Sverige också dataskyddslagen. Syftet med lagarna är att skydda människor från att deras personliga integritet kränks, och därför är lagarnas bestämmelser tillämpliga när personuppgifter hanteras.

²² Strömberg, Håkan, Lundell, Bengt, Allmän förvaltningsrätt, 24:e uppl., 2008, s. 78.

²³ Prop. 2017/18:105

Lantmäteriet är personuppgiftsansvarig för all hantering av personuppgifter som görs på myndigheten, bland annat de som ingår i fastighetsregistret. Det innebär att Lantmäteriets behandling av personuppgifter omfattas av bestämmelserna i GDPR och dataskyddslagen.

När det gäller behandlingen av personuppgifter så omfattas enligt artikel 2.1 GDPR all behandling som helt eller delvis företas på *automatisk väg* av förordningen, vilket betyder att uppgifterna behandlas på en dator eller motsvarande maskin. Lagen omfattar även *annan behandling än automatisk* av personuppgifter som ingår i eller kommer att ingå i ett register, vilket innebär att den kan vara tillämplig på manuell insamling av uppgifter som sedan ska behandlas automatiserat. I PUL fanns det en s.k. missbruksregel som undantog behandling i s.k. ostrukturerat material från en rad av lagens hanteringsregler, men efter GDPR:s ikraftträdande är missbruksregeln borta. Nu gäller samma regler för all behandling av personuppgifter, vilket innebär att all behandling som utförs måste ha en rättslig grund.

2.5.3 GRUNDLÄGGANDE KRAV I GDPR

Det finns flera viktiga krav i GDPR om hur personuppgifter ska behandlas. De grundläggande kraven kommer till uttryck i artikel 5 GDPR. Enligt den bestämmelsen ska personuppgifter behandlas *lagligt, korrekt* och på ett *öppet sätt* i förhållande till den registrerade. De ska vara *adekvata, relevanta* och *inte för omfattande* i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas, s.k. *uppgiftsminimering*.

Fler personuppgifter än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen får inte behandlas. Den sistnämnda bestämmelsen uttrycker en skyldighet för Lantmäteriet att *begränsa mängden* personuppgifter till vad som är nödvändigt för att uppnå ändamålen med behandlingen. Denna bestämmelse kan i praktiken aktualiseras när en sökande begär ut ett omfattande uttag som inte är rimligt i förhållande till ändamålen med behandlingen. Då kan behandlingen anses strida mot GDPR och dataskyddslagen.

Frågan om mängden personuppgifter som Lantmäteriet kan tillhandahålla avseende *belägenhetsadresser och fastighetsbeteckningar* har bedömts av juristgruppen. Eftersom Lantmäteriets ansvar enligt instruktionen för myndigheten är att tillgodose samhällets försörjning av fastighetsinformation och geografisk information måste Lantmäteriets ändamål anses vara rikstäckande. Lantmäteriet kan därför tillhandahålla belägenhetsadresser och fastighetsbeteckningar för hela riket. Efter att Lantmäteriet lämnat ut uppgifterna har mottagaren av dessa uppgifter därefter ett ansvar för att se till att inte fler personuppgifter behandlas än vad som är nödvändigt i deras verksamhet.

Personuppgifter får enbart samlas in för särskilda, uttryckligt angiva och berättigade ändamål, och får inte behandlas för något ändamål som är *oförenligt* med det för vilket uppgifterna samlades in. Den bestämmelsen uttrycker den s.k. finalitetsprincipen, vilken innebär att ett utlämnande till tredje man inte får vara oförenligt med de ursprungliga ändamålen. Denna

princip begränsar möjligheterna att på så sätt bestämma nya ändamål för redan insamlade uppgifter. Finalitetsprincipen presenteras närmare i avsnitt 4.3 om ändamålsprövning.

Vidare måste personuppgifterna som behandlas vara *korrekta* och, om det är nödvändigt, *uppdaterade*. Den personuppgiftsansvarige ska se till att alla rimliga åtgärder vidtas för att säkerställa att personuppgifter som är felaktiga i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas raderas eller rättas utan dröjsmål. Personuppgifter får inte förvaras i en form som möjliggör identifiering av den registrerade under en längre tid än vad som är nödvändigt för de ändamål för vilka personuppgifterna behandlas. Det finns dock undantag vad gäller lagring av personuppgifter som enbart behandlas för arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål.

Om behandlingen inte överensstämmer med dessa krav kan den strida mot GDPR.

Det krävs vidare att behandlingen är *laglig* enligt GDPR. Det uttrycks vanligen som att det behövs en *rättslig grund* för att behandlingen ska vara tillåten. Behandlingen är endast laglig om åtminstone ett av villkoren som räknas upp i artikel 6 GDPR är uppfyllt. De vanligaste rättsliga grunderna som kan vara aktuella för myndigheter är att den registrerade har lämnat sitt samtycke till att dennes personuppgifter behandlas, att behandlingen är nödvändig för att fullgöra ett avtal där den registrerade är part, att behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige eller att behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. Myndigheter kan även tillämpa grunden intresseavvägning när myndigheten inte fullgör sina uppgifter. Närmare om hur dessa rättsliga grunder kommer till uttryck hos respektive myndighet får utvecklas av praxis och vägledningar.

2.5.4 GDPR I FÖRHÅLLANDE TILL NATIONELL RÄTT

I och med att PUL ersatts av GDPR och dataskyddslagen med tillhörande förordning, så förändras förhållandet mellan den generella regleringen av personuppgiftsbehandling och specialförfattningar med konkurrerande bestämmelser. PUL hade i sin 2 § en subsidiaritetsregel vilken i korthet stadgade att andra lagar hade företräde ifall konflikt skulle uppstå. GDPR, i sin egenskap av direkt tillämplig EU-förordning, viker inte på samma sätt för inhemsk rätt.

Av skäl 8 GDPR framgår att förordningen kan föreskriva om att förtydliganden eller begränsningar av dess bestämmelser skall hänskjutas till den nationella rätten. Det är också på detta sätt man förebyggt normkonflikter med medlemsländernas mer specialiserade författningar. Istället för att den generella regleringen viker för den mer detaljerade så styrs EU-länderna att lagstifta om vissa frågor, att säkra vissa intressen. Exempel på detta syns i kapitel IX GDPR, men principen skrivs också in i art. 6.2.

En fråga av intresse i detta sammanhang är förordningens förhållande till grundlagsskyddad behandling av personuppgifter som förekommer i tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL), i stort avses här tryck- och yttrandefriheten samt offentlighetsprincipen. I PUL gjordes uttryckliga undantag för dessa områden genom 7 & 8 §§. Artikel 85 GDPR etablerar istället en uppgift för medlemsstaterna att i lag förena rätten till integritet med yttrande- och informationsfriheten. Lagen som i Sverige förenar dessa intressen är den nya dataskyddslagen. I propositionen²⁴ framgår att regeringen anser att de avvägningar som föreskrivs redan skett inom ramen för tryck- och yttrandefrihetsgrundlagarna men att det finns starka skäl för att förtydliga hur GDPR förhåller sig till dessa.²⁵ I dess 1 kap. 7 § står därför utskrivet att vare sig förordningens eller dataskyddslagens bestämmelser skall tillämpas i den mån det skulle strida mot TF eller YGL. Vad gäller allmänna handlingars offentlighet har ett liknande utrymme skapats genom art. 86 GDPR.

Då dataskyddslagen, i likhet med PUL, har tydligt generell karaktär kvarstår behovet av att jämka denna med mer specialiserad lagstiftning. I 1 kap. 6 § har därför införts en subsidiaritetsklausul i likhet med 2 § PUL. Man ska däremot minnas att dataskyddslagens motsvarighet har väsentligt mindre räckvidd än den i PUL. Detta eftersom den nya lagen endast agerar komplement till GDPR som står för den övergripande regleringen. Man måste hålla i minnet att det endast är lagens subsidiaritet som avses, inte förordningens.

I praktiken innebär detta inga förändringar för handläggningen av t.ex. FRL-ärenden då svenska registerförfattningar fortfarande äger tillämplighet. Vad som förändrats är hur lagstiftningen hanterar normkonflikter.

2.6 Lagen om fastighetsregister

2.6.1 FASTIGHETSREGISTRET

Fastighetsregistret är Sveriges officiella register över hur marken är indelad och vem som äger vad. Registret innehåller också information om fastighetstaxering, adresser och byggnader. Reglerna kring bland annat hur fastighetsregistret ska vara uppbyggt och vilka ändamål registret ska ha finns i FRL. Det betyder att om någon aktör vill ha tillgång till fastighetsregistret, så måste Lantmäteriet kontrollera att den aktören uppfyller kraven som ställs i FRL.

FRL är däremot inte den enda lagen som en handläggare behöver ha koll på vid FRL-ärenden. Även GDPR, dataskyddslagen och FL ska beaktas, samt andra lagar. Nedan följer en kortfattad presentation av FRL:s förhållande till andra lagar.

2.6.2 FASTIGHETREGISTERLAGENS PLACERING I RÄTTSSYSTEMET

Civilrättsliga och offentligrättsliga lagar

²⁴ Prop. 2017/18:105

²⁵ Prop. 2017/18:105 s. 41 f.

Det svenska rättssystemet brukar delas in i civilrätt (också kallad privaträtt) och offentlig rätt. Den offentliga rätten rör förhållanden mellan stat och människa. Hit hör bland annat förvaltningsrätten, processrätten och straffrätten. Civilrätten handlar om allt som inte är offentlig rätt, det vill säga förhållanden mellan människor, inklusive företag, i övrigt. Exempel på civilrättsliga rättsområden är familjerätt och avtalsrätt.

FRL är en offentlighetslag av i huvudsak förvaltningsrättslig natur som ska tillämpas vid handläggningen av ärenden enligt lagen.

Dispositiva och tvingande bestämmelser

Inom civilrätten är det normalt att bestämmelserna är dispositiva, dvs. att de går att avtala bort. Parter kan t.ex. komma överens om ett avtal utan att lagen hindrar. Om inget annat avtalats gäller bestämmelserna i lagen.

Eftersom den offentliga rätten rör förhållanden mellan stat och människa går sådana bestämmelser normalt inte att avtala bort, dvs. de är tvingande.²⁶ FRL innehåller inga inslag av dispositiva bestämmelser som kan avtalas bort. Samtliga bestämmelser i den är således tvingande.

2.6.3 FÖRHÅLLET TILL FÖRVALTNINGSLAGEN

FRL:s bestämmelser har företräde framför bestämmelserna i FL. Som nämntes i avsnitt 2.4.1 så är FL en lag som innehåller grundläggande bestämmelser om hur handläggning ska gå till, men att om det finns bestämmelser i någon annan lag som avviker från vad som stadgas i FL, så gäller den lagen istället. Det innebär vad avser FRL, att bestämmelser i den har företräde framför FL:s bestämmelser, i den mån bestämmelserna avser samma sak.

Eftersom FRL inte innehåller en heltäckande reglering av handläggning av FRL-ärenden så ska FL tillämpas i de delar där regler om handläggning av ärenden saknas. Det gäller bl.a. bestämmelserna i FL om myndigheternas serviceskyldighet, allmänna krav på handläggningen av ärenden, ombud och biträde, jäv, anteckning av uppgifter, motivering av beslut och under rättelse om beslut. Den som handlägger FRL-ärenden måste alltså ta hänsyn till FL också.

2.6.4 FÖRHÅLLET TILL GDPR

GDPR utgör till skillnad från PUL huvudsaklig reglering även av behandling av personuppgifter i fastighetsregistret. Viss behandling och särskilt ändamålen för denna finns ändå kvar i 2 § FRL. Dessa ändamål behöver däremot stämmas av mot de lagliga grunder för personuppgiftsbehandling som listas i art. 6.1 a-f. Listan är uttömmande och kan inte undvikas genom nationell lagstiftning.²⁷ Se mer i avsnitt 2.5.3. Med t.ex. registerförfattningar i åtanke ges dock utrymme för medlemsstaterna att bibehålla mer specialiserade regler, så länge dessa är hänförliga till art. 6.1 c eller e.

²⁶ Vissa undantag finns dock, t.ex. i lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS).

²⁷ Vilket kan jämföras med att FRL ägde tillämpning före PUL då den senare var subsidiär enligt dess 2 §.

2.6.5 FÖRHÅLLET TILL TRYCK- OCH YTTRANDEFRIHETSLAGARNA

Vissa rättigheter finns reglerade i grundlag och har därmed företräde över vad som regleras i FRL och i andra vanliga lagar. Det gäller t.ex. vissa bestämmelser i TF och i YGL. Till exempel *offentlighetsprincipen* är grundlagskyddad i 2 kap. TF.

Yttrandefriheten för massmedieföretag och innehavare av utgivningsbevis är grundlagsreglerade i TF och YGL, och har därmed vad som brukar kallas för grundlagsskydd. Skyddet för massmedieföretag och innehavare av utgivningsbevis innebär bl.a. att myndigheter, inkl. Lantmäteriet, inte får förhandsgranska eller försvåra publicering (censurförbud) och att GDPR och dataskyddslagen inte gäller om dess tillämpning strider mot YGL. I FRL-ärenden kan det till exempel innebära att en sökande uppger sig ha ansvar över personuppgifterna genom utgivaransvar istället för ansvar genom GDPR och dataskyddslagen, vilket redogörs för närmare i delen om grundlagsskydd.

Särskilt om förhållandet mellan FRL och offentlighetsprincipen

Den grundlagsfästa offentlighetsprincipen i 2 kap. TF innebär att myndigheterna är skyldiga att lämna ut allmänna handlingar - *på papper* - till den som begär det, om inte sekretess gäller enligt bestämmelser i OSL.

Eftersom reglerna om tillhandahållande av personuppgifter enligt FRL rör *elektronisk åtkomst* och utlämnande av personuppgifter så påverkar inte offentlighetsprincipen möjligheterna att tillhandahålla information från fastighetsregistret. Offentlighetsprincipen påverkar inte heller de förbud mot användning av vissa sökbegrepp vid direktåtkomst till fastighetsregistret, eller begränsningarna vad gäller urval och bearbetning som Lantmäteriet gör för någon annans räkning.

När det gäller sökningar och urval och bearbetningar som Lantmäteriet gör *för egen räkning*, t.ex. för att uppfylla offentlighetsprincipen så tar dock bestämmelserna i 2 kap. TF över bestämmelser i FRL.

Fastighetsregistret som sådant är en upptagning som är att anse som förvarad vid Lantmäteriet enligt 2 kap. TF och utgör därför en allmän handling. Lantmäteriet har då en skyldighet att - inom ramen för vad som utgör "rutinbetonade åtgärder" utföra de sökningar, urval och bearbetningar som krävs för att tillgodose en begäran om utlämnande av allmän handling enligt offentlighetsprincipen. Samtidigt bör påpekas att de allra flesta urval och bearbetningar kan förväntas ske på annan grund än med stöd av offentlighetsprincipen.

Det kan vidare tilläggas att, om Lantmäteriet har anledning att anta att ett utlämnande enligt offentlighetsprincipen skulle medföra att uppgiften behandlas i strid med GDPR och dataskyddslagen så omfattas uppgiften av sekretess och får då inte lämnas ut enligt 21 kap. 7 § OSL.²⁸

²⁸ Prop. 1999/2000:39, sid. 100 f. och 134.

2.7 Avgifter och affärsmodeller

2.7.1 LANTMÄTERIETS UPPDRAG

Eftersom Lantmäteriet är en förvaltningsmyndighet finns en instruktion för myndigheten som är beslutad av regeringen. Instruktionen beskriver det arbete som ska genomföras vid myndigheten, de ansvarsområden som faller på myndigheten samt övriga bestämmelser som är relevanta för myndighetens verksamhet. Av instruktionen framgår bland annat att Lantmäteriet ska verka för en väl fungerande försörjning med grundläggande geografisk information och fastighetsinformation av sådan omfattning, kvalitet och aktualitet att samhällets behov tillgodoses.²⁹ Mer konkret framgår vidare att Lantmäteriet ska ansvara för uppbyggnad, drift, uppdatering och tillhandahållande av grundläggande geografisk information och fastighetsinformation.³⁰

2.7.2 AVGIFTER FÖR FASTIGHETSREGISTRET

Myndigheter är till stor del finansierade av skattemedel. Vissa myndigheter får även ta ut avgifter för varor och tjänster som myndigheten tillhandahåller. Förutsättningen för att en myndighet ska få ta ut avgifter är att det finns reglerat i lag eller förordning eller att regeringen fattat ett särskilt beslut.³¹

I FRL anges att användningen av fastighetsregistret får vara avgiftsbelagd och att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgifter.³² För Lantmäteriets del framgår av instruktionen för myndigheten bland annat att Lantmäteriet ska ta ut avgifter för tillhandahållande av grundläggande geografisk information och fastighetsinformation, innefattande de allmänna kartorna, samt för upplåtelse av rätt att använda geografisk information och fastighetsinformation.³³ Från bestämmelsen finns ett undantag som innebär att Lantmäteriet inte ska ta ut avgifter när information ur fastighetsregistret, registerkartan och samfällighetsföreningsregistret tillhandahålls elektroniskt till en statlig myndighet som inte är ett affärsverk.³⁴

Enligt avgiftsförordningen får myndigheter bestämma storleken på avgifterna endast efter bemyndigande av regeringen.³⁵ Lantmäteriet har av regeringen fått rätt att meddela föreskrifter om storleken på de avgifter som tas ut. Avgifterna bestäms av Lantmäteriet så att de totala avgifterna ska täcka Lantmäteriets kostnader för uttag och expediering samt bidra till kostnaderna för uppbyggnad, drift, uppdatering och utveckling av system, databaser och information. Avgifterna ska dock inte täcka kostnader för avgiftsfritt tillhandahållande till andra statliga myndigheter.³⁶

²⁹ 3 § punkt 3 förordning (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet.

³⁰ 5 § punkt 1 förordning (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet.

³¹ 3 § avgiftsförordning (1992:191).

³² 11 § FRL.

³³ 30 § första stycket, punkt 1–2 förordning (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet.

³⁴ 30 § andra stycket förordning (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet.

³⁵ 5 § första stycket avgiftsförordningen.

³⁶ 30 § tredje-fjärde styckena förordning (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet och 82 § förordning (2000:308) om fastighetsregister.

Lantmäteriet har meddelat storleken på avgifterna genom Lantmäteriets föreskrifter (LMFS).

Det som beskrivits ovan är hur *tillhandahållande från fastighetsregistret* i digitalt format går till. Det finns också möjlighet för Lantmäteriet att, liksom andra myndigheter, ta ut avgifter vid utlämnande av kopior av allmänna handlingar enligt offentlighetsprincipen. Dessa belopp regleras i avgiftsförordningen.³⁷

2.7.3 AFFÄRSMODELLER

I syfte att främja tillhandahållandet av fastighetsinformation har Lantmäteriet arbetat fram olika färdigbakade modeller som ska syfta till att öka och bredda användningen av geodata samtidigt som kostnadstäckning ges.

En affärsmodell kan sägas vara en beskrivning av hur en affärsverksamhet ska fungera. Termen är bred och kan innefatta många aspekter av en affärsverksamhet och användas på många olika sätt. Generellt innehåller en affärsmodell en beskrivning av intäkter, produkter och leveranser.

³⁷ Se 15–16 §§ avgiftsförordning (1992:946).

3 Myndigheternas serviceskyldighet

Ett begrepp som präglar den offentliga förvaltningens kontakt med allmänheten är *myndigheternas serviceskyldighet*. Den kommer till uttryck i 6 § FL, och beskriver vad som bör betecknas som god förvaltningsstandard.

3.1 Upplysningsskyldighet och hjälpsamhet

Enligt 6 § FL ska en myndighet se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla. Myndigheten ska lämna den enskilde sådan hjälp att hen kan ta tillvara sina intressen. Hjälpen ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Den ska ges utan onödigt dröjsmål.

Myndigheten har alltså en skyldighet att exempelvis upplysa enskilda om hur de gör en ansökan, informera om vilka handlingar som bör bifogas till ärendet och hjälpa till att fylla i blanketter.³⁸ Serviceskyldigheten gäller oavsett om det är i kontakten med en etablerad partner till Lantmäteriet eller om det bara är någon enskild som ställer frågor av ett allmänt intresse. Myndigheten ska även när det behövs och är lämpligt vägleda den enskilde genom att exempelvis upplysa den enskilde om att det finns ett bättre sätt att nå det den eftersträvar.³⁹ Ett exempel på ett sådant förfarande skulle kunna vara att upplysa om möjligheten att ta del av information från fastighetsregistret genom offentlighetsuttag istället för genom ett tillhandahållande enligt FRL. Serviceskyldigheten har dock begränsningar, vilket kan utläsas av andra stycket där det framkommer att hjälp ska lämnas ”i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet”. Lantmäteriet bör alltså göra en lämplighetsbedömning i varje enskilt fall vilken grad av service som är lämplig.

Vissa frågor från enskilda kan innebära svåra avvägningar. I frågor från enskilda ska myndigheten givetvis vara hjälpsam inom ramen för myndighetens verksamhet. I vissa fall kan dock enskilda ställa frågor som går utöver vad som är lämpligt. Ett exempel på ett sådant förfarande skulle vara att en enskilds önskan om rättsupplysningar inom ramen för tillhandahållande enligt FRL övergår till frågor som medför att Lantmäteriet agerar som den enskildes juridiska rådgivare i allmänhet. Ett annat exempel på en service som går utöver vad som är lämpligt skulle vara om Lantmäteriet föreslår hur den enskilde ska bedriva sin affärsverksamhet.

Begreppet enskild i 6 § FL avser inte bara privatpersoner, utan även företag, organisationer och andra privaträttsliga subjekt. Organ för det allmänna, som exempelvis kommuner omfattas normalt sett inte av begreppet, men kan göra det i undantagsfall som exempelvis när en kommun äger en fastighet.

³⁸ Se Hellners & Malmqvist, Förvaltningslagen (1986:223) (31 maj, 2010, Zeteo), kommentaren till 4 §.

³⁹ Prop. 1985/86:80 s. 59.

Hur myndigheten ska besvara frågor beror på frågans art. Normalt sett kan det anses lämpligt att svara på samma sätt som frågan inkommit; om frågan inkommer via e-post så svarar myndigheten per e-post, om frågan inkommer via brev så svarar myndigheten via brev. Normalt sett är det för myndigheten oproblematiskt att svara via e-post. Det finns dock tillfällen då det kan vara olämpligt, som exempelvis om svaret innehåller uppgifter som omfattas av sekretess. Då kan svar via brev vara mer lämpligt.⁴⁰ Om myndigheten inte kan svara på frågan så bör den i alla fall låta personen som frågar veta det.

Om en sökande har vänt sig till fel myndighet ska myndigheten hänvisa sökanden till rätt sådan. Ett exempel på detta kan vara om någon hör av sig till Lantmäteriet och ansöker om bygglov. Eftersom Lantmäteriet inte ansvarar för bygglovsansökningar, bör Lantmäteriet istället hänvisa personen till att ansöka hos kommunen.

3.2 Tillgänglighet

FL 7 § stadgar att myndigheterna ska vara tillgängliga för kontakter med enskilda och informera allmänheten om hur och när sådana kan tas. I den tidigare förvaltningslagen fanns det detaljrika bestämmelser om vilka tider en myndighet skulle hålla öppet och på vilka sätt de skulle vara tillgängliga. Bestämmelsen i nya FL om myndigheters tillgänglighet är mer allmänt hållen. På så sätt markeras att kravet på tillgänglighet inte är avsett att begränsas till enbart besök och telefonsamtal och vissa andra i lagen utpekade former utan bör ges en vidare innebörd.⁴¹

Enligt paragrafens andra stycke ska myndigheten vidta de åtgärder i fråga om tillgänglighet som behövs för att den ska kunna uppfylla sina skyldigheter gentemot allmänheten enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen om rätten att ta del av allmänna handlingar. Liksom i tidigare FL tar bestämmelsen främst ta sikte på att hindra att en myndighet håller stängt på s.k. klämdagar.⁴²

3.3 Gott bemötande

Något som inte behandlas i FL, men som ändå är en viktig del i myndigheternas serviceskyldighet är det *bemötande* myndigheten ger de enskilda. En viktig del av myndighetens bemötande är att det finns rutiner för att underrätta enskilda om hur lång tid handläggningen beräknas ta och upplysa om vem på myndigheten det är som handlägger ärendet. En myndighetstjänsteman förutsätts bemöta även otrevliga och väldigt krävande enskilda på ett hövligt och korrekt sätt. Motsvarande krav ställs inte på den enskilde. Den enskilde har endast krav på sig att inte gå över gränsen för vad som kan vara straffbart.

⁴⁰ Prop. 2002/03:62 s. 20.

⁴¹ Prop. 2016/17:180 s. 68

⁴² Prop. 2016/17:180 s. 69

Det är inte heller ovanligt att enskilda spelar in samtal med olika tjänstemän. En tumregel för en tjänsteman på en myndighet kan därför vara att hantera sina kontakter med enskilda på ett sätt som medför att en inspelning aldrig kan bli problematisk.⁴³

3.4 Gränser för serviceskyldigheten

Som framkommer av 6 och 7 §§ FL så ställer lagstiftningen ganska långtgående servicekrav på myndigheterna. En hel del risker förekommer dock med en omfattande service vilket kommer att belysas nedan. En viktig del i servicen är att den inte övergår till någon form av smygstyrning, en *dold maktutövning*. Ett exempel på sådant finns i rättsfallet RÅ 2004 ref. 8, där hade Livsmedelsverket dömt ut ett antal olivoljor, vilket medförde att olivoljorna försvann från affärerna, vilket ledde till stor ekonomisk skada för importörerna. I rättsfallet RÅ 2007 ref. 7 hade en socialsekreterare skrivit till en biståndstagare att denne var tvungen att sälja sin bil för att vara berättigad till bistånd. Regeringsrätten, dåvarande högsta instans, ansåg i båda fallen att det var fråga om beslut och var överklagbara, även om de inte var uttryckta som sådana. Problemet med dessa rättsfall är att myndigheterna i båda fallen nått det resultat man velat nå, men de enskilda har inte fått de rättssäkerhetsgarantier som följer av FL. Det är därför av stor vikt att myndigheten är tydlig med vad som är ett beslut och vad som bara tjänar som allmän information utan någon bindande verkan.⁴⁴

En myndighet kan bli skadeståndsskyldig, om den lämnat felaktig information. Enligt 3 kap. 3 § skadeståndslagen⁴⁵ (SkL) ska staten eller en kommun ersätta ren förmögenhetsskada som vållas av att en myndighet genom fel eller försummelse lämnar felaktiga upplysningar. Bestämmelsen avser dock inte alla fall av oriktig myndighetsinformation, som orsakar skada, utan skadeståndsansvaret aktualiseras "om det med hänsyn till omständigheterna finns särskilda skäl" enligt 3 kap. 3 § SkL. Sådana skäl kan vara att den enskilde förlitat sig på ett auktoritativt besked från en myndighet, t.ex. om innehållet i föreskrifter eller andra bestämmelser, och till följd därav utan egen skuld lidit ekonomisk skada. Vid bedömningen av skadeståndsprågan ska man särskilt beakta upplysningarnas eller rådets art, deras samband med myndighetens verksamhetsområde och omständigheterna när de lämnades.⁴⁶

3.5 "Vi vill ha det kunden X har..."

Ett vanligt problem som handläggare på marknadsenheten ställs inför är när enskilda begär "det som Lantmäteriets kund x har". I den typen av ärenden är det viktigt att ha koll på vad den enskilde efterfrågar. Det kan då vara lämpligt att handläggaren först kontrollerar vad den enskilde vill. Om den enskilde gör en beställning om fastighetsinformation så är den enskilde själv skyldig att precisera vilken fastighetsinformation den enskilde

⁴³ Von Essen, Ulrik, Arbete i offentlig förvaltning, Norstedts Juridik, 1:a uppl. 2014, s. 74 f.

⁴⁴ Von Essen, Ulrik, Arbete i offentlig förvaltning, Norstedts Juridik, 1:a uppl. 2014, s. 76 f.

⁴⁵ Skadeståndslagen (1972:207).

⁴⁶ Bohlin, Alf, Nerep-Warmling, Wiweka, Förvaltningsrättens grunder, 2:a uppl., 2007, s. 75.

har behov av. Att säga att "jag vill ha det kunden x har" är inte att se som en tillräckligt preciserad begäran. Om kundens fråga däremot är en begäran om en allmän handling, exempelvis en begäran om att få ut annan kunds beställning eller avtal med Lantmäteriet, så bör frågan hanteras på så sätt som begäran om allmänna handlingar eller uppgift i allmän handling normalt sett hanteras. Om handläggaren som ställs inför den situationen att kunden vill begära ut "kunden x:s-avtal" så är det att betrakta som en begäran om allmän handling. Det kan då vara lämpligt att handläggaren informerar personen som begär ut handlingen att handlingen kan omfattas av sekretess och att en sekretessprövning kommer göras före handlingen lämnas ut. Detta förfarande kan vara lämpligt på så sätt att handläggaren inte tvingas att på stående fot göra en sekretessprövning, utan kan i stället i lugn och ro ta ställning till om någon sekretess föreligger i det enskilda fallet. Se vidare nästa avsnitt.

3.6 Sekretessprövningen - affärssekretess

Enligt 31:16 första stycket OSL gäller sekretess för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden när denne har trätt i affärsförbindelse med en myndighet, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs (affärssekretess).

Om exempelvis en återförsäljare begär ut handlingar eller uppgifter som rör en annan, konkurrerande återförsäljare ska detta – såsom redan påpekats ovan – hanteras som en begäran om utlämnande av allmän handling och en sekretessprövning görs. Det kan t.ex. vara så att man vill ta del av den konkurrerande återförsäljarens beställningar, blankett för ändamålsprövning samt ärendekommunikation och avtal med Lantmäteriet. En bedömning bör då göras om det finns uppgifter i dessa handlingar som, om de röjs, skadar den återförsäljare som uppgifterna rör. Affärssekretess kan då föreligga.

Det spelar vid sekretessbedömningen inte någon roll om den frågande har åberopat offentlighetsprincipen eller inte. Det är samma bedömning som ska göras. Däremot finns vissa formella regler som ska tillämpas när offentlighetsprincipen åberopas.

31:16 OSL gäller enskilds affärs- och driftförhållanden, dvs. bestämmelser tar inte sikte på stat eller kommun (det allmänna). Det finns andra bestämmelser i OSL som skyddar det allmännas intressen.

Med affärs- och driftförhållanden avses förvärv, överlåtelse, upplåtelser eller användning av egendom, tjänster eller annat, t.ex. elektricitet, gas, vatten eller värme. Hit räknas också affärshemligheter av mera allmänt slag som marknadsundersökningar, marknadsplaneringar, prissättningskalkyler och planer rörande reklamkampanjer.⁴⁷

⁴⁷ Hollunger, Wågner, Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) kommentaren till 31 kap. 16 § Karnov (2017-04-01)

En återförsäljare eller slutkund som köper information från Lantmäteriet har trätt i affärsförbindelse med Lantmäteriet. Med uttrycket affärsförbindelser avses transaktioner av ekonomisk natur.⁴⁸

Handlingar som skickats in av återförsäljare kan innehålla uppgifter om känsliga affärsförhållanden av olika slag. Det kan t.ex. gälla uppgifter om en återförsäljares affärsupplägg som kan finnas beskrivna i en ändamålsprovningsblankett eller i en ärendekommunikation med Lantmäteriet. Det kan också vara så att en konkurrent begär ut flera uppgifter från Lantmäteriet som sammantaget kan skada berörd återförsäljare.

3.6.1 SKADEREKVISIT

Sekretess enligt 31:16 OSL gäller endast om det av särskild anledning kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Bestämmelsen om affärssekretess har således ett s.k. rakt skaderekvisit. Ett sådant rekvisit innebär att presumtion råder för offentlighet, dvs. utgångspunkten är att uppgifter som omfattas av bestämmelsen ska betraktas som offentliga. Sekretess gäller endast om det efter en prövning har konstaterats att det av särskild anledning kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Prövningen måste ske i varje enskilt fall. Det går således inte att utgå från att ett visst slags uppgifter alltid ska anses omfattas av sekretess.

3.6.2 SEKRETESSTID

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år. Sekretesstiden beräknas från tidpunkten för handlingens tillkomst.

För diarium, journal samt sådant register eller annan förteckning som förs fortlöpande räknas tiden i stället från det att uppgiften fördes in i handlingen.

Specialregel för uppgifter i avtal

Beträffande en handling som anger villkoren i ett avtal gäller sekretessen dock längst till dess att två år har gått från det att avtalet slöts. Detta innebär att sekretessen för uppgifter i följdproduktavtal m.m. upphör efter två år, såvida det finns inte finns andra sekretessbestämmelser som är tillämpliga i det enskilda fallet.

3.6.3 ANSVAR FÖR SKADEPRÖVNING I SAMBAND MED UTLÄMNANDE AV ALLMÄN HANDLING

Följande huvudsakliga, formella hantering gäller enligt Lantmäteriets gällande arbetsordning (LMIF 2016:1):

Enligt punkt 5.8 i arbetsordningen avgörs fråga om utlämnande av allmän handling eller uppgift ur allmän handling i första hand av den som har vården av myndighetens handlingar. I de fall den som har vården av handlingarna finner att utlämnande av uppgifter inte bör ske, ska frågan hänskjutas till regionchef, chef för division eller chef för koncerngemensam enhet.

⁴⁸ Söderqvist, Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) kommentaren till 31 kap. 16 § Karnov (2017-04-01)

Formellt gäller enligt punkt 5.7 arbetsordningen att den medarbetare som handlägger ett ärende ansvarar för vården av handlingarna i ärendet intill dess ärendet är avslutat. Gäller det handlingar som förvaras av medarbetare vid t.ex. Marknad så är det den aktuella medarbetaren som ska anses ha vården om handlingarna, såvida det inte finns en särskilt utpekad person som har utsetts som ansvarig för vården av handlingar inom Marknad.

Chefen för Dokumentstyrningsenheten (Registrator) ansvarar enligt arbetsordningen för vården av myndighetens gemensamma diarium och de handlingar som ingår i avslutade diarieförda ärenden, samt även de handlingar som övertagits från andra verksamhetsområden och arkivbildare.

Särskilda regler om utlämnande av vissa slag av handlingar

Fråga om utlämnande av allmän handling eller uppgift ur allmän handling som avses i 15 kap 2 och 4 §§ OSL (försvarssekretess samt kart- eller flygbildmaterial av betydelse för totalförsvaret) ska överlämnas till chefen för division Geodata för bedömning av om utlämnande kan ske. Vid osäkerhet bör jurist rådfrågas.

Chef för division, regionchef och chef för koncerngemensam enhet är behörig att på myndighetens vägnar pröva fråga om utlämnande av handling enligt 2:14 TF (begäran att få taga del av allmän handling) med undantag av utlämnande som är av principiell- eller stor vikt.

3.6.4 UPPLYSNINGAR SOM SKA LÄMNAS NÄR PRÖVNINGEN VISAR ATT SEKRETESS GÄLLER

Om Lantmäteriet efter en skadeprövning har kommit fram till att begärda handlingar/uppgifter omfattas av sekretess och därför inte kan lämnas ut, så finns en skyldighet för myndigheten att lämna vissa upplysningar.

Om den frågande inte är nöjd med det lämnade beskedet så ska följande upplysning lämnas:

"Om ni inte är nöjd med beskedet så kan ni begära att myndigheten prövar frågan om sekretess. Ett sådant beslut är skriftligt och detta krävs för att ni ska kunna överklaga. En sådan begäran gör ni här till mig direkt."

4 Att handlägga FRL-ärenden

4.1 Vad är ett FRL-ärende?

När det talas om *FRL-ärenden* så åsyftas de prövningar som Lantmäteriet gör för att avgöra om information från fastighetsregistret kan lämnas ut elektroniskt. Eftersom det är Lantmäteriet som har i uppdrag att föra register över Sveriges fastigheter, så är det också Lantmäteriet som ska avgöra vilka andra aktörer som också kan få tillgång till uppgifterna i registret. I huvudsak är det då FRL som används för att göra den prövningen.

Syftet med Lantmäteriets register över fastigheter är att ge offentlighet till de uppgifter som ingår däri. Men eftersom registret innehåller personuppgifter, så måste den som vill ta del av registret uppfylla bl.a. de *ändamålskrav* som FRL ställer upp. Att pröva de sökandes behandling och ändamål är det centrala i den prövning som Lantmäteriet gör.

I detta kapitel presenteras hur denna prövning går till – från ansökan till dess att Lantmäteriet kan fatta ett beslut i frågan. Prövningen enligt FRL utgår ifrån en ansökan som har kommit in till myndigheten om tillhandahållande av personuppgifter och leder till ett överklagbart beslut där sökanden helt eller delvis beviljas tillgång eller inte. Lantmäteriet tar bland annat ställning till om begäran omfattar personuppgifter och i så fall om ändamålen med den tänkta behandlingen av personuppgifterna är förenliga med fastighetsregistrets ändamål.

Hur informationen tillhandahålls till den som fått sin ansökan godkänd är också relevant för prövningen. Lantmäteriet kan antingen medge ett tillhandahållande av ett urval av information – det vill säga en viss mängd information levereras till den sökande. Lantmäteriet kan också medge att den sökande får direktåtkomst till Lantmäteriets eget register. Vilken slags åtkomst den sökande vill ha styr nämligen vilka ändamål som är godkända enligt FRL.

4.2 Ett ärende inleds – grundläggande förutsättningar

4.2.1 HAR ANSÖKAN RÄTT FORM/INNEHÅLL?

Alla FRL-ärenden börjar genom ett initiativ, antingen från en enskild eller från en myndighet. När ett FRL-ärende startar har det i normala fall initierats av en kund till Lantmäteriet genom en inlämnad ansökan. En ansökan innebär en begäran ifrån kunden om att exempelvis erhålla personuppgifter ur fastighetsregistret. En sådan ansökan mynnar i normala fall ut i ett beslut av myndigheten, antingen i för- eller nackdel för kunden.

Viktigt att notera är att ett ärende kan initieras på många olika sätt. Myndigheten kan inte ställa upp som absolut krav att ett ärende endast kan inledas genom t.ex. elektronisk ansökan. Däremot kan myndigheten i dessa fall upplysa om att det är möjligt och smidigt att ansöka elektroniskt.

4.2.2 DIARIEFÖRING

En ansökan som kommer in till Lantmäteriet, vare sig det sker via mail eller brev eller på annat sätt, är att anse som en allmän handling. I och med det

ska den också som huvudregel registreras, d.v.s. diarieföras så snart den kommit in till myndigheten.⁴⁹

Den huvudsakliga anledningen till att diarieföring sker är att myndigheten ska kunna hålla ordning bland sina allmänna handlingar och att allmänheten ska kunna begära att få del av handlingarna enligt offentlighetsprincipen. Det innebär att formell diarieföring inte behöver göras om handlingarna på annat sätt kan hållas ordnade, t.ex. i pärmar och i mail-inkorg.

Handlingar som innehåller sekretess behöver däremot alltid diarieföras. Det beror på att det är viktigt att myndigheten håller koll på dessa så att de inte av misstag lämnas ut utan att en sekretessprövning genomförts.

Ett annat undantag från registrering gäller om handlingen är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet.⁵⁰ Sådana handlingar kan exempelvis bestå av reklamutskick som kommer in till en myndighet eller anonyma skrifter med meningslöst eller obegripligt innehåll. Dessa handlingar behöver alltså inte diarieföras överhuvudtaget, även om det skulle finnas ett intresse ur offentlighetssynpunkt. Noteras bör dock att den ringa betydelsen för verksamheten ska vara uppenbar, varför handlingar i tveksamma fall bör registreras.⁵¹

När den enskilde handläggaren bestämt att en handling som kommit in (eller skickats ut) bör diarieföras finns vissa bestämmelser som anger vad ett diarium (register) ska innehålla. Av diariet ska framgå datum då handlingen inkom eller upprättades, diarienummer eller annan beteckning på handlingen, i förekommande fall från vem handlingen inkommit eller till vem den har expedierats samt i korthet vad handlingen rör (t.ex. ansökan).⁵² Med hänsyn till att sekretess ibland kan råda avseende vad en handling gäller och från vem den inkommit får dessa delar utelämnas om det behövs för att diariet i övriga delar ska kunna vara offentligt.

4.2.3 SEKRETESSMARKERING

Sekretessmarkering kan göras om det kan antas att en handling inte får lämnas ut på grund av en bestämmelse om sekretess och sekretessmarkeringen ska ange tillämplig sekretessbestämmelse, datum då markeringen gjordes och den myndighet som gjort markeringen.⁵³ Om en handling har en sekretessmarkering på sig innebär det inte per automatik att handlingen inte får lämnas ut. Sekretessmarkeringen är däremot en signal om att myndigheten ska kontrollera om sekretess gäller innan handlingen lämnas ut. Även handlingar som i och för sig inte är sekretessmarkerade kan också anses omfattas av sekretess och myndigheten ska därför alltid beakta frågan om sekretess innan en allmän handling lämnas ut.

⁴⁹ 5 kap. 1 § första stycket OSL.

⁵⁰ 5 kap. 1 § fjärde stycket OSL.

⁵¹ Bohlin, Alf, Offentlighetsprincipen, Norstedts juridik, 6:e uppl., 2001, s. 24.

⁵² 5 kap. 2 § OSL.

⁵³ 5 kap. 5 § första stycket OSL.

4.2.4 FORMELLA KONTROLLER AV ÄRENDET

När ett ärende inleds måste flera formella kontroller göras. Kontrollerna handlar bland annat om att se till att det är rätt sökande i ett ärende och att sökanden kommer ha ansvar för de personuppgifter som hen begär ut.

4.2.5 RÄTT MYNDIGHET?

Är det Lantmäteriet som ska ha handlingen? Är det någon annan del inom Lantmäteriet som ska ha handlingen? Så snart handlingen är diarieförd (om diarieföring behövs) ska myndigheten kontrollera om det verkligen rör sig om en handling som ska till Lantmäteriet eller om det är en handling som ska till en annan myndighet eller till en annan del av Lantmäteriet. Om det skulle visa sig att handlingen egentligen ska till en annan myndighet är det Lantmäteriets ansvar att se till att handlingen kommer dit. Detsamma gäller om det visar sig att handlingen ska till en annan del av Lantmäteriet. Lantmäteriet ska i båda fallen skicka över handlingen till rätt myndighet (eller rätt del av Lantmäteriet) och samtidigt informera den som skickat in handlingen att en annan myndighet eller del av myndigheten har tagit hand om handlingen och ärendet. Om handlingen ska skickas över till en annan myndighet kan Lantmäteriet avsluta det öppna ärendet genom att fatta ett beslut om överlämnande.

4.2.6 FINNS EN NAMNGIVEN, UTPEKAD SÖKANDE?

FRL utgår från att det finns en namngiven, utpekad sökande som har initierat ärendet. Det Lantmäteriet ska pröva i varje FRL-ärende är förutsättningarna för det egna tillhandahållandet av personuppgifter till sökanden.

Lantmäteriet har ingen föreskriftsrätt i tillhandahållande frågor enligt FRL. Det går inte heller fatta beslut som är så generella så att de har normerande verkan, dvs. de får inte ha "föreskriftskaraktär".⁵⁴ Risken för detta är liten så länge det finns en namngiven, utpekad sökande i varje enskilt ärende.

Även kraven i vissa paragrafer (6–10 §§ FRL) att prövning av särskilda skäl ska ske i "enskilda fall" torde utesluta att prövningar görs utan att det finns en namngiven, utpekad sökande.⁵⁵

Det finns även exempel från Lantmäteriets egen praxis på att Lantmäteriet har räknats som en sökande. Det gäller t.ex. prövningen av de s.k. Inspire-tjänsterna där stöd för att betrakta Lantmäteriet som en sökande finns beskrivna i förarbetena. De s.k. kundcenter-besluten och besluten avseende e-ansökan för Fastighetsbildningen och Inskrivningen har också Lantmäteriet som sökande och avser därutöver väl definierade användningsområden. Dessa beslut behandlas vidare avsnitt 4.4.1 resp. 4.4.7.

I övrigt gäller som huvudregel att tillhandahållande av personuppgifter inom den statliga lantmäterimyndigheten inte räknas som ett "tillhandahållande" i den mening som avses i 2 § FRL. I dessa fall krävs således formellt

⁵⁴ Se prop. 1999/2000:39, sid. 141. Där sägs om prövningen enligt 7 § FRL tredje stycket att även om bestämmelsen ger Lantmäteriverket ett visst utrymme att i ett enskilt ärende medge förhållandevis vidsträckt undantag innefattar den inte något bemyndigande för Lantmäteriverket att meddela generella föreskrifter. Detta framgår av orden "i enskilda fall" i lagtexten, vilka har tillagts på Lagrådets inrådan.

⁵⁵ Se prop. 1999/2000:39, sid. 141.

sett inte någon prövning enligt FRL. Interna beställningar, dvs. sådana som rör den statliga lantmäterimyndigheten, behöver således inte prövas. I undantagsfall kan det dock finnas skäl att dokumentera tillhandahållandet i ett formellt beslut, t.ex. i frågor av principiell eller i övrigt av väsentlig betydelse. Lantmäteriet kan också fatta interna, generella, beslut utan en namngiven sökande. Sådana beslut finns t.ex. i fråga om tillhandahållande av uppgifter om adresser, byggnader och fastighetsgränser.

4.2.7 RÄTT SÖKANDE?

Är det rätt sökande? Den här frågan är viktig att ha koll på eftersom endast en behörig person får skicka in en ansökan. Behörig kan man vara på olika sätt. En första förutsättning är att man har rättshandlingsförmåga och därmed generellt kan ansöka. Det innebär att den sökande exempelvis inte är ställd under förvaltarskap.⁵⁶ Den andra delen gäller exempelvis frågan om den fysiska personen har behörighet att företräda den juridiska person som uppgetts som sökande. Den tredje delen gäller om den sökande har rätt att söka i det enskilda fallet, dvs. om den sökande är personuppgiftsansvarig eller har annat ansvar för behandlingen av personuppgifterna. Om det visar sig att personen inte är behörig att söka ska Lantmäteriet avvisa ansökan.

Vem har rätt att företräda den juridiska personen som söker?

Har beställaren rätt att företräda den juridiska personen? Högsta domstolen har i ett rättsfall slagit fast att frågan om en fullmäktig har behörighet att företräda sin huvudman ska behandlas i olika steg. Först ska man kontrollera om personen har rätt att teckna bolagets firma (firmateckningsrätt). Om det inte finns firmateckningsrätt ska man kontrollera om det finns någon form av fullmakt. Fullmakter kan se ut på olika sätt och kan vara både muntliga och skriftliga.⁵⁷

Hur ett bolag eller en förenings firma tecknas samt vem eller vilka som är behöriga att teckna firman framgår bland annat av en förenings stadgar eller styrelseprotokoll och av Bolagsverkets register. Firmateckningsrätten kan se olika ut i olika bolag och skiljer sig också från vad som gäller för statliga myndigheter och kommuner.⁵⁸

Lantmäteriet tillämpar i FRL-ärenden den s.k. tillitsprincipen, vilket innebär att vi utgår från att en sökande/kontaktperson representerar det företag som man utger sig att företräda enligt ändamålsprövningsblanketten. Vid ett överklagande till domstol tillämpas dock striktare regler. Bl.a. kräver domstolen in behörighetshandlingar, t.ex. utdrag om firmateckning, ur näringslivsregistret.

Vem har rätt att ansöka i FRL-ärenden?

För att en sökande ska ha rätt att ansöka i ett FRL-ärende krävs att den sökande är personuppgiftsansvarig för behandlingen av personuppgifterna

⁵⁶ Det är relativt ovanligt att denna fråga uppstår, varför det inte kommer att behandlas närmare i texten.

⁵⁷ Se mer i PM.

⁵⁸ Se mer i PM.

eller har annat ansvar enligt lag.⁵⁹ Hittills har det andra ansvaret enligt lag gällt för en sökande som har utgivningsbevis enligt tryckfrihetsförordningen. Något ytterligare ansvar som en sökande kan åberopa har ännu inte framkommit. Om den sökande inte har något ansvar enligt ovan är sökanden inte behörig att ansöka. I det fallet ska Lantmäteriet avvisa ansökan.

4.2.8 MATERIELLA KONTROLLER AV ÄRENDET

Materiella kontroller avser vilken slags information som är begärd. Det har betydelse eftersom Lantmäteriet måste avgöra om ansökan innehåller information i fastighetsregistret, och om ansökan innehåller personuppgifter.

Avser ansökan information i fastighetsregistret?

Lantmäteriet är personuppgiftsansvarig för bl.a. fastighetsregistret. Fastighetsregistret innehåller information om alla fastigheter i Sverige. Förordningen om fastighetsregistret⁶⁰ ger svar på vilken typ av information om fastigheter som fastighetsregistret innehåller och hur denna information ska redovisas. Informationen i fastighetsregistret är i huvudsak uppdelad i fem olika delar; en allmän del, en inskrivningsdel, en adressdel, en byggnadsdel och en taxeringsuppgiftsdel. Förutom fastighetsregistret finns fler register som Lantmäteriet är personuppgiftsansvariga för. Tillhandahållande av information ur samfällighetsföreningsregistret regleras av förordningen om förande av samfällighetsföreningsregister m.m.⁶¹ Tillhandahållande av information ur lägenhetsregistret regleras av lagen om lägenhetsregister⁶² och förordningen om lägenhetsregister.⁶³

Finns affärsmodell?

Det är viktigt att kontrollera att Lantmäteriet har affärsmodell för att tillgodose den sökandens begäran. Det finns nämligen ingen rättslig skyldighet för Lantmäteriet att tillhandahålla uppgifter ur fastighetsregistret i elektronisk form. Alltså, om den sökande begär en affärsmodell som Lantmäteriet inte kan tillhandahålla, så ska ansökan avslås.

Avser ansökan tillhandahållande av personuppgifter?

Fastighetsregistret innehåller en mängd personuppgifter. I artikel 4.1 GDPR finns en definition av begreppet personuppgift. Med personuppgift avses varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person. En identifierbar fysisk person är en person som direkt eller indirekt kan identifieras särskilt med hänvisning till en identifierare som ett namn, ett identifikationsnummer, en lokaliseringssuppgift eller onlineidentifikatorer eller en eller flera faktorer som är specifika för den fysiska personens fysiska, fysiologiska, genetiska, psykiska, ekonomiska, kulturella eller sociala identitet. Detta innebär att för att det ska anses vara en personuppgift krävs det att en fysisk person kan identifieras med hjälp av informationen. Notera att endast fysiska personer som är i livet omfattas av skyddet. Juridiska

⁵⁹ Se artikel 4.7 GDPR.

⁶⁰ Förordning (2000:308) om fastighetsregistret.

⁶¹ Förordningen (1993:1270) om förande av samfällighetsföreningsregister m.m.

⁶² Lag (2006:378) om lägenhetsregister.

⁶³ Förordningen (2007:108) om lägenhetsregister.

personer, avlidna och ofödda omfattas därmed inte. Däremot kan uppgifter om avlidna eller ofödda personer utgöra personuppgifter för närstående till dessa. Både direkta och indirekta personuppgifter omfattas. Med direkta personuppgifter avses t.ex. namn och personnummer. Med indirekta personuppgifter avses t.ex. adresser och telefonnummer. Krypterade uppgifter omfattas också av lagen, under förutsättning att den personuppgiftsansvarige eller någon annan kan göra uppgifterna läsbara och därmed identifiera fysiska personer.

För en närmare beskrivning av GDPR hänvisas till avsnitt 2.5 i handboken. För beskrivning av personuppgifter i fastighetsregistret hänvisas till kapitel 4 om ändamålsprövning.

4.3 Utgångspunkter för ändamålsprövningen

4.3.1 BEHANDLINGSPRINCIPEN

Innan man kan gå in på de ändamål som är godkända enligt FRL är det nödvändigt att känna till och förstå den s.k. *behandlingsprincipen* och *finalitetsprincipen*. Därmed ska dessa två principer förklaras närmare innan ändamålen kan presenteras.

Behandlingsprincipen innebär att vad som ska prövas är den *behandling* som sker vid Lantmäteriets tillhandahållande, och den *mottagare* som är ansvarig för denna behandling, alltså vem som ska ses som behörig sökande i ett FRL-ärende. I och med behandlingsprincipen ska alltså Lantmäteriets prövningar av ansökningar om tillhandahållande av personuppgifter i fastighetsregistret numera utgå från den behandling som inleds i och med Lantmäteriets tillhandahållande, och den mottagare som är ansvarig för denna behandling.

Ansvarig för behandlingen kan vara en återförsäljare/vidareförädlare eller en slutkund. Bedömningen ska i båda dessa fall göras på samma sätt och prövningen ske av den mottagare som är ansvarig för denna behandling (behandlingsprincipen). Även delat personuppgiftsansvar kan förekomma.

En återförsäljare/vidareförädlare kan också vara personuppgiftsbiträde åt en slutkund, som i så fall är den som i egenskap av ansvarig ska prövas enligt behandlingsprincipen. De olika bedömningar som ska göras enligt behandlingsprincipen beskrivs närmare i det följande.

Behandlingsprincipen ersatte fr.o.m. den 15 juni 2016 *slutkundsprincipen* vid Lantmäteriets tillämpning av bestämmelserna om tillhandahållande av personuppgifter enligt FRL, genom en nytolkning av bestämmelserna i FRL och PUL, och förhållandet mellan dessa lagar som gjordes under 2016. Slutkundsprincipen tog utgångspunkt i slutkunden och dennes användning av de personuppgifter som Lantmäteriet tillhandahåller. Förändringen i denna del har störst betydelse för Lantmäteriets vidareförädlare vars tjänster nu kan ändamålsprövas på ett nytt sätt.

Behandlingsprincipen fortsätter att gälla på samma sätt även efter införandet av GDPR.

4.3.2 VAD SKA PRÖVAS?

För att Lantmäteriet ska kunna ta ställning till om myndigheten kan lämna ut personuppgifter i fastighetsregistret till någon annan, är det nödvändigt att Lantmäteriet prövar om mottagarens behandling av personuppgifterna har ett ändamål som inte är oförenligt med ändamålen i 2 § FRL.

Till skillnad från slutkundsprincipens huvudregel om att Lantmäteriet ska ta ställning till ändamålet med den huvudsakliga och slutliga användningen av personuppgifterna i fastighetsregistret, ska Lantmäteriet istället ta ställning till ändamålet med den behandling av personuppgifterna som påbörjas i samband med Lantmäteriets tillhandahållande. Med andra ord ska Lantmäteriet pröva om den mottagande aktörens behandling av personuppgifterna sker i anledning av ett ändamål som inte är oförenligt med något av ändamålen i 2 § FRL.

4.3.3 VEM SKA PRÖVAS?

Den mottagare som är ansvarig för behandlingen av personuppgifterna i enlighet med det avsedda ändamålet är den aktör som är behörig (saklegitimerad) att ansöka om tillhandahållande av personuppgifter från fastighetsregistret.

En förutsättning för att Lantmäteriet ska kunna lämna ut personuppgifter enligt FRL, GDPR och dataskyddslagen är att Lantmäteriet bedömer att mottagaren av personuppgifterna ansvarar för behandlingen av de aktuella personuppgifterna i enlighet med den lagstiftning som är tillämplig på behandlingen. För att kunna göra denna bedömning behöver Lantmäteriet veta vilken lagstiftning som reglerar mottagarens behandling.

Utgångspunkten är att det är GDPR och dataskyddslagen som är tillämpliga på mottagarens behandling av personuppgifterna, och Lantmäteriet behöver då ta ställning till om mottagaren kommer att behandla personuppgifterna i enlighet med samtliga krav som ställs på en personuppgiftsansvarig i GDPR. För en närmare redogörelse av vad GDPR och dataskyddslagen innehåller, se avsnitt 2.5.

Personuppgiftsansvar enligt GDPR är dock bara aktuellt för mottagare som omfattas av GDPR. Andra sorters ansvar kan till exempel vara utgivaransvar i enlighet med tryck- och yttrandefrihetsgrundlagarna. Vid ansökan om tillhandahållande av personuppgifter i fastighetsregistret från mottagare som inte omfattas av GDPR behöver Lantmäteriet ta ställning till vilka krav som istället gäller avseende mottagarens behandling av personuppgifterna och om mottagaren bedöms komma att efterleva dessa krav.

4.3.4 STEG FÖR PRÖVNINGEN

Enligt de bedömningsanvisningar som har tagits fram för tillämpningen av behandlingsprincipen (och finalitetsprincipen) ska prövningen ske i tre steg:

Steg 1: Vem är ansvarig för behandlingen av personuppgifterna?

Behörig (saklegitimerad) sökande i ett ärende avseende tillhandahållande av personuppgifter i fastighetsregistret är den aktör som är ansvarig för behandlingen av personuppgifterna. Lantmäteriet behöver därför veta vem som är ansvarig för behandlingen av personuppgifterna för att kunna avgöra om det är rätt aktör som ansökt.

1. Framgår det av ansökan att sökanden är ansvarig för behandlingen? Om kryssrutan för detta inte är ifylld på ändamålsprövningsblanketten krävs att ansökan kompletteras i detta avseende. Om sökanden inte är ansvarig för behandlingen är sökanden inte behörig att ansöka. Självklart kan dock en aktör som inte är ansvarig för behandlingen vara ombud för den aktör som är ansvarig.

En förutsättning för att Lantmäteriet ska kunna tillhandahålla personuppgifter i fastighetsregistret är att Lantmäteriet bedömer att sökanden ansvarar för behandlingen av personuppgifterna på ett sådant sätt att det överensstämmer med den lagstiftning som styr sökandens ansvar (se punkt 1).

2. Framgår det av ansökan enligt vilken lagstiftning sökanden ansvarar för behandlingen? Om det inte gör det måste ansökan kompletteras med den informationen.

Det vanligaste är att sökanden är personuppgiftsansvarig enligt GDPR och dataskyddslagen. Sökanden kan också vara ansvarig utgivare enligt TF och YGL. I undantagsfall kan det även finnas sökanden som har ett annat ansvar, t.ex. enbart ett straffrättsligt ansvar.

Steg 2: Vad är ändamålet med behandlingen av personuppgifterna?

För att Lantmäteriet ska kunna lämna ut personuppgifter i fastighetsregistret krävs att sökanden behandlar personuppgifterna för ett godkänt ändamål. Om det inte framgår av ansökan vad ändamålet med sökandens tänkta behandling är måste ansökan kompletteras den informationen.

Ett godkänt ändamål är antingen:

1. Ett eller flera ändamål angivna i 2 § FRL

Ändamålen i 2 § FRL är de ursprungliga ändamål för vilka personuppgifterna i fastighetsregistret samlades in.

Exempelvis är författningsreglerade skyldigheter för kommuner, andra myndigheter inkl. Lantmäteriet ändamål som är helt förenliga med 2 § 1 p FRL.

2. Ett ändamål som inte är oförenligt med ändamålen i 2 § FRL

Bedömningen görs här utifrån finalitetsprincipen i artikel 5.1b GDPR. Se vidare nedan under avsnitt 4.3.5.

3. Ett ändamål som möjliggörs genom reglering i annan författning

Se bl.a. artikel 2.2b GDPR om privat behandling och 1 kap. 7 § andra stycket dataskyddslagen om journalistiska ändamål eller konstnärligt respektive litterärt skapande.

Om en ansökan innehåller ett ändamål som inte är godkänt enligt punkterna ovan ska ansökan avslås i den delen.

Steg 3: Hur kommer personuppgifterna att behandlas?

1. Framgår det av ansökan hur sökanden kommer att behandla personuppgifterna? Om det inte gör det måste ansökan kompletteras med den informationen. Hur ska personuppgifterna t.ex. lagras? Ska personuppgifterna spridas vidare till tredje man? Ska personuppgifterna bearbetas eller samköras med andra personuppgifter? Se vidare definitionen av "behandling" i artikel 4.2 GDPR.
2. Om sökanden är personuppgiftsansvarig enligt GDPR måste Lantmäteriet ta ställning till om sökanden kommer att behandla uppgifterna i enlighet med GDPR. Ger ansökan anledning att tro att sökanden inte skulle behandla personuppgifterna i enlighet med GDPR? Finns det sådan anledning bör en dialog med sökanden inledas där frågan utreds ytterligare. Kvarstår misstanken kan det finnas anledning att avslå ansökan med stöd av artikel 5.1a GDPR. Det skulle innebära en olaglig behandling för Lantmäteriet att lämna ut personuppgifter om misstanke finns att sökanden efter utlämnandet kommer att hantera personuppgifterna på ett olagligt sätt.

Praxis

Behandlingsprincipen prövades för första gången vid OSIS-gruppens möte 2016-05-24, då gruppen gjorde ställningstagandet att man inte har något att invända mot att slutkundsprincipen ersätts av behandlingsprincipen. Vid samma möte behandlades också det första FRL-ärendet där den nya principen skulle tillämpas. En vidareförädlare hade för intern användning ansökt om tillhandahållande av ett uttag ur fastighetsregistret för ändamålet direktmarknadsföring. Behandlingsprincipen möjliggjorde enligt OSIS-gruppen ett bifall i detta ärende och utgjorde enligt OSIS-gruppen en bekräftelse på behandlingsprincipen.

Beslut om bifall i det i OSIS-gruppen behandlade ärendet fattades 2016-06-15, vilket även var den dag då övergången från slutkundsprincipen till behandlingsprincipen formellt ansågs ha skett. Bifall lämnades för ändamålet "att erbjuda kunder stöd vid direkt marknadsföring" samt enbart för intern behandling, dvs. inte för spridning av personuppgifter från fastighetsregistret till slutkunder. Sökanden i ärendet skulle behandla begärda personuppgifter internt för uppdatering, validering och kvalitetssäkring av adresser. Informationen skulle behandlas för att kunna göra urval där informationen är kopplad till adresspunkten. Resultatet av urvalet som skulle levereras till sökandens kunder skulle inte innehålla fastighetsinformation från Lantmäteriet. Resultatet av urvalet ansågs behandlas för ändamålet direkt marknadsföring för sökandens kunders räkning. Sökanden hade anfört att den för ansökan aktuella behandlingen var nödvändig för att säkerställa att man behandlar korrekta personuppgifter och som möjliggjorde preciserade urval för sökandens kunder.

Behandlingsprincipen utgjorde en förutsättning även i ett ärende från juli 2016 då en vidareförädlare beviljades ett rikstäckande uttag av vissa tabeller i överföringsformatet, bl.a. belägenhetsadresser och taxeringsinformation i

fastighetsregistret. Sökandens ändamål med behandlingen av personuppgifter var att ge förutsättningar för en ökad omsättning av bostäder genom att sprida informationen öppet på Internet och inom koncernens sajter och via appar för alla bostadsköpare och säljare att ta del av. I ärendet behandlades särskilt frågan om ett rikstäckande uttag skulle tillhandahållas. En intresseavvägning - där det faktum att de begära uppgifter ansågs som "harmlösa" ur ett integritetsperspektiv samt att det förelåg ett allmänt intresse av spridning av uppgifterna - ledde till den slutliga bedömningen att ansökan skulle beviljas. En annan faktor som beaktades var vad fastighetsägarna (de registrerade) rimligen kunde räkna med i fråga om utnyttjande av uppgifterna i fastighetsregistret för samhällsviktiga verksamheter. Tillhandahållande beviljades för ändamål enligt 2 § 2 FRL.

4.3.5 FINALITETSPRINCIPEN

Även förståelse för den s.k. finalitetsprincipen är grundläggande för en beskrivning av hur prövningen av ändamål och rättslig grund ska gå till. För att Lantmäteriet ska kunna lämna ut personuppgifter i fastighetsregistret krävs att sökanden behandlar personuppgifterna för ett godkänt ändamål i FRL som skall kopplas till en laglig grund för behandling i GDPR. Som godkänt ändamål räknas bl.a. ett ändamål som *inte är oförenligt* med 2 § FRL.

Av art. 6.1 framgår att behandling av personuppgifter är laglig endast och i den mån åtminstone ett av villkoren i artikeln är uppfyllda. Villkoren listas i punkterna a-f och den listan är uttömmande. På samma sätt är det med ändamålen i 2 § FRL. Huruvida personuppgifter i fastighetsregistret får behandlas beror på om behandlingen sker för något ändamål som *inte är oförenligt* med de ändamål som anges i 2 § FRL. Det finns således två liknande operationer som löper parallellt med varandra. Av lagen följer att vi måste pröva behandlingen mot ändamålen i FRL, av GDPR följer samtidigt att myndigheten har att pröva sin behandling, med andra ord handläggning av t.ex. FRL-ärenden, gentemot de lagliga grunderna i art. 6. Inte i något av dessa två led får man hantera personuppgifter för andra syften än de man hämtat inte dem för.

Finalitetsprincipen fanns tidigare inskriven i 9 § d PUL. Eftersom inga paragrafer i FRL gick emot detta lagrum var regeln tillämplig, detta följde av lagarnas ställning sinsemellan. Finalitetsprincipen har enligt Lantmäteriets praxis tillämpats fullt ut vid ändamålsprövningen enligt 2 § FRL fr.o.m. den 15 juni 2016.

Sedan PUL ersatts av GDPR och dataskyddslagen har finalitetsprincipen bara fått starkare ställning. Som redan behandlats i avsnitt 2.5.4 kan nationell rätt inte åsidosätta dataskyddsförordningen. Detta innebär alltså inte någon förändring av det dagliga arbetet med fastighetsregistret. Lantmäteriet anser att behandling enligt ändamålen i FRL vilar på laglig grund i art. 6. Vad som skrivits om hur ändamålen i 2 § FRL kan bedömas äger därför fortsatt relevans.

Särskilt om bedömningen huruvida ett ändamål inte är oförenligt med ett eller flera ändamål i 2 § FRL

Enligt de bedömningsanvisningar som har tagits fram för tillämpningen av behandlingsprincipen och finalitetsprincipen gäller följande i fråga om den s.k. oförenlighetsbedömningen:

För att avgöra om ett ändamål inte är oförenligt med ett ändamål i 2 § FRL krävs en helhetsbedömning som tar hänsyn till hur det i ansökan angivna ändamålet samt ändamålet i 2 § FRL borde uppfattas utifrån sammanhanget och relevanta faktorer som framgår av ansökan.

Faktorer som kan ingå i bedömningen:

- Koppling mellan ändamålen. Ju större avstånd mellan ändamålen, desto fler faktorer kan behöva vägas in i bedömningen.
 - Kopplingen mellan behandlingen och vad den syftar till (ändamålet) ska beskrivas av sökanden.
- Sammanhanget inom vilket personuppgifterna i fastighetsregistret samlats in och de registrerades rimliga förväntningar till följd av förhållandet till Lantmäteriet. Huvudsyftet med fastighetsregistret är offentlighet – de registrerades förväntningar bör ställas mot vad "offentlighet" innebär och att det är ett lagstadgat syfte. På grund av hur lagstiftningen för fastighetsregistret ser ut, finns det en presumption för att allmänna intressen har större tyngd än de registrerades förväntningar. Det här är inget som sökanden behöver beskriva. Om kopplingen mellan ändamålen är svag, bör handläggaren av ärendet beakta den här punkten.
- Uppgifternas art och den planerade ytterligare behandlingens konsekvenser för de registrerade.
 - Belägenhetsadresser och fastighetsbeteckningar betraktas som harmlösa uppgifter. Namn på lagfaren ägare kan vara harmlös eller känslig beroende på hur uppgiften sammanställs med andra uppgifter. Personnummer och inteckningar betraktas som integritetskänsliga uppgifter. Om kopplingen mellan ändamålen är svag och/eller det är fråga om uttag för hela eller stora delar av riket, samt om konsekvenserna för integritetsskyddet är stora bör denna punkt beaktas av handläggaren. Exempel på konsekvens som bör minimeras: risk för obehörigs åtkomst till integritetskänsliga personuppgifter.
- Förekomsten av lämpliga skyddsåtgärder för både den ursprungliga och den planerade ytterligare behandlingen.
 - Sökanden ska beskriva vilka skyddsåtgärder som kommer att tillämpas hos sökanden.

De olika nyckelfaktorer som kan vägas in i "oförenlighetsbedömningen" framgår av den s.k. Artikel 29 gruppens yttrande 03/2013 "on purpose limitation", avsnitt III.2.2. "Key factors to be considered during the compatibility assessment", sid. 23 ff. Yttrandet, som enbart finns tillgängligt på engelska, tillämpades på tidigare dataskyddslagstiftning inom EU och ligger helt i

linje med dataskyddsförordningen. Vid GDPR:s inträdande blev det en formuleringsändring i fråga om finalitetsprincipen, men bedömningen har inte ändrats i sak.

Historiska, statistiska eller vetenskapliga ändamål

Av art. 5 GDPR framgår att behandling för historiska, statistiska eller vetenskapliga ändamål inte kan anses vara oförenliga med de lagliga grunderna i art. 6, och i förlängningen ändamålen i 2 § FRL.

Vilka ändamål triggas igång ovannämnda helhetsbedömningen?

Exempel på ändamål som behöver prövas utifrån en helhetsbedömning, dvs. en bedömning där samtliga ovannämnda faktorer beaktas, är kartändamål (lokalisering m.m.), publiceringsändamål som inte är grundlagsskyddade, allmänt kommersiella ändamål, analysändamål och ändamål som kan påverka miljön eller människors hälsa.

När kan det bli avslag?

Om kopplingen är svag, uttaget rör hela eller stora delar av riket och det enligt punkterna ovan finns stora integritetsrisker och konsekvenser som inte kan minimeras genom begränsningar, villkor eller skyddsåtgärder, så bör helhetsbedömningen leda till ett avslagsbeslut.

Praxis

Lantmäteriet lämnade i det första ärendet från juni 2016 - där både behandlingsprincipen och finalitetsprincipen tillämpades - bifall till en sökande (vidareförädlare) för ändamålet "att erbjuda kunder stöd vid direkt marknadsföring". Lantmäteriet gjorde bedömningen att även om sökanden själv inte utför direkt marknadsföringsåtgärder, finns det en tydlig koppling mellan sökandens behandling av personuppgifterna och ändamålet direkt marknadsföring. Kopplingen bestod i att sökanden skulle utföra dessa behandlingar på uppdrag av sina kunder som i sin tur avsåg att utföra direkt marknadsföringsåtgärder. Lantmäteriet beaktade i ärendet att begärda att de av sökanden begärda personuppgifterna var "harmlösa" ur integritetssynpunkt (belägenhetsadresser, byggnadsinformation m.m.) samt att någon fastighetsinformation från Lantmäteriet inte skulle tillhandahållas slutkunderna, utan enbart behandlas internt av sökanden. Detta ärende behandlades också vid OSIS-gruppens möte 2016-05-24.

I ett ärende från juli 2016 konstaterade Lantmäteriet att det av sökanden (vidareförädlare) angivna ändamålet med behandlingen syftade till att ge försättningar för en ökad omsättning av bostäder. Behandling av personuppgifter genom tjänster som ska kunna publicera sådana uppgifter som typiskt sett behövs som underlag för omsättningsändamål är avgörande för främjandet av en väl fungerande fastighetsmarknad. Lantmäteriet gjorde bedömningen att publiceringen av personuppgifterna därför hade en stark koppling till omsättningsändamålet i 2 § 2 FRL och det inte var oförenligt med detta ändamål. Sökanden hade därför ett godkänt ändamål för behandlingen av personuppgifter. I ärendet var det fråga om tillhandahållande av personuppgifter om belägenhetsadresser och taxeringsinformation.

I ett andra ärende från samma månad gjorde Lantmäteriet bedömningen att en sökandes (en bank) behandling av personuppgifter i syfte att kontrollera fastighetsanknutna uppgifter vid kreditprovningar eller utökning av de

tjänster som sökanden redan hade ansågs inte vara oförenligt med ändamålet kreditgivning m.m. enligt 2 § 3 FRL. Vidare ansågs behandling av personuppgifter, inkl. personnummer, i syfte att komplettera eller kontrollera fastighetsanknuten information som finns i bankens kundregister inte vara oförenligt med ändamålet aktualisering m.m. av kundregister enligt 2 § 5 FRL.

I ett ärende från september 2016 ansågs en sökandes (en bank) uppgivna ändamål att tillhandahålla boendetjänster och tjänster som underlättar förvaltning via digitala kanaler ha en tydlig koppling mellan sökandens behandling av personuppgifterna och ändamålet fastighetsförvaltning m.m. enligt 2 § 4 FRL. Kopplingen bestod i att sökanden utför behandlingar på uppdrag av sina kunder som i sin tur avser att förvalta sin fastighet. Sökandens ändamål anses därför inte vara oförenligt med ändamålet som anges i 2 § 4 FRL.

I ett ärende från december 2016 begärde sökanden (vidareförädlare) direktåtkomst till fastighetsregistret. Sökanden hade skapat ett ärendehanteringssystem för kommuner vid hantering av ansökningar om bostadsanpassningsbidrag. Användarna hos kommunerna skulle genom systemet kunna söka fram ägaruppgifter för fastigheter i syfte att kontakta ägare till fastigheter som berörs av bostadsanpassning (2 § 1 FRL). Lantmäteriet beviljade begärd direktåtkomst och konstaterade i beslutet att sökandens uppgivna ändamål med tjänstens behandling av personuppgifterna är att ge förutsättningar för kommuner i deras författningsreglerade verksamhet när det krävs tillgång till fastighetsanknuten information vid hantering av ansökningar om bostadsanpassningsbidrag. Sökandens ändamål med tjänsten hade därför en koppling till ändamålet i 2 § 1 FRL och är inte oförenligt med detta ändamål.

I ett ärende från mars 2017 skulle sökanden (vidareförädlare) genom sina tjänster tillhandahålla personuppgifter från fastighetsregistret till sina kunder via online-rapporter. Uppgifterna skulle tillhandahållas sökandens kunder för att de skulle kunna projektera exempelvis elnätsstråk och telekomstråk, samt för att kunna fatta beslut om bolån vid nybyggnation eller utbyggnad av fastigheter (2 § 3 och 4 FRL). Lantmäteriet beviljade begärd direktåtkomst och konstaterade i beslutet att sökandens ändamål med tjänsterna hade en tydlig koppling till ändamålen i 2 § 3 och 4 FRL och därför inte oförenliga med dessa ändamål. Lantmäteriet bedömde att sökanden hade godkända ändamål för behandlingen av personuppgifterna.

I ett annat ärende från mars 2017 hade ett mäklarföretag ansökt om direktåtkomst i syfte att erbjuda fastighetsmäklare tillgång till fastighetsregistret. Detta skulle enligt sökanden möjliggöra omsättning av sådan egendom som registreras i fastighetsregistret enligt ändamålet omsättning i 2 § 2 FRL. Sökanden erbjöd ett objekthanteringsverktyg till fastighetsmäklare, som är verksamma i Sverige. Detta verktyg gav åtkomst för fastighetsmäklare att hämta uppgifter från fastighetsregistret. Lantmäteriet beviljade begärd direktåtkomst och konstaterade i beslutet att det fanns en tydlig koppling mellan sökandens behandling av personuppgifterna och ändamålet omsättning i 2 § 2 FRL. Kopplingen bestod i att sökanden behandlar personuppgifter för att fastighetsmäklare i sin tur behöver informationen för att fullgöra sitt förmedlingsuppdrag som fastighetsmäklare i enlighet med fastighetsmäklarlagen. På detta sätt möjliggörs omsättning av sådan egendom som registreras i fastighetsregistret. Sökandens ändamål anses därför inte vara oförenligt med

ändamålet som anges i 2 § 2 FRL. Motsvarande bedömningar gjordes beträffande ett annat mäklarföretag i ett beslut under mars 2017.

I ett ärende från april 2017 ansökte ett företag som utvecklar administrativt stöd för vägföreningar och vägsamfälligheter om uttag av personuppgifter ur fastighetsregistret. Sökandens tjänst sammanställer information om vägföreningar/vägsamfälligheter. Användarna brukar informationen i tjänsten för att skapa debiteringslängder, fakturor, medlemsförteckningar på årsmöten, adressering av utskick till lagfarna ägare m.m. Användarna till tjänsten har tidigare var för sig prövats avseende sina ändamål för tillhandahållande av uppgifter ur tjänsten. Förevarande ansökan avser istället att pröva tjänsten i sin helhet. Det geografiska urvalet i ansökan utgörs av en egen fastighetslista. Lantmäteriet beviljade begärt uttag ändamål och konstaterade att sökandens tjänst hade en koppling till ändamålet aktualisering, komplettering eller kontroll av information i kund- eller medlemsregister som följer av 2 § 5 FRL. Kopplingen bestod i att sökanden behandlar personuppgifter för att användare av tjänsten i sin tur behöver uppgifterna för hanteringen av sina vägföreningar/vägsamfälligheter och deras medlemsregister. Sökandens ändamål är därför inte oförenligt med 2 § 5 FRL. Lantmäteriet bedömde att sökanden hade ett godkänt ändamål för behandlingen av personuppgifterna genom 2 § 5 FRL. Ändamålet medgav även att uppgift om personnummer kan behandlas utan föregående prövning av särskilda skäl (*se undantagen i 8 och 10 §§ FRL för ändamål enligt 2 § 5 FRL*).

Lantmäteriet har i ett ärende från april 2017 meddelat ett generellt beslut att med stöd av 2 § 1 FRL tillhandahålla uppgifter om belägenhetsadresser och fastighetsbeteckningar inom ramen för Lantmäteriets offentliga uppdrag avseende samhällets försörjning av grundläggande geografisk information och fastighetsinformation enligt 3 § 2 förordningen om (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet. Enligt denna punkt ska Lantmäteriet verka för en väl fungerande försörjning med grundläggande geografisk information och fastighetsinformation av sådan omfattning, kvalitet och aktualitet att samhällets behov tillgodoses. Lantmäteriet tillämpade finalitetsprincipen och beaktade därvid den faktorn att berörda uppgifter utgjorde indirekta personuppgifter som är att bedöma som harmlösa personuppgifter ur ett integritetsperspektiv. Integritetsriskerna vid tillhandahållande av enbart uppgifter om adresser och fastighetsbeteckningar bedömdes som begränsade. Lantmäteriets författningsreglerade uppdrag att tillhandahålla grundläggande geografisk information och fastighetsinformation för samhällets försörjning inte vara oförenligt med 2 § 1 FRL.

Det finns också ett antal ärenden där finalitetsprincipen har tillämpats i förhållande till 2 § 7 FRL. Det har i dessa fall rört sig om tillhandahållande av personuppgifter om adresser och fastighetsbeteckningar och för användning som ger positiva effekter på miljö och hälsa. Se vidare praxis-avsnittet under avsnitt 4.4.7.

4.3.6 PERSONUPPGIFTER I FASTIGHETSREGISTRET

Det är på grund av att fastighetsregistret innehåller personuppgifter som registret måste behandlas enligt FRL, GDPR och dataskyddslagen.

Information om fastigheter, tomträtter eller samfälligheter som ägs av fysiska personer utgör i många fall personuppgifter. Exempel på sådan in-

formation är fastighetsbeteckningar, personnamn, personnummer, belägenhetsadresser och inteckningar. Prövning mot ändamålen i FRL måste dock ske i de fall informationen hämtas från fastighetsregistret. Det är dock inte möjligt att generellt fastställa vilken information som är att betrakta som personuppgifter utan det bestäms av sammanhanget.

Uppgifter som avser en fastighet som ägs av en juridisk person utgör dock inte personuppgifter, även om den juridiska personen skulle råka ägas av en eller ett fåtal fysiska personer eller ha en benämning (firma) som innefattar ett personnamn. Sagda medför att information om fastigheter/tomträtter som ägs av juridiska personer inte är att betrakta som personuppgifter. Däremot omfattas uppgifter om en enskild firma, eftersom innehavaren av en sådan firma alltid är en enda fysisk person.

Diskussioner har förts internt inom Lantmäteriet angående huruvida uppgifter om fastigheter ägda av dödsbon kan anses som särskilt integritetskränkande trots att ett dödsbo är en juridisk person. Definitionen av personuppgifter innebär att behandling av uppgifter om avlidna eller ännu inte födda personer, t.ex. foster, inte omfattas av lagen. Däremot omfattas givetvis uppgifter om vem som är släkt med den som är avliden eller om vem som kommer att bli förälder när ett foster föds levande, allt under förutsättning att de aktuella släktingarna är i livet. Uppgifter om en avliden omfattas således om uppgifterna kan direkt eller indirekt hänföras till någon levande person. Detta framgår av bl.a. av Datainspektionens och samrådsyttrande angående släktforskningsuppgifter. Enligt Datainspektionen är ett typexempel på när en uppgift om en avliden kan vara en personuppgift för en nu levande person är en uppgift om etnisk tillhörighet. Om den avlidne har ett ovanligt efternamn, som hen delar med en nu levande släkting, kan enligt Datainspektionen en uppgift om den avlidnes etniska tillhörighet vara en personuppgift för släktingen så att GDPR blir tillämplig på behandlingen av uppgiften. En uppgift om att någon avlidit av en ärftlig sjukdom kan vara en känslig personuppgift om en nu levande släkting.

Praxis

OSIS-gruppen har vid ett antal möten behandlat frågan vilka uppgifter i fastighetsregistret som utgör personuppgifter respektive inte.

Lantmäteriet har i ett generellt beslut från april 2017 konstaterat att uppgifter om fastighetsgränser och byggnader inte utgör personuppgifter och kan därför tillhandahållas utan prövning gentemot ändamålen i 2 § FRL. Uppgifter om belägenhetsadresser och fastighetsbeteckningar bedömdes i samma ärende som indirekta personuppgifter och därför behövde bli föremål för ändamålsprövning.

4.4 Närmare om ändamålen i 2 § FRL

4.4.1 VERKSAMHET FÖR VILKEN STATEN ELLER EN KOMMUN ANSVARAR ENLIGT LAG ELLER ANNAN FÖRFATTNING

Ändamålet med 2 § 1 FRL är att tillhandahålla uppgifter för verksamhet för vilken staten eller en kommun ansvarar enligt lag eller annan författning.

Verksamheten ska avse sådan egendom som registreras i fastighetsregistret, vara av den arten att fullgörandet av verksamheten förutsätter tillgång till fastighetsanknuten information, eller avse fullgörandet av underrättseskyldighet enligt författning. Kommunala och statliga myndigheter, landsting, länsstyrelser och högskolor som har behov av uppgifterna i sin verksamhet omfattas således av denna punkt. Endast den personal på den aktuella myndigheten som har ett verkligt behov av informationen bör ges tillgång till uppgifterna, inte bara de som är nyfikna i allmänhet.

Normalt bör man kunna lita en sökande myndighets bedömning av vilka verksamheter myndigheten ansvarar för enligt lag eller annan författning. Vid osäkerhet kan man som dock som stöd för bedömningen titta i myndighetens instruktion där det uppräknas vilka uppgifter en myndighet har. Det kan utöver instruktionen finnas även andra allmänna författningar eller specialförfattningar som reglerar vissa specifika uppgifter en viss statliga myndighet har. För kommunala myndigheters del saknas instruktioner av ovannämnda slag. När det gäller kommuner och landsting finns i 2 kap. 1 § kommunallagen (2017:725) (KL) följande bestämmelse om vilka allmänna befogenheter som kommuner och landsting har:

"Kommuner och landsting får själva ha hand om angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar."

I 2 kap. 2 § finns en bestämmelse om vilka uppgifter som andra ska ha hand om. Den har följande lydelse:

"Kommuner och landsting får inte ha hand om sådana angelägenheter som enbart staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan ska ha hand om."

Vidare sägs i 2 kap. 9 § KL att bestämmelser om kommunernas och landstingens angelägenheter även finns i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter och i annan lag eller annan författning. I nyssnämnda lag finns bl.a. bestämmelser om sjuktransporter, kollektivtrafik och turism.

Sagda innebär att kommuner och landsting dels ska bedriva vissa obligatoriska uppgifter enligt författning, dels får bedriva vissa frivilliga verksamheter som berörda politiska församlingar beslutar om i enlighet med bestämmelserna i 2 kap. 1, 2 och 9 §§ KL.

Organisationen Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har tagit fram följande lista över kommunernas resp. landstingens obligatoriska resp. frivilliga uppgifter. Listan kan vara till ledning för bedömningen av vilka slag av verksamheter är författningsstyrda, och således kan omfattas av ändamålsbestämmelsen i 2 § 1 FRL, respektive frivilliga och som kan omfattas något av övriga i 2 § FRL uppräknade ändamål.

Kommunernas obligatoriska uppgifter:

- Social omsorg (äldre- och handikappomsorg samt individ- och familjeomsorg)
- För-, grund- och gymnasieskola

- Plan och byggfrågor
- Miljö- och hälsoskydd
- Renhållning och avfallshantering
- Vatten och avlopp
- Räddningstjänst
- Civilt försvar
- Biblioteksverksamhet
- Bostäder

Kommunernas frivilliga uppgifter:

- Fritid och kultur
- Energi
- Sysselsättning
- Näringslivsutveckling

När det gäller landstingen kan man börja med att titta i KL och i olika specialförfattningar där landstingen utpekas som ansvariga för olika verksamheter.

Landstingens obligatoriska uppgifter:

- Hälso- och sjukvård
- Tandvård för barn och unga upp till 22 års ålder (från och med 1 januari 2018)
- Regionalt utvecklingsansvar

Landstingens frivilliga uppgifter:

- Kultur
- Utbildning
- Turism

Kommuner och landsting är också gemensamt, obligatoriskt ansvariga för regional och lokal kollektivtrafik.

Praxis

OSIS-gruppen har vid två tillfällen under år 2001–2002 ansett att Lantmäteriet inte kan tillhandahålla riktigt material ur produktionen för undervisningsändamål eftersom det i 2 § FRL saknas ett generellt tillhandahållande till skola eller institution.

Lantmäteriet har under 2003 med stöd av 2 § 1 FRL beviljat högskolor direktåtkomst till fastighetsregistret för utbildning inom specifikt angivna kurser. Högskolornas verksamhet regleras bl.a. av högskolelagen (1992:1434). Av 2 § 1 punkten och 7 § FRL får direktåtkomst till personuppgifter i fastighetsregistret medges för verksamhet för vilken staten eller kommunen ansvarar enligt lag eller annan författning och som för att kunna utföras förutsätter tillgång till fastighetsanknuten information. Lantmäteriet fann att tillgång till fastighetsanknuten information i fastighetsregistret var nödvändigt för genomförandet av kurserna. Besluten tidsbegränsades och meddelades, med stöd av 6 § FRL, med villkor att behörighet endast ska tilldelas den eller de personer som har behov av fastighetsinformation.

Beträffande en enskild student som ville ha ut fastighetsinformation (fastighetsprislista) har OSIS-gruppen år 2004 ansett att ändamålet för användning av uppgifterna ska prövas gentemot 2 § 1 FRL.

OSIS-gruppen gjorde år 2007 bedömningen att 2 § 1 FRL ska tillämpas vid ändamålsprövning av ett privat sotningsföretag som hade tecknat avtal med en kommun om att utföra sotningsverksamhet. OSIS-gruppen påpekade också att företaget är en juridisk person som ska söka eget tillstånd och att fastighetsinformationen inte kan hämtas från kommunen utan måste köpas från Lantmäteriet.

OSIS-gruppen behandlade år 2012 frågan om det Lantmäteriet i Leksand (statligt kontor) skulle ändamålsprövas för en begäran om utlämnande av uppgifter om in-teckningar och personnummer. OSIS-gruppen uttalade att det inte är fråga om att Lantmäteriet lämnar ut information, då det fortfarande är inom myndigheten Lantmäteriet. Därför är det inte heller nödvändigt med ändamålsprövning i dessa frågor. Det är inte fråga om ett tillhandahållande. Däremot ska givetvis inte fler uppgifter behandlas än vad som behövs ("än som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen", 9 § första stycket f PUL).

Lantmäteriet har i ett beslut från mars 2017 bifallit en regions (landsting) begäran om tillhandahållande av personuppgift för ändamål enligt 2 § 1 FRL, inkluderande utförande av uppgifter enligt bl.a. hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap samt PBL (som remissinstans i planärenden).

Lantmäteriet har under 2016 fattat ett beslut om elektroniskt utlämnande av vissa personuppgifter för fullgörande av Lantmäteriets författningsreglerade skyldigheter, det s.k. Kundcenterbeslutet.⁶⁴

Beslutet omfattar personuppgifter som ingår i:

- utdrag eller bevis ur fastighetsregistret,
- akter ur Lantmäteriets ärenderegister,
- akter ur Lantmäteriets databas för arkiverade handlingar (Arken)
- handlingar i handläggningssystemet (Trossen)

dock med följande inskränkningar:

- beslutet omfattar inte uppgift om personnummer i utdrag ur fastighetsregistret.
- beslutet gäller vid fullgörande av Lantmäteriets författningsreglerade skyldigheter när fullgörandet innebär att en kopia av en allmän handling eller uppgifter ur en allmän handling ska lämnas ut.
- beslutet gäller när handlingar lämnas ut på sådant elektroniskt sätt att obehöriga inte kan ta del av uppgifterna, och är avgränsade per begäran till
 - högst fem fastigheter ur fastighetsregistret
 - högst fem akter ur ärenderegistret, eller
 - högst fem akter ur databasen för arkiverade handlingar

Kundcenterbeslutet gäller inte vid systematiskt återkommande begäran som kan antas leda till ett massuttag av personuppgifter.

⁶⁴ Beslut 2016-04-08, nr 2016/535 (Kundcenterbeslutet).

Kundcenterbeslutet träder i kraft den 1 juni 2016. En anpassad teknisk lösning för utlämnande av handlingar enligt detta beslut ska finnas senast den 1 september 2017. Fram till dess får nuvarande lösning (e-post och telefax) användas. **Not.** En anpassad lösning har ännu inte implementerats.

Lantmäteriet har i ett ärende från april 2017⁶⁵ beslutat att med stöd av 2 § 1 FRL tillhandahålla uppgifter om belägenhetsadresser och fastighetsbeteckningar inom ramen för Lantmäteriets offentliga uppdrag avseende samhällets försörjning av grundläggande geografisk information och fastighetsinformation enligt 3 § 2 förordningen om (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet. Enligt denna punkt ska Lantmäteriet verka för en väl fungerande försörjning med grundläggande geografisk information och fastighetsinformation av sådan omfattning, kvalitet och aktualitet att samhällets behov tillgodoses. Sådan användning bedömdes inte som oförenlig med ändamålet i 2 § 1 FRL. Beslutet innebär i praktiken att belägenhetsadresser och fastighetsbeteckningar kan levereras utan ändamålsprövning.

4.4.2 OMSÄTTNING AV SÅDAN EGENDOM SOM REGISTRERAS I FASTIGHETSREGISTRET

Enligt 2 § 2 FRL får fastighetsregistret användas för att tillhandahålla uppgifter för omsättning av sådan egendom som registrerats i fastighetsregistret. Med ordet omsättning menas t.ex. köp och försäljning. Det kan givetvis även innefatta andra former av förvärv av fastigheter, t.ex. byte, arv och gåva. Det är dock normalt fråga om tillhandahållande av uppgifter för kommersiella ändamål.

Enligt förarbetena omfattas även annat än medverkan vid den direkta omsättningen av denna punkt, såsom värdering av fastigheter för prissättning av ett objekt som är till salu. Ett annat krav är att det ska röra sig om egendom som registreras i fastighetsregistret. Registret får alltså inte användas i annan verksamhet än sådan som rör fastigheter, tomträtter eller byggnader. Detta gäller även för ett företag som bedriver dels aktuell verksamhet, dels annan verksamhet. Ett sådant företag får alltså använda registret endast i den verksamhet som rör fastigheter, tomträtter eller byggnader.⁶⁶

Exempel på kundkategorier som kan beviljas personuppgifter från fastighetsregistret enligt denna bestämmelse är:

- fastighetsförmedlare,
- fastighetsvärderare,
- fastighetsbyråer och
- fastighetsmäklare.

Av förarbetena till FRL framgår att omsättning som sker mellan privatpersoner utan professionell hjälp omfattas också av bestämmelsen. Det gäller såväl köp eller försäljning av fastigheter som byte, arv och gåva av fastigheter. Numera torde dock privatpersoners behov av fastighetsregisterinformation i samband överlåtelser av fastigheter kunna uppfyllas med stöd av det s.k. kundcenterbeslutet.

⁶⁵ Beslut 2017-04-13, nr. 2017/581.

⁶⁶ Prop. 1999/2000:39, s. 135.

Det ska röra sig om egendom som registrerats i fastighetsregistret. Registret får alltså inte användas i annan verksamhet än sådan som avser fastigheter, tomträtter eller byggnader. Detta gäller även för företag som dels bedriver aktuell verksamhet, dels annan verksamhet.

Praxis

När tidningar skriver om innehav, köp eller försäljning av fastigheter anses detta främja omsättningen av fastigheter, varför deras ändamål sedan början av 2000-talet regelmässigt har godkänts i enlighet med 2 § 2 FRL. Det har i dessa fall rört sig om uttag och förändringsavisering från fastighetsprisregistret. (Jfr. avsnitt 4.4.10 om tillhandahållande för journalistiska ändamål).

I ett ärende som behandlades i OSIS-gruppen år 2014 hade ett företag inkommit med en ansökan om ändamålsprövning för utvecklande av en tjänst för husägare. Syftet med tjänsten var att skapa ett historiskt arkiv över bostaden som både gör det lättare för innehavaren att underhålla sitt hus och som även gör det lättare för en ny ägare att ta över. Det OSIS-gruppen hade att ta ställning till var om förutsättningar finns att ändamålspröva de aktuella tjänsterna och – om så är fallet – för vilka ändamål. OSIS-gruppen bedömde att förutsättningar för att ändamålspröva tjänsten finns och att prövningen kan göras utifrån ändamålet omsättning (2 § 2 p. FRL) eller fastighetsförvaltning (2 § 4 p. FRL). Tillhandahållande i det aktuella ärendet beviljades sedermera för ändamålet fastighetsförvaltning.

4.4.3 KREDITGIVNING, FÖRSÄKRINGSGIVNING ELLER ANNAN ALLMÄN ELLER ENSKILD VERKSAMHET DÄR FASTIGHETSANKNUTEN INFORMATION UTGÖR UNDERLAG FÖR PRÖVNINGAR ELLER BESLUT

Enligt 2 § 3 FRL får fastighetsregistret användas för kreditgivning, försäkringsgivning eller annan allmän eller enskild verksamhet där fastighetsanknuten information utgör underlag för prövningar eller beslut. Bestämmelsen avser viss annan verksamhet där fastigheter, tomträtter eller byggnader inte utgör det centrala i verksamheten men där uppgifter om sådan egendom kan vara av vitalt intresse. T.ex. vid kreditgivning eller försäkringsverksamhet. Exempel på kundkategorier som beviljats personuppgifter från registret enligt denna punkt är:

- advokater,
- banker,
- försäkringsbolag,
- inkassoföretag,
- juristbyråer,
- kontokortsföretag,
- kreditupplysningsföretag,
- revisorer och
- kreditavdelningar på större företag.

Observera att även andra privata rättssubjekt som har behov av uppgifter från fastighetsregistret p.g.a. affärsförbindelse kan godkännas. Ett sådant exempel är företag som inventerar takter och köper tillgång till sådana från fastighetsägare.

Praxis

Enligt OSIS-gruppen (2014) så kan ett företags användning av fastighetsinformation för att göra kreditbedömningar av kunder och samarbetspartners för att minimera affärsrisker och kundförluster inrymmas under detta ändamål.

Lantmäteriet har i ett beslut från mars 2017 avslagit en regions (landsting) begäran om tillhandahållande av personuppgift för ändamål enligt 2 § 3 FRL. Begärda personuppgifter tillhandahölls dock för ändamål enligt 2 § 1 och 4 FRL vilka bedömdes täcka sökandens behov av att behandla personuppgifter för att uppfylla författningsreglerade uppgifter samt för fastighetsförvaltning.

4.4.4 FASTIGHETSFÖRVALTNING, BYGGANDE ELLER ANNAN LIKNANDE ÅTGÄRD

2 § 4 FRL medger att fastighetsregistret används för fastighetsförvaltning, byggande eller annan liknande åtgärd. Byggande ska enligt förarbetena ses i vid bemärkelse. Det tar sikte på samtliga stadier från projektering till uppförande av hus, anläggningar m.m. Inom punkt faller vidare fastighetsförvaltning. Även detta begrepp ska enligt förarbetena ses i vid bemärkelse. Det är bl.a. avsett att inbegripa administration och underhåll av olika slag av fast egendom jämte ledningar och andra markanknutna anläggningar.

Exempel på kategorier som kan beviljas personuppgifter från registret enligt denna punkt är:

- arkitekter,
- byggentreprenörer,
- energibolag,
- fastighetsförvaltare,
- fastighetsägare (fastighetsbolag),
- installationsföretag inom byggbranschen (el, vs, ventilation osv.),
- konstruktörer bygg,
- renhållningsbolag,
- skogsägare och
- telebolag.

Praxis

OSIS-gruppen har 2014 gjort bedömningen att användning av fastighetsinformation för att leta och identifiera lämpliga fastigheter i syfte att bedriva fastighetsförvaltning och byggande kan inrymmas under 2 § 4 FRL.

OSIS-gruppen har 2014 vidare funnit att en tjänst för husägare med syfte att skapa ett historiskt arkiv över bostäder kan prövas bl.a. utifrån ändamålet fastighetsförvaltning.

Lantmäteriet har i ett beslut från december 2016 beviljat tillhandahållande (via direktåtkomst) av belägenhetsadresser enligt 2 § 4 FRL för en tjänst som underlättar vid drift av fastigheter. Sökandens tjänst slår upp adressen hos Lantmäteriet och returnerar koordinater via Lantmäteriets tjänst Belägenhetsadress direkt och placerar ut en markör på karta i slutanvändarens applikation.

Lantmäteriet har i ett beslut från mars 2017 gjort bedömningen att arbete gällande förändringar i avtal för nyttjande av annans mark närmast är att

hänföra till fastighetsförvaltning enligt 2 § 4 FRL. Samma bedömning gjordes beträffande sökandens behandling av personuppgifter för förvaltning av eget fastighetsinnehav, nyttjanderätter m.m., inkl. avtalshantering gällande denna egendom.

4.4.5 AKTUALISERING, KOMPLETTERING ELLER KONTROLL AV FASTIGHETSANKNUTEN INFORMATION

Enligt 2 § 5 FRL får fastighetsregistret användas för aktualisering, komplettering eller kontroll av fastighetsanknuten information som finns i kund- eller medlemsregister eller liknande register där fastighetsanknuten information redan ingår. Paragrafen får betydelse då den som anlitar fastighetsregistret redan har ett eget personregister. Detta register får endast innefatta personer som redan står i någon etablerad förbindelse med den som för registret. Denna punkt blir t.ex. aktuell när samfällighetsföreningar har befintliga register som ska uppdateras. Registret måste då från början vara OK enligt GDPR och dataskyddslagen. Sedan kan Lantmäteriet tillhandahålla uppdateringar till dem enligt FRL. Vid tillhandahållande till samfällighetsföreningar, vilka har en given medlemskrets som kan förändras över tid, räcker det med att lämna in uppgifter om de fastighetsbeteckningar/fastighetsnummer som ingår i samfälligheten. I övrigt sker urvalet genom att sökanden skickar in uppgifter om personnummer på de personer som ingår i medlemsregistret.

Bestämmelsen har enligt förarbetena störst betydelse i samspel med 8 § första stycket FRL, som reglerar urval och bearbetning av personnummer som Lantmäteriet gör för någon annans räkning. Om urvalet eller bearbetningen avser utlämnade av personnummer får åtgärden vidtas endast för det ändamål som anges i 2 § 5 FRL. Vid utlämnande för aktualisering, komplettering eller kontroll av fastighetsanknuten information, vilket finns i kund- eller medlemsregister, är det oftast fråga om att andra uppgifter än personnummer som ska föras in i ett befintligt dataregister. Tillgång till personnummer är dock nödvändigt för att de nya uppgifterna ska kunna föras in. I sådana sammanhang får utlämnande anses som mindre känsligt, eftersom det finns en viss relation mellan mottagaren och den enskilde.

Uttrycket personregister definieras som behandling av personuppgifter. I GDPR görs ingen skillnad på digitala och manuella register, varför även komplettering av information i manuella register ska omfattas av 2 § 5 FRL. Detsamma borde vara fallet om den aktuella beställaren tidigare har fört denna typ av register manuellt, men nu övergått till att föra digitalt register och behöver komplettera detta med personuppgifter från fastighetsregistret. Frågan är dock aldrig prövad. Om registret förs och uppdateras av någon annan på uppdrag av den som från början har fört registret kan inte vara av betydelse. Utlämnande av uppgifter omfattas ändå av bestämmelsen i FRL 2 § 5, och utlämnande får därför ske (digitalt utlämnande när personnummer innefattas regleras av 10 § FRL).

Praxis

OSIS-gruppen har 2011 behandlat frågan om det är lämpligt att tillhandahållande för aktualisering eller komplettering beviljas när underlaget är en lista

med deläggande fastigheter och om samma synsätt kan tillämpas även i andra sammanhang då det är fråga om aktualisering eller komplettering av kund- eller medlemsregister. OSIS-gruppen konstaterade att en lista med deläggande fastigheter är tillräckligt som underlag för prövning enligt 2 § 5 FRL. Det gäller vid såväl aktualisering som komplettering. Övriga slag av kund- eller medlemsregister kan hanteras på samma sätt.

4.4.6 UTTAG AV URVAL AV PERSONUPPGIFTER FÖR DIREKT MARKNADSFÖRING

2 § 6 FRL reglerar uttag av urval av personuppgifter för direkt marknadsföring med den begränsning som följer av artikel 21.2 och 21.3 GDPR. (*Dirrektåtkomst för ändamål som rör direkt marknadsföring är inte tillåtet enligt 7 § första stycket FRL.*)

I förarbetena till FRL lämnas ingen definition av begreppet direkt marknadsföring. Det som däremot sägs är att uttrycket direkt marknadsföring ska uppfattas i vid mening. Det inrymmer således även åtgärder som vidtas i ett syfte som inte är enbart kommersiellt, t.ex. opinionsbildning.⁶⁷ Åtgärder med både opinionsbildande syfte och marknadsförande syfte ("blandade meddelanden") torde således omfattas av bestämmelsen i 2 § 6 FRL. Renodlad samhällsinformation från t.ex. myndigheter ryms dock inte inom 2 § 6 FRL. Se vidare vad som sägs om marknadsföringslagen (MFL)⁶⁸ nedan.

Enligt definitionen av begreppet *marknadsföring* i 3 § MFL avses reklam och andra åtgärder i näringsverksamhet som är ägnade att främja avsättningen av och tillgången till produkter inbegripet en näringsidkares handlande, underlåtenhet eller någon annan åtgärd eller beteende i övrigt före, under eller efter försäljning eller leverans av produkter till konsumenter eller näringsidkare. MFL är tillämplig endast på framställningar som har ett kommersiellt syfte (se 2 § MFL). Av domstolspraxis finns dock exemplet på att problemet med "blandade meddelanden" även finns på MFL:s område.

Helt klart är att MFL inte tillämpas på renodlad samhällsinformation. Det finns ingen legal definition av vad som menas med samhällsinformation. Historiskt sett har dock information från stat, kommun, kyrka och politiska partier klassats som samhällsinformation eftersom man anser att den faller under bestämmelserna om tryckfrihet och yttrandefrihet i TF och YGL.

Den s.k. DM-nämnden⁶⁹ har i ett vägledande yttrande från år 2013 fastslagit att innehållet i och syftet med ett utskick avgör om det är samhällsinformation eller inte. När utskickets innehåll avser att måttfullt informera om t.ex. nyetablerade vårdcentraler i området är det nära till hands att utskicket ses som samhällsinformation. Syftar utskicket däremot även till att få mottagaren att lista sig på avsändarens egen vårdcentral, genom att exempelvis en valblankett bifogas där vårdcentralens uppgifter är förifyllda, anses utskicket som en marknadsföringsåtgärd, eftersom utskicket då har ett annat

⁶⁷ Prop. 1999/2000:39, sid. 136.

⁶⁸ Marknadsföringslagen (2008:486).

⁶⁹ DM-nämnden är en förkortning för "Etiska nämnden för direktmarknadsföring" som är en av näringslivets egenåtgärder för god marknadsetik. DM-nämnden prövar ärenden som rör tillämpningen av god marknadsetik. Nämnden avger också yttranden, håller överläggningar med myndigheter samt lämnar information i frågor som rör direktmarknadsföring.

syfte, nämligen att värva en medlem. Det är då frågan om en åtgärd i näringsverksamhet som är ägnad att främja avsättningen för och tillgången till produkter eller tjänster. Det ovanstående gäller enligt DM-nämnden oavsett vem som är ägare eller uppdragsgivare bakom utskicket. I ovanstående exempel med vårdcentralen påverkas inte bedömningen om det är ett lands-ting eller en privataktör. **Källa:** Skriften "Samhällsinformation eller marknadsföring?", SWEDMA, februari 2014.

Eftersom det saknas en legal definition av begreppet "*direkt marknadsföring*" så får man hämta ledning från den inom direktreklambranschens allmänt vedertagna definitionen av begreppet direkt marknadsföring (DM). Härmed avses inte enbart sådan adresserad reklam som fysiskt brukar skickas ut till brevlådor, s.k. direktreklam. Enligt den inom branschen vedertagna definitionen är det fråga om en kanal-oberoende metod för att jobba med kommunikation till definierade mottagare. Tidigare kunde man inte bedriva DM på så många sätt, det handlade främst om riktad post. Men teknik-utvecklingen har gjort att DM i dag går att använda i ett flertal, elektroniska kanaler, t.ex. e-post, sms, mms osv.

När fastighetsregistret utnyttjas för DM så torde det normalt vara namn och adress till lagfarna ägare av fastigheter/inskrivna tomträttshavare som utnyttjas för utskicket.

Spärr mot direkt marknadsföring

2 § 6 FRL hänvisar till artikel 21.2 och 21.3 GDPR som säger att om personuppgifter behandlas för direkt marknadsföring ska den registrerade ha rätt att när som helst invända mot behandling av personuppgifter som avser honom eller henne för sådan marknadsföring, vilket inkluderar profilering i den utsträckning som denna har ett samband med sådan direkt marknadsföring. Om den registrerade invänder mot sådan behandling ska personuppgifterna inte längre behandlas för sådana ändamål, s.k. direktreklamspärr.

Detta innebär i praktiken för Lantmäteriets del att uppgifter om fastigheter, tomträtter eller byggnader som ägs av personer som har anmält direktreklamspärr till Lantmäteriet inte får ingå i ett uttag av fastighetsregisterinformation som sker för ändamålet direkt marknadsföring.

Reglerna i artikel 21.2 och 21.3 GDPR reglerar dock enbart personuppgifter, d.v.s. uppgifter som kan hänföras till en fysisk person som är i livet. Det finns inget motsvarande författningsstöd för att en juridisk person ska kunna begära direktreklamspärr. Syftet med FRL skulle motverkas om reklamspärr kunde införas utan stöd i lagstiftning.

Praxis

Ett företag blev år 2006 beviljad tillhandahållande av urval av personuppgifter från fastighetsprisdatabasen för att via utskick marknadsföra byggarvaror och byggtjänster.

Ett annat företag ansökte om tillhandahållande för ändamålet direkt marknadsföring. Ansökan avsåg intern användning. Behandlingsprincipen bedömdes möjliggöra ett bifall och ansökan föreslogs därför beviljas i huvud-

sak. OSIS-gruppen ställde sig bakom förslaget till beslut som även är en bekräftelse av den nya behandlingsprincipen. Vidare behandlades huruvida 11 § PUL innebär att Lantmäteriet ska avslå ansökan i den del den omfattar "spärrade uppgifter". OSIS-gruppen uttalade år 2016 att ett delvis avslag inte förespråkas utan menade att frågan istället kan lösas genom åtgärder inom ramen för handläggningen av ärendet.

I ett ärende från maj 2017 meddelade Lantmäteriet avslag för tillhandahållande av uttag från fastighetsprisregistret på den grunden att det i Lantmäteriets system inte finns någon funktion för reklamspärr kopplad till vare sig köpare/säljare eller till överlåten fastighet i fastighetsprisregistret. Lantmäteriet kan därför i fråga om produkten fastighetsprisavisering inte uppfylla kravet på direktreklamspärr i 11 § PUL. Eftersom kravet i 2 § 6 FRL om direktreklamspärr inte kan uppfyllas av Lantmäteriet så skulle ett tillhandahållande av personuppgifter för detta ändamål stå i strid med bestämmelsen i 9 § första stycket a PUL som säger att personuppgifter får behandlas bara om det är lagligt. Ett tillhandahållande av produkten fastighetsavisering utan direktreklamspärr är därför olagligt.

I ett andra ärende från maj 2017 avslogs på samma grund en begäran om uttag av urval av personuppgifter från fastighetsprisregistret. Sökanden hade uppgett att personuppgifterna skulle användas för urval avseende överlåtna fastigheter. Detta urval skulle senare ligga till grund för framtida ansökningar från sökandens kunder om tillhandahållande av personuppgifter ur fastighetsregistret för direkt marknadsföring, exempelvis till nyblivna villaägare.

4.4.7 FULLGÖRANDE AV INFORMATIONANSVAR ELLER SAMARBETE ENLIGT LAGEN OM GEOGRAFISK MILJÖINFORMATION

2 § 7 FRL trädde i kraft den 1 januari 2011, samtidigt som lagen om geografisk miljöinformation som har sin bakgrund i Inspire-direktivet. Lagen syftar till att etablera en infrastruktur med ett sammanhängande system för tillgång till och utbyte av geografisk information som har elektronisk form och som är användbar för verksamheter och åtgärder som kan påverka människors hälsa eller miljön (geografisk miljöinformation). Myndigheter, kommuner och vissa enskilda organ har ett informationsansvar och ska elektroniskt göra informationen och tjänster som gör det möjligt att hantera informationen tillgängliga för allmänheten. De ska även samarbeta genom att dela information med andra myndigheter, kommuner och enskilda organ som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter som kan ha betydelse för miljön.

Regleringen i 2 § 7 FRL bygger enligt förarbetena på förutsättningen att direktåtkomst ska kunna medges för ett flertal användare samtidigt. Sådant medgivande av direktåtkomst ska kunna ske både genom en förprövning gentemot en obestämd krets (t.ex. allmänhetens tillgång till information via visningstjänster) och genom en prövning i det enskilda fallet gentemot en enskild användare eller en krets användare (t.ex. en myndighets eller flera myndigheters tillgång till information via nedladdningstjänster inom ramen för samarbetet om geografisk miljöinformation). De visningstjänster och nedladdningstjänster som åsyftas i förarbetena är sådana tjänster som

avses i lagen (2010:1767) och förordningen (2010:1770) om geografisk miljöinformation.

Vid tillämpningen av 2 § 7 § FRL i kombination med finalitetsprincipen så har i praxis oftast gjorts en koppling mellan sökandens behandling och de positiva effekterna på hälsa och miljö (alternativt minskade negativa effekterna på hälsa och miljö) och att sökandens behandlingar därför inte är oförenlig med ändamålet i 2 § 7 § FRL. I något fall har enbart en intresseavvägning gjorts där Lantmäteriet har vägt sökandens behov mot risken för integritetskränkningar och därvid nöjt sig med att konstatera att det finns en koppling till kartändamål enligt 2 § 7 § FRL.

Praxis

Lantmäteriet har i två ärenden från 2011-2012 med stöd av 2 § 7 FRL fattat dels ett principbeslut om tillhandahållande av vissa personuppgifter genom direktåtkomst via visningstjänster⁷⁰, dels ett beslut om tillhandahållande av vissa personuppgifter via nedladdningstjänster till samarbetsparter i samverkansavtalet för geodatasamverkan.⁷¹ Besluten gällde personuppgifter om fastighetsbeteckningar och belägenhetsadresser och sådana visnings- och nedladdningstjänster som avses i det s.k. Inspire-direktivet.

I ett ärende från december 2014 beviljade Lantmäteriet tillhandahållande av uppgifter om adresser till ett företag med stöd av 2 § 7 FRL. Sökanden ska använda adresserna i sina kart- och platsjänster. Adresserna kommer att användas för att hjälpa användarna att hitta rätt adress inom en region. Syftet med tjänsterna var att hjälpa användare att mer effektivt hitta inom ett givet område. Lantmäteriet gjorde med hänvisning till finalitetsprincipen bedömningen att beskrivna användningen inte innebär att behandling av personuppgifter i form av adressuppgifter till fastigheter var oförenlig med ändamålet i 2 § 7 FRL. Även om det inte gick att säga exakt hur varje användare kommer att använda en karta kunde man i typfallet utgå från att digitala kartor med dagens teknik i stor utsträckning används som underlag för att så effektivt som möjligt planera sin resa eller transporter i övrigt. Lantmäteriet bedömde att detta har positiva effekter på såväl hälsa som miljö. Sökanden hade således ett giltigt ändamål.

Lantmäteriet har i ett beslut från maj 2015, med stöd av 2 § 7 FRL, beviljat tillhandahållande av adresser till samtliga fastigheter i ett län, inte enbart adresser inom den egna kommunen. Sökanden var en av kommunerna i länet. I skälen till beslutet anfördes att enligt 9 § första stycket d PUL får personuppgifter inte behandlas för något ändamål som är oförenligt med det ändamål för vilket uppgifterna samlades in. Lantmäteriet bedömde att den användning av personuppgifter som sökanden beskrivit – bl.a. intern användning för GIS-analyser till gagn för sökandens verksamheter, utveckling och besöksnäring- inte var oförenlig med ändamålet i 2 § 7 FRL. Ansökan skulle därför bifallas när det gäller tillhandahållande av adresser till samtliga fastigheter i länet.

I ett annat ärende från augusti 2015 skulle sökanden använda adressuppgifter täckande hela Sverige i en kart- och platsjänst som erbjuder lokalisering av faciliteter och hjälper tjänstens användare att positionera sig i relation till

⁷⁰ 2011_05_03, A § 640 Inspire Visningstjänster.

⁷¹ 2012-09-21, B§2012/1357, Beslut om tillhandahållande av vissa personuppgifter via nedladdningstjänster.

dessa, dvs. att hitta rätt. Syftet med platstjänsten är att underlätta för verksamhet som använder adresskoordinat för planering, t.ex. kommuners planering av skolskjutsar och ruttplanering av hemtjänstservice. Lantmäteriet anförde i skälen att enligt 9 § första stycket d PUL får personuppgifter inte behandlas för något ändamål som är oförenligt med det ändamål för vilket uppgifterna samlades in. Lantmäteriet bedömde att den användning som sökanden beskrivit inte var oförenlig med ändamålet i 2 § 7 FRL, dvs. Lantmäteriets fullgörande av informationsansvar enligt LGM genom tillhandahållande av geografisk miljöinformation för verksamheter och åtgärder som kan påverka människors hälsa och miljö. Även om det inte går att säga exakt hur varje användare kommer att använda platstjänsten, kunde man enligt Lantmäteriet i typfallet utgå ifrån att tjänster med digitala kartor med dagens teknik används som underlag för att så effektivt som möjligt planera resor eller transporter i övrigt. Lantmäteriet bedömde att detta har positiva effekter på såväl hälsa som miljö. Ansökan beviljades med avseende på ändamålet.

Lantmäteriet har i ett beslut från april 2016, med stöd av 2 § 7 FRL, beviljat tillhandahållande av samtliga fastigheters adresser inom Sverige. Uppgifterna får användas i en karttjänst för att skapa och visualisera (georefererade) områden (postnummerområden eller andra områdesindelningar). Slut användarna skulle använda uppgifter om områden och indelningar för att t.ex. avgöra vem i en organisation som är ansvarig för ett område, t.ex. säljare eller servicepersonal. Användning av kartverktyg för lokalisering av geografiska områden, distrikt eller liknande och planering av verksamheter med hjälp av sådana verktyg har en direkt eller indirekt påverkan på miljön eller människors hälsa. Kartverktygen kan i många fall minimera negativ sådan påverkan. Lantmäteriet fann att den användning sökanden hade beskrivit inte var oförenlig med ändamålet i 2 § 7 FRL.

I ett ärende från november 2016 beviljades tillhandahållande av uppgifter om adresser till ett företag som skulle använda adresserna för mottagning av beställningar av snabbmat för hemkörning. Adresserna skulle användas i ett internt system och kopplas till ett rutnät där ordermottagaren kan se om en adress ligger inom hemleveransavstånd samt vilken butik som blir närmast att leverera från. Lantmäteriet gjorde bedömningen att användningen av system för positionering och ruttplanering av verksamheten med hjälp av systemet har en koppling till kartändamål som omfattas av 2 § 7 FRL. Det rörde sig om relativt stort antal personuppgifter (en kommun). Lantmäteriet fann dock att de begärda personuppgifterna var harmlösa. Lantmäteriet fann att sökandens behov av adressuppgifterna vägde tyngre än de registrerades intresse av skydd för den personliga integriteten. Lantmäteriet biföll därför begäran.

4.4.8 ARKIVÄNDAMÅL AV ALLMÄNT INTRESSE, HISTORISKA, VETENSKAPLIGA ELLER STATISTISKA ÄNDAMÅL

I förarbetena till FRL sägs att fastighetsregistret givetvis bör kunna användas för statistik och forskning. Detta behöver enligt förarbetena inte anges särskilt i den nya lagen utan följer av 9 § tredje stycket PUL (nuvarande artikel 5.1e GDPR). Övergången till GDPR torde inte ha inneburit någon ändring i det satta.

Enligt artikel 5.1b GDPR ska personuppgifter samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte senare behandlas på ett

sätt som är oförenligt med dessa ändamål. Ytterligare behandling för arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål ska dock inte anses vara oförenlig med de ursprungliga ändamålen.

Vidare sägs i artikel 5.1e GDPR att personuppgifter får lagras under längre perioder i den mån som personuppgifterna enbart behandlas för arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål i enlighet med artikel 89.1 GDPR. I den artikeln nämns olika skyddsåtgärder och undantag för sådan behandling.

Begreppet arkivändamål av allmänt intresse definieras inte i GDPR. I data-skyddsdirektivet, som låg till grund för PUL, användes istället begreppet historiska ändamål. Det är oklart om någon skillnad i innebörd mellan begreppen är avsedd utan den närmare innebörden av begreppet arkivändamål av allmänt intresse, särskilt i förhållande till begreppet historiska forskningsändamål, får klargöras i rättstillämpningen. Vad gäller begreppen statistiska och vetenskapliga ändamål kan viss ledning hämtas från förarbetena till PUL, som definierar begreppen som

- statistiska ändamål, varmed i första hand avses framställning av "numeriska sammanställningar av elementära observationer som kan hänföras till händelser, flöden eller tillstånd"
- vetenskapliga ändamål, varmed i första hand avses den verksamhet som bedrivs vid etablerade institutioner, såsom universitet och högskolor, eller privata, väletablerade forskningsinstitut
 - annan forskning eller utredningsverksamhet av mera privat natur omfattas inte
 - det måste finnas ett samhällsintresse av att forskningen bedrivs, och den måste vara vetenskaplig i någon mening

Statistik och forskning kan även inrymmas under ändamål enligt 2 § 1 FRL, t.ex. sådan statistikverksamhet som bedrivs av SCB och sådan forskning som bedrivs vid universitet och högskolor under statligt huvudmannaskap (jfr 2 § högskolelagen 1992:1434).

Bevarandet av personuppgifter av arkiv hos stat och kommun kan betraktas som ett arkivändamål av allmänt intresse, men som även kan inrymmas under ändamål enligt 2 § 1 FRL. Ändamålet torde därför enbart ha betydelse när det gäller olika slags privata arkiv, t.ex. arkiv hos släktforskningsföreningar o. dyl. Det är dock svårt att tänka sig en situation där ett tillhandahållande från fastighetsregistret skulle kunna ske för arkivändamål av allmänt intresse. Det skulle i så fall vara att kompletterande information från fastighetsregistret behövs för att sköta arkivering, t.ex. indexering eller kvalitetskontroll, av hos kunden redan befintligt arkivmaterial.

Praxis

OSIS-gruppen behandlade år 2000 ett ärende som rörde en riksförening som ville ha information om fastighetsägarna för vissa fastigheter för att sammanställa statistik över energiförsörjningen i Sverige. OSIS-gruppen ansåg (innan FRL trädde i kraft) att ändamålet var godtagbart. I detta fall

uppställdes särskilda villkor ur säkerhetssynpunkt för informationens handhavande i enlighet med 6 § FRL.

OSIS-gruppen har år 2006 gjort bedömningen att både PUL och FRL godkänner behandling av personuppgifter för statistikändamål. Gruppen sa att antalet "träffar" inte får bli för litet och att det kan vara praktiskt svårt att göra tillförlitlig statistik utifrån fastighetsregistret. Detta ärende rörde statistik som efterfrågas vid utländska besök och det var således inte fråga om tillhandahållande enligt FRL. Det var i stället fråga om de rättsliga förutsättningarna för Lantmäteriet att ta fram statistik inför utländska besök, t.ex. andelen utländska ägare av svenska fritidshus. OSIS-gruppen frågade också sig vem som finansierar framtagandet av efterfrågad statistik. Finansieringsfrågan hade inte OSIS-gruppen mandat att ta ställning till.

Ett norskt universitet ansökte 2015 om ändamålsprövning gällande tillhandahållande av personuppgifter för användning i forskning kring förekomsten av brunbjörn i förhållande till bebyggelse. Fråga uppkom huruvida 2 § 1 FRL är tillämplig på utländska universitet. OSIS-gruppen besvarade frågeställningen nekande och uttalade att 2 § 1 FRL endast avser svenska statliga myndigheter respektive svenska kommuner. 2 § 1 FRL är därför endast tillämplig på sådan forskning som bedrivs vid universitet och högskolor under svenskt statligt huvudmannaskap. Detta utesluter utländska universitet. OSIS-gruppen konstaterade därefter, med stöd av uttalandet på s. 85 i prop. 1999/00:39 till FRL och den kompletterande regeln om finalitetsprincipen i 9 § andra stycket PUL, att ett utlämnande ändå är möjligt.

I ett ärende från maj 2017 prövades frågan om utlämnande för ändamål enligt bl.a. 9 § andra stycket PUL (historiska, statistiska eller vetenskapliga (forskning) ändamål). Tillhandahållande beviljades för detta ändamål. I fråga om sådan forskning som staten är huvudman för enligt 1 kap. 2 § högskolelagen (1992:1434) beviljades tillhandahållande för ändamål enligt 2 § 1 FRL.

4.4.9 PRIVAT BEHANDLING

Privat behandling är ett ändamål som gäller utöver ändamålen i 2 § FRL. Det innebär att en sökande kan uppge det som ändamål, och Lantmäteriet ska då pröva det som man prövar de andra ändamålen.

Däremot gäller inte GDPR:s bestämmelser om personuppgiftshantering på samma sätt vid detta ändamål.

Enligt artikel 2.2c GDPR gäller inte GDPR för sådan behandling av personuppgifter som en fysisk person utför som ett led i en verksamhet av rent privat natur eller som har samband med hans eller hennes hushåll. Behandlingar som juridiska personer utför avses inte i paragrafen.

Som exempel på sådant som omfattas av artikel 2.2c GDPR är korrespondens, förande av adressregister, aktivitet i sociala nätverk och internetverksamhet i samband med sådan verksamhet. Viss ytterligare ledning av vad som menas med privat behandling kan hämtas från förarbetena till PUL, där som exempel nämns

- den registrering som en fysisk person gör i egenskap av arbetsgivare av de arbetstagare som arbetar i hans eller hennes hushåll,
- funktionsnedsattas registrering av personliga assistenter,
- förändret av en elektronisk dagbok,
- registrering av grannar och släktingar,
- privatpersoners ord- och textbehandling, och
- privat korrespondens med e-post.

Ett exempel på vad som är att betrakta som privat behandling är insamling och bearbetning av personuppgifter i samband med släktforskning. Högsta domstolen har dock bedömt att undantaget för privat behandling inte omfattar en fysisk persons behandling av personuppgifter i ett s.k. massuttag av dagboksblad från en domstol, se NJA 2015 s. 180. Samma bedömning gjordes i fråga om ett mer begränsat uttag av dagboksblad i elektronisk form, se NJA 2015 s. 624.

Det inte är tillåtet att med hänvisning till denna paragraf undanta behandling av personuppgifter som utförs av en enskild person när dessa uppgifter förmedlas inte bara till en eller flera personer utan till ett obestämt antal personer. Att sprida personuppgifter okontrollerat skulle således inte kunna ses som ett led i en verksamhet av rent privat natur. Därmed är den spridning till datoranvändare över hela världen som publiceringen av en personlig webbplats på internet utgör inte undantagen enligt artikel 2.2c GDPR.

En persons behandling av personuppgifter som ett led i näringsverksamhet omfattas inte av undantaget. Inte heller omfattas sådan behandling av personuppgifter som en privatperson utför som ett led i ett engagemang för en politisk eller ideell organisation av undantaget.

Förhållandet till artikel 2.2c GDPR

Förarbetena till FRL nämner inget om lagens förhållande till undantagsbestämmelserna om privat behandling som tidigare återfanns i 6 § PUL. Eftersom denna lag var subsidiär i de fall den överlappades av speciallagstiftning fanns heller inget stort behov av ett förtydligande. Sedan regeln införts i GDPR råder istället principen om unionsrättens företräde. Behandling som faller under art. 2.2c är därför legitim såvida inte någon annan artikel i förordningen stadgat annorlunda. Viss ledning kan fortfarande hämtas från praxis.

Praxis

OSIS-gruppen behandlade i oktober 2016 frågan om Lantmäteriet får tillhandahålla personuppgifter i fastighetsregistret för ändamål som finns i PUL, men inte i FRL. OSIS-gruppen förtydligade sitt ställningstagande i juni 2017 enligt följande: "Privat behandling" (6 § PUL): Gäller utöver ändamålen i 2 § FRL. Uppgifter får lämnas ut på upptagning för automatiserad behandling med de begränsningar som följer av 8–10 §§ FRL. Direktåtkomst är inte möjlig enligt ordalydelsen i 7 § FRL.

4.4.10 JOURNALISTISKA ÄNDAMÅL

Journalistiska ändamål är ändamål som framgår direkt av GDPR och dataskyddslagen. Trots att ändamålen inte finns uppräknade i FRL är de ändå godkända eftersom de följer av GDPR och dataskyddslagen. Om en sökande har uppgett journalistiskt ändamål för sin behandling av de sökta personuppgifterna, ska Lantmäteriet ta ställning till det ändamålet på samma vis som man gör vid de ändamål som t.ex. framgår direkt av 2 § FRL. Den som ansöker om personuppgifterna är också personuppgiftsansvarig för behandlingen, precis som vid andra ansökningar.

Ändamålet skiljer sig dock från de övriga ändamålen, på det sätt att det vid *behandlingen* av personuppgifterna ställs andra krav, än om man behandlar uppgifterna för ändamålen i 2 § FRL. Att behandla personuppgifter kräver ju i princip alltid att man följer bestämmelserna i GDPR och dataskyddslagen. Om man däremot har journalistiska ändamål med sin behandling av personuppgifter så innebär det att flera av bestämmelserna i GDPR och dataskyddslagen sätts ur spel. Detta framgår av 1 kap. 7 § andra stycket dataskyddslagen, där flertalet bestämmelser i GDPR och dataskyddslagen undantas för sådan behandling av personuppgifter som sker *uteslutande* för journalistiska ändamål eller akademiskt, konstnärligt eller litterärt skapande.

Bestämmelserna om säkerhet i GDPR och dataskyddslagen vid behandling av personuppgifter måste dock följas. Det har nämligen ansetts viktigt att det även vid sådan behandling finns en lämplig säkerhetsnivå så att personuppgifter inte t.ex. läcker ut eller annars sprids på ett icke avsett vis.

Uppgifter får för detta ändamål lämnas ut på upptagning för automatiserad behandling med de begränsningar som följer av 8–10 §§ FRL. Direktåtkomst är däremot inte möjlig enligt ordalydelsen i 7 § FRL.

Vilken typ av behandling omfattas?

Undantaget är inte begränsat till journalister eller massmedier och det ställs inte heller några särskilda kvalitetskrav på verksamheten. Även en privatperson kan ha ett journalistiskt ändamål, till exempel när man bloggar. Däremot gäller undantaget inte vid publicering av uppgifter om andra personer om uppgifterna är av rent privat karaktär.

Vad menas med "uteslutande"?

Begränsningen till "uteslutande" journalistiska ändamål syftar i första hand på att klargöra att sådan personuppgiftsbehandling som sker inom massmedia och av journalister för annat än redaktionella ändamål faller utanför undantaget. Massmedias behandling av personuppgifter för exempelvis fakturering, direktreklam eller kartläggning av läsarprofiler faller således utanför undantaget. Om en person bedriver flera verksamheter och enbart viss verksamhet är att betrakta som journalistisk verksamhet så gäller således undantaget enligt 1 kap. 7 § andra stycket dataskyddslagen enbart denna verksamhet.

Om syftet med en viss publicering av personuppgifter har flera syften, inte enbart journalistiska utan även t.ex. för marknadsföring eller för att skandalisera eller kränka, så är undantaget inte tillämpligt eftersom behandlingen inte skett för uteslutande journalistiska ändamål. Det är uppenbart att gränsdragningsproblem kan uppstå när det gäller denna bestämmelse.

Det kan inte helt uteslutas att även myndigheter någon gång skulle med framgång kunna åberopa sig på detta undantag med hänsyn till (medborgarnas) yttrandefrihet (i förhållande till det offentliga).

Praxis

När tidningar skriver om innehav, köp eller försäljning av fastigheter anses detta främja omsättningen av fastigheter, varför deras ändamål sedan början av 2000-talet regelmässigt har godkänts i enlighet med 2 § 2 FRL. Det har i dessa fall rörts sig om uttag och förändringsavisering från fastighetsregistret.

Lantmäteriet har i två ärenden augusti 2016 gjort den sammantagna bedömning att ändamål som anges i 7 § PUL gäller utöver 2 § FRL samt att Lantmäteriets tillhandahållande för dessa ändamål inte kan anses strida mot finalitetsprincipen. I dessa ärenden konstaterades dock att det inte finns något utrymme för att medge direktåtkomst för sökandens ändamål eftersom journalistiska ändamål inte finns med i uppräkningslistan i 7 § första stycket FRL. Båda sökandena var slutkunder (mediaföretag).

OSIS-gruppen behandlade i oktober 2016 frågan om Lantmäteriet får tillhandahålla personuppgifter i fastighetsregistret för ändamål som finns i PUL, men inte i FRL. OSIS-gruppen förtydligade sitt ställningstagande i juni 2017 enligt följande. "Journalistiska ändamål" (7 § andra stycket PUL): gäller utöver ändamålen i 2 § FRL. Uppgifter får lämnas ut på upptagning för automatiserad behandling med de begränsningar som följer av 8–10 §§ FRL. Direktåtkomst kan dock inte medges vid journalistiska ändamål. "Grundlagsskydd" (7 § första stycket PUL): Om en sökande åberopar grundlagsskydd (utgivningsbevis eller annat) så gäller PUL som utgångspunkt. I de fall en tänkt behandling hos sökanden strider mot någon bestämmelse i PUL får den bestämmelsen sättas åt sidan till förmån för grundlagsskyddet. Även om en sökande har grundlagsskydd för sin behandling så ska en ansökan lämnas in som vanligt och ändamål ska anges.

I ett ärende under mars 2017 beviljade Lantmäteriet en ansökan om tillhandahållande av ett uttag ur fastighetsregistret av bl.a. fastighetsbeteckningar, koordinater och taxeringsenhetsinformation för cirka 10 000 fastigheter för journalistiska ändamål. Sökanden avsåg att publicera uppgifterna i rapportform.

I ett par ärenden gällande samma slutkund under mars-april 2017 har Lantmäteriet beviljat tillhandahållande av uttag av samtliga informationsmängder i produkten fastighetsaviseringen, inkl. födelsedata i form av personnumrets åtta första siffror. Sökanden (slutkund) hade åberopat både omsättningsmålet i 2 § 2 FRL och journalistiska ändamål. Lantmäteriet bedömde att följande behandlingar utgjorde journalistiska ändamål: Sprida personuppgifter för publicering på tidningars hemsidor och i periodisk skrift (dagstidningar) som har utgivningsbevis och ansvarig utgivare. Framställande av automatiskt redaktionella texter från data, för publicering i media. Dataana-

lys över tid, geografi, pris och på andra sätt, och därefter framställa redaktionella texter för publicering hos sökandens kunder. Även behandling för att möjliggöra analys av uppgifterna i materialet, i syfte att på maskinell väg framställa redaktionella texter som kan tolka utvecklingen på den lokala fastighetsmarknaden över tid ansågs omfattas av journalistiska ändamål. I ärende nr. 2 har sökanden inte kryssat i omsättningsändamålet och det rörde inte automatgenererade texter, utan bara tillhandahållande av informationen för publicering i periodisk skrift och hemsida hos utgivare som har utgivningsbevis. Tillhandahållande för journalistiska ändamål bifölls medan tillhandahållande för omsättningsändamål avslogs.

4.4.11 PRÖVNING AV TJÄNSTER SOM ÄR AVSEDDA ATT ANVÄNDAS FÖR ETT STORT ANTAL ÄNDAMÅL

Det är vanligt att vidareförädlare har tjänster som är avsedda att användas för ett stort antal ändamål. Genom övergången till behandlingsprincipen och finalitetsprincipen, som formellt började att tillämpas fr.o.m. den 15 juni 2016, räcker det med att ändamålspröva en vidareförädlares tjänst en enda gång inte som tidigare varje slutkund som ansluts till en tjänst som en vidareförädlare erbjuder.

En vidareförädlare behöver inte ha några kunder för att syftet/ändamålet med en tjänst ska kunna bestämmas. Det räcker med att vidareförädlaren har för avsikt att använda tjänsten för de ändamål som angivits på blanketten för ändamålsprövning. Ändamålet är således oberoende av om behandlingarna faktiskt utförs eller inte. Det sagda gäller vid prövning av både nya och befintliga tjänster.

Om en vidareförädlare har tjänster som bygger på både uttag från och direktåtkomst till information från Lantmäteriet så bör dessa behandlas i samma beslut. Det kan dock vara så att en vidareförädlares tjänst består av många olika moduler/delar som en slutkund kan ansluta sig till och där en modul bygger på direktåtkomst till Lantmäteriet medan andra bygger på uttag från Lantmäteriet. Det finns exempel från beslutspraxis att sådana moduler/delar har prövats i olika beslut.

Det finns också vissa särskilda förhållanden som bör beaktas i detta sammanhang. T.ex. är det så att en direktåtkomsttjänst enbart får användas för sådana ändamål för vilka direktåtkomst är tillåtna enligt 7 § första stycket FRL. Det kan beröra en hel tjänst eller enbart en modul i/del av en tjänst. Det är något som kan försvåra prövningen av tjänsten. Motsvarande gäller i fråga om tjänster eller delar av tjänster som bygger på uttag från Lantmäteriet. Även tjänster som bygger på båda slagen av åtkomst kan förekomma.

Motsvarande problem kan uppstå när vissa moduler bygger på information ur fastighetsregistret och andra på information ur fastighetsprisregistret. T.ex. är det inte möjligt att använda information ur fastighetsprisregistret för ändamålet direkt marknadsföring eftersom Lantmäteriets tekniska system inte medger spärr enligt artikel 21.2 och 21.3 GDPR ifråga om fastighetsprisregistret.

En annan aspekt som måste beaktas vid ändamålsprövning av vidareförädlarens tjänster är att de kan bestå av information från flera olika källor, inte enbart från Lantmäteriet. Det är därför viktigt att i beslut om ändamålsprövning vara extra tydlig med att prövningen enbart avser den information som tillhandahålls från Lantmäteriet. Det finns exempel från beslutspraxis även på detta.

Praxis

I ett ärende som avgjordes i maj 2017 beviljades en vidareförädlare en ansökan om uttag av personuppgifter i fastighetsprisregistret för ändamål enligt 2 § 1–5 lagen (2000:224) om fastighetsregister samt för historiska, statistiska eller vetenskapliga ändamål samt för journalistiska ändamål. Vidareförädlaren hade en tjänst som bestod av flera moduler varav vissa erhöll information från Lantmäteriet och andra moduler information från andra källor. Vissa moduler byggde på uttag från Lantmäteriet medan andra byggde på direktåtkomst från Lantmäteriet. I detta ärende behandlades den del av tjänsten som byggde på direktåtkomst i ett separat beslut. Ändamålen för tillhandhållande var inte heller desamma.

I ett annat ärende från maj 2017 prövades tre olika tjänster från en och samma vidareförädlare. De olika tjänsterna innehöll information från fastighetsregistret och fastighetsregistret. En av tjänsterna byggde på direktåtkomst. I ärendet var det fråga om ändamål enligt 2 § 2–3 FRL och 9 § andra stycket PUL (historiska, statistiska eller vetenskapliga (forskning) ändamål). I fråga om sådan forskning som staten är huvudman för enligt 1 kap. 2 § högskolelagen (1992:1434) beviljades tillhandhållande för ändamål enligt 2 § 1 FRL.

I ett ärende från juni 2017 beviljades en vidareförädlare uttag av urval av personuppgifter ur fastighetsregistret och fastighetsprisregistret för ändamål enligt 2 § 1–2 och 4 FRL avseende en och samma tjänst.

4.5 Typ av åtkomst

Vilken slags åtkomst som den sökande har begärt har betydelse för prövningen av FRL-ärenden. Det är nämligen så att informationen i fastighetsregistret kan tillhandahållas på olika sätt – och de olika sätten har delvis olika tillåtna ändamål. De åtkomster som kan medges är *direktåtkomst* och *urval/uttag* av uppgifter som levereras till den sökande.

4.5.1 DIREKTÅTKOMST

Begreppet direktåtkomst har ingen lagreglerad innebörd, utan återfinns i flera författningar och kan ha olika innebörd. Vad avser FRL har direktåtkomst definierats som när en användare på egen hand kan söka i registret och få svar på frågor, dock utan att själv kunna bearbeta eller påverka innehållet.⁷² Alltså, användaren får tillgång till Lantmäteriets system, och kan söka i det för att hitta information, men kan inte själv påverka innehållet.

⁷² Se Cederstierna, Nils, lag (2000:224) om fastighetsregister, kommentaren till 7 §, Karnov (2017-07-01)

Lantmäteriet lämnar då ut uppgiften utan att i det enskilda fallet ha kontroll över vilka uppgifter mottagaren tar del av.⁷³

I ett betänkande om informationshantering⁷⁴ har direktåtkomst ansetts föreligga om en myndighet hos en annan myndighet har sådan teknisk tillgång till upptagningar som avses i 2 kap. 3 § 2 st. TF.⁷⁵ Frågor om skillnad mellan direktåtkomst och utlämnande myndigheter emellan har varit föremål för prövning av HFD. Domstolen fann att mot bakgrund av att TF:s bestämmelser kan avgränsa vad som utgör direktåtkomst så kan TF även användas för att bestämma innehållet i begreppet. Avgörande är då om upptagningen kan anses förvarad hos den begärande myndigheten i TF:s mening. Om den begärande myndigheten inte på egen hand kan söka information, utan ett utlämnande förutsätter att den utlämnande myndigheten reagerar på en begäran så föreligger inte direktåtkomst.⁷⁶

Tillåtna ändamål

Direktåtkomst får medges för sådan verksamhet som anges i 2 § 1–4 och 7 FRL. Detta innebär att direktåtkomst inte får medges om syftet är att komplettera eller kontrollera kund- eller medlemsregister eller om syftet är att göra urvalsdragningar för direkt marknadsföring (se 7 § FRL).

Praxis

OSIS-gruppen har år 2000 gjort bedömningen att tidningars användning av fastighetsinformation när de skriver om innehav, köp eller försäljning av fastigheter kan inrymmas under 2 § 2 FRL. Tidningar har således beviljats direktåtkomst till fastighetsregistret för detta ändamål. Direktåtkomst för journalistiskt ändamål är dock inte möjligt utifrån en ordagrann tillämpning av 7 § FRL.

Förbjudna sökbegrepp Enligt 7 § 2 st. FRL får direktåtkomst inte medges så att det är möjligt att använda namn, personnummer eller del av personnummer som sökbegrepp.

Flerfastighetssökning

Det stadgas i 7 § tredje stycket FRL att direktåtkomst får medges för sökningar endast på en fastighet, tomträtt, samfällighet eller byggnad i taget. Avgörande betydelse är vilka sökningar som omfattas av förbudet mot flerfastighetssökningar. Om endast fastighetsbeteckningar och adresser visas som svar på en sökning inom ett område i en kommun och det inte är möjligt att länka sig vidare direkt till uppgifter om respektive fastighet, omfattas inte sökningen av förbudet. Detta är inte en flerfastighetssökning eftersom, för att erhålla uppgifter om respektive fastighet, sökning därefter måste göras fastighetsvis för att få uppgifter om de olika fastigheterna.

⁷³ "Direktåtkomst och utlämnande på medium för automatiserad behandling", Rapport av E-delegationen, s. 7 f.

⁷⁴ SOU 2015:39 s. 389 ff.

⁷⁵ En upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel anses förvarad hos myndighet, om upptagningen är tillgänglig för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas. En sammanställning av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling anses dock förvarad hos myndigheten endast om myndigheten kan göra sammanställningen tillgänglig med rutinbetonade åtgärder.

⁷⁶ Högsta förvaltningsdomstolens dom den 29 oktober 2015 i mål nr 1356-14.

Om däremot andra uppgifter om fastigheten (än fastighetsbeteckning och adress) visas som svar på den första sökningen blir förbudet tillämpligt. Motsvarande gäller vid sökningar som till svar visar uppgifter om fler tomträtter, samfälligheter eller byggnader.

Om en tjänst är uppbyggd så att en svarslista presenteras som svar på en organisations eller personnummersökning (vilket bara är tillåtet internt) och det går att klicka på en fastighet i taget i svarslistan är det inte fråga om flerfastighetssökning.

Bestämmelsen i 7 § tredje stycket FRL är inte undantagslös. Lantmäteriet kan medge undantag från begränsningen till fastighetsvis sökning. För detta krävs *särskilda skäl*. Vad som utgör särskilda skäl måste prövas med utgångspunkt i det enskilda fallet. Myndigheter som för sin verksamhet är beroende av att sökningar kan göras på fler än en fastighet i taget bör normalt ges tillstånd till detta. Användaren ska i dessa fall kunna påvisa ett väl definierat behov av åtgärden. Intresset av åtgärden ska från allmän synpunkt framstå som berättigat och väga tyngre än den registrerades intresse av skydd mot kränkning av den personliga integriteten. Viss ledning vid bedömningen av om särskilda skäl föreligger torde kunna erhållas från praxis avseende 10 § f PUL om när behandlingen av personuppgifter är tillåtna utan att den registrerade har lämnat sitt samtycke. Även tidigare avgöranden av Datainspektionen kan vara av viss ledning vid tillämpningen. I ärenden av större betydelse eller i svårbedömda fall bör ärendet behandlas i OSIS-gruppen.

Ett beslut om undantag från förbudet mot flerfastighetssökningar behöver inte avse en enskild sökning. Om ett återkommande behov konstateras kan Lantmäteriet lämna en viss användare ett mera generellt undantag, förutsättningarna för undantag i övrigt måste givetvis också vara uppfyllda. Behovet av sådana undantag gör sig inte minst gällande i fråga om användandet av den digitala registerkartan, där det allmänt sett skulle vara mindre rationellt om uppgifter som berör ett flertal fastigheter endast skulle kunna erhållas fastighetsvis. Ett mer generellt undantag från förbudet mot flerfastighetssökningar bör dock vanligen tidsbegränsas. Om beslutet gäller tills vidare bör det förenas med villkor som gör att det återkommande kan omprövas. Sådana villkor är möjliga att ställa upp med stöd av 6 § FRL, 7 § 3 st. FRL ger således Lantmäteriet ett visst utrymme att i ett enskilt ärende medge förhållandevis vidsträckt undantag. Regeln innefattar dock inte något bemyndigande för Lantmäteriet att meddela generella föreskrifter.

Begränsningarna i 7 § andra och tredje stycket FRL gäller inte för:

- verksamhet där det ingår att föra in uppgifter i registret,
- verksamhet som avser förrättning enligt fastighetsbildningslagen (1970:988) eller motsvarande lag.

Vidare stadgas i 7a § FRL att trots de begränsningar som anges i 7 § första till tredje stycket. FRL får den som senast har beviljats lagfart på en fastighet ha direktåtkomst till uppgifter om fastigheten. Om fastigheten är upp-

låten med tomträtt, får i stället den som enligt fastighetsregistrets inskrivningsdel är tomträttshavare ha sådan direktåtkomst. Ett exempel på en e-tjänst hos Lantmäteriet som bygger på undantaget i 7a § FRL är Min fastighet. I denna tjänst kan du som har e-legitimation gratis se detaljerad information om din egen fastighet.

Praxis

När det gäller särskilda skäl för flerfastighetssökning har OSIS-gruppen rekommenderat att kommuner som har behov av informationen för att kunna fullgöra sina åligganden enligt PBL bör ges rätt till sådan sökning. Även statliga myndigheter med (viss typ av) författningsreglerad verksamhet bör ges denna rätt. Övriga sökande måste bedömas från fall till fall. Sökanden måste visa att de har ett väl definierat behov och preciserat ange vad tjänsten ska användas till.

I ett tidsbegränsat beslut från 2002 har lantmäterimyndigheten i Stockholms län (SLM) beviljats direktåtkomst till fastighetsregistret för ändamål som anges i 2 § 1 FRL med möjlighet att inom Norrtälje kommun söka på fler än en fastighet. Tomträtt, samfällighet eller byggnad i taget för upprättande av fastighetsförteckningar enligt PBL. SLM ansågs ha ett behov av flerfastighetssökning då det behövs för en rationell ärendehantering i samband med planläggning av användning av mark och vatten.

Lantmäterimyndigheten i Växjö kommun har beviljats ett generellt tillstånd till flerfastighetssökning. Myndigheten ansågs ha ett återkommande och väl definierat behov av flerfastighetssökning för att i sin verksamhet på uppdrag av stadsbyggnadskontoret upprätta fastighetsförteckningar i samband med detaljplaner och områdesbestämmelser enligt PBL.

En Länsstyrelse har blivit beviljad flerfastighetssökning då Lantmäteriet och Länsstyrelsen har träffat en överenskommelse om samverkan avseende den digitala registerkartan. Enligt överenskommelsen ska Lantmäteriet tillhandahålla Länsstyrelsen uttag ur registerkartans samtliga skikt.

Skatteverket har även de en överenskommelse med Lantmäteriet angående frågor som rör informationsförsörjning. Enligt Skatteverket fungerar inte registreringar i fastighetsindelningen tillfredställande hos Skatteverket och därför blev de beviljade flerfastighetssök. Lantmäteriet uttalade även att det bedöms ligga i de registrerades intresse att de uppgifter som finns om dem i Skatteverkets och Lantmäteriets register är korrekta, något som möjligheten till flerfastighetssök kommer att bidra till.

De statliga lantmäterimyndigheterna i Södermanlands och Östergötlands län beviljades flerfastighetssök för att på lönsstyrelsens uppdrag upprätta fastighetsförteckningar till områdesskydd enligt miljöbalken och för i ansökan preciserade naturreservat.

Kommuner har även blivit beviljade flerfastighetssökning då det behövs för en rationellare hantering av de ärenden som miljö- och byggnadsnämnden i kommunen handlägger.

Ett flertal bolag som ägnar sig åt mäklarverksamhet och värdering av skogs- och lantbruksfastigheter har beviljats flerfastighetssökning. OSIS-gruppen uttalade även att värdering kan ingå som ett naturligt led i mäklarens uppgifter och att värdering utgör ett ändamål som faller under 2 § FRL.

Ett energibolag har beviljats flerfastighetssök för att i sin verksamhet avisera berörda fastighetsägare. Ett annat energibolag har beviljats flerfastighetssökning

vid kabeldragningar, luftledningsarbete och nätstationsplaceringar. Flerfastighetssökning har även beviljats för kraftledningsdragningar och ledningsutbyggnader.

Ett byggbolag har beviljats flerfastighetssökning, då det skulle underlätta nödvändiga kontakter med berörda skogsägare och ge en rationellare drivningsplanering.

Eftersom flerfastighetssökning medför en effektivare och enklare förvaltning av statens försvarsanläggningar har Fortifikationsverket blivit beviljad flerfastighetssök för detta ändamål.

HovR för Övre Norrland och HovR för Nedre Norrland har blivit beviljade flerfastighetssökning med anledning att domstolar i mål som överklagas behöver tillgång till fastighets-, intecknings- och lagfarsuppgifter för fastigheter som berörs. Domstolsverket har också blivit beviljad flerfastighetssök, då det finns ett behov av flerfastighetsökning i samband med fastighetsdomstolarnas dömande verksamhet.

4.5.2 UTLÄMNANDE PÅ MEDIUM FÖR AUTOMATISERAD BEHANDLING – "UTTAG"

Det finns ingen fastslagen definition på vad begreppet utlämnande på medium för automatiserad behandling innebär. Förarbetena nämner ett antal former genom vilket detta kan ske, exempelvis manuellt utlämnande på CD, USB, e-post eller liknande, överföring från ett system till ett annat, samt automatiserat utlämnande efter sökningar och sammanställningar där svar lämnas efter viss tidsfördröjning vilket skapar en hypotetisk kontrollmöjlighet för den utlämnande myndigheten (batch-körningar).⁷⁷

Tillåtna ändamål

Utlämnande på medium för automatiserad behandling får göras för alla ändamål i 2 § FRL samt för 1 kap. 7 § andra stycket dataskyddslagen (journalistiska ändamål) och 5.1b GDPR (behandling för arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål).

Praxis

OSIS-gruppen har under 2016 godkänt att utlämnade på medium för automatiserad behandling sker för journalistiska ändamål.

Specialbestämmelser vid direkt marknadsföring

När kundens ändamål är direkt marknadsföring tillämpar Lantmäteriet två parallella sätt att spärra bort de personer som inte vill att deras personuppgifter ska behandlas för sådant ändamål, dels GDPR och dataskyddslagen och dels NIX-registret. Det förstnämnda sättet kommer direkt från lag och innebär därför en skyldighet för Lantmäteriet att följa. Enligt artikel 21.2 och 21.3 GDPR har den registrerade rätt att när det gäller personuppgifter som behandlas för direkt marknadsföring när som helst invända mot behandling som avser honom eller henne. Den registrerade måste därför först vända sig direkt till Lantmäteriet och meddela att hen inte önskar att personuppgifterna behandlas för marknadsföringsändamål. Det andra sättet

⁷⁷ "Direktåtkomst och utlämnande på medium för automatiserad behandling", Rapport av E-delegationen, s. 3 f.

som spärr kan ske är genom NIX-registret. NIX-adresserat är ett spärregister för privatpersoner vars syfte är att dels ge konsumenter möjlighet att göra det känt att man inte vill ta emot reklam via adresserad post och dels att ge näringslivet tillgång till ett centralt register över konsumenter som anmält att de inte vill ta emot reklam. Lantmäteriet är inte skyldig att följa NIX, men har valt att frivilligt använda sig av registret. I båda dessa fall innebär det i praktiken att Lantmäteriet inte lämnar ut uppgifter om de som hos Lantmäteriet och hos NIX anmält att de inte vill att deras personuppgifter ska behandlas för direkt marknadsföring.

Direktreklam får inte skickas till barn under 16 år, eftersom barn inte kan ingå avtal. Av den anledningen spärrar Lantmäteriet även bort fastighetsägare under 16 år.

Vid ändamålet direkt marknadsföring finns även fler begränsningar, se nedan under avsnittet "Specialbestämmelser vid urval och bearbetningar".

Specialbestämmelser vid urval och bearbetningar

Urval och bearbetning innebär att en begränsad mängd information plockas fram ur en större mängd information, t.ex. alla uppgifter om en viss person eller alla fastigheter inom ett visst geografiskt område. När en sökande har ansökt om tillhandahållande för utlämnande på medium för automatiserad behandling gör Lantmäteriet ett urval åt den sökanden.

Vid urval eller bearbetningar av personuppgifter som Lantmäteriet gör för någon annans räkning gäller särskilda bestämmelser avseende uppgift om *inteckningar och uppgift om personnummer*. Inteckningar får i dessa fall inte behandlas och personnummer får behandlas endast för ändamålet i 2 § 5 FRL (vid aktualisering, komplettering eller kontroll av fastighetsanknuten information som finns i kund- eller medlemsregister eller liknande register). Begränsningarna om utlämnande av inteckning och personnummer gäller dock inte om annat följer av lag eller författning. Lantmäteriet kan även i enskilda fall medge undantag från begränsningarna.⁷⁸

Begränsningarna avseende urval och bearbetningar av inteckningar och personnummer gäller inte vid utlämnanden som begärs av offentlighetsprincipen utan gäller enbart digitalt utlämnande enligt FRL.

Om ändamålet är *direkt marknadsföring* (2 § 6 FRL) får uppgifter om personnummer, födelsetid, civilstånd, utmätning, konkurs eller standardpoäng inte behandlas vid urval och bearbetningar som Lantmäteriet gör för någon annans räkning. Lantmäteriet har möjlighet att medge undantag från begränsningen om det i enskilda fall finns särskilda skäl.⁷⁹

Urval och bearbetningar för annans räkning när personuppgifter *inte* behandlas får utföras av Lantmäteriet under förutsättning att inga risker ur säkerhetssynpunkt förväntas uppkomma (6 § FRL).⁸⁰ Här uppmärksammas att för vissa urval som hänför sig till totalförsvaret eller rikets säkerhet så kan sekretess enligt 15 kap. 2 § OSL gälla.

⁷⁸ Se 8 § FRL.

⁷⁹ Se 9 § FRL.

⁸⁰ Prop. 1999/2000:39 s. 140.

Praxis

OSIS-gruppen har bedömt att om urval och bearbetningar görs för Lantmäteriets egen räkning så blir inte 8 § FRL tillämplig.

OSIS-gruppen har bedömt att Lantmäteriet inte behöver pröva om särskilda skäl föreligger när en kund endast vill ha uppgifter om personer som är födda en viss tid, t.ex. fastighetsägare födda före ett visst årtal. Vid urval genom sökning på ett litet antal personer måste dock riskerna för integritetsintrång beaktas.

OSIS-gruppen har bedömt att urval och bearbetningar där Lantmäteriet får uppgift om personnummer från kunden och endast lämnar ut de personnummer som kunden redan har tillgång till inte utgör urval eller bearbetning av personnummer. Detta kan ske genom att Lantmäteriet får personnumren av kunden och sedan gör urvalen på personnumren och därefter levererar sökresultatet tillbaka till kunden.

OSIS-gruppen har bedömt att om ändamålet är direkt marknadsföring så får urval på vissa ålderskategorier inte alltid ske eftersom det kan vara integritetskänsligt. I ett fall har en kund önskat vissa ålderskategorier bortsorterade. Lantmäteriet har då behandlat personnummer, utfört urvalet och tillhandahållit resultatet, vilket innebar att varken födelsenummer eller personnummer behövde lämnas ut till kunden.

Specialbestämmelser vid utlämnande av inteckningar och personnummer

Utlämnande av personuppgifter som avser inteckningar samt uppgifter om personnummer regleras särskilt. För inteckningar gäller att dessa uppgifter som huvudregel inte får lämnas ut. Uppgifter om personnummer får lämnas ut endast enligt 2 § 5 FRL (vid aktualisering, komplettering eller kontroll av fastighetsanknuten information som finns i kund- eller medlemsregister eller liknande register). Begränsningarna om utlämnande av inteckning och personnummer gäller dock inte om annat följer av lag eller författning. Lantmäteriet kan även i enskilda fall medge undantag från begränsningarna.⁸¹ Vid utlämnande av uppgift om personnummer måste även 3 kap. 10 § dataskyddslagen beaktas som anger att personnummer får behandlas bara när det är klart motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen, vikten av en säker identifiering eller något annat beaktansvärt skäl.

Praxis

OSIS-gruppen har bedömt att vid digitalt utlämnande av personnummer eller inteckning bör villkor enligt 6 § FRL ställas upp som anger att särskild behörighet ska tilldelas de personer hos kunden som kommer att behandla dessa uppgifter.

⁸¹ Se 10 § FRL.

4.6 Övriga krav enligt FRL och GDPR

4.6.1 ÖVRIGA KRAV I ARTIKEL 5 GDPR

För att en behandling av personuppgifter ska vara tillåten måste den följa bestämmelserna i FRL och även de krav som framgår av GDPR och data-skyddslagen. De grundläggande kraven på personuppgiftsbehandling i GDPR framgår i artikel 5, se avsnitt 2.5.3.

4.6.2 YTTERLIGARE VILLKOR I 6 § FRL

Ibland kan Lantmäteriet meddela särskilda villkor för användningen av den information som tillhandahålls. Det framgår av 6 § FRL att Lantmäteriet ska se till att det inte sker något otillbörligt intrång i den registrerades identitet, eller risker från säkerhetssynpunkt. För dessa syften får Lantmäteriet ställa upp villkor som anges i beslutet. Ett beslut om villkor måste fattas för enskilda fall, och varje fall ska bedömas var för sig. Det går därför inte att säga exakt när ett villkor ska ställas upp.

Möjligheten att ställa upp villkor är en följd av att Lantmäteriet är personuppgiftsansvarig för fastighetsregistret, och är ansvariga för hanteringen av uppgifterna.⁸²

Praxis

OSIS-gruppen har bedömt att vid digitalt utlämnande av personnummer eller inteckning bör villkor enligt 6 § FRL ställas upp som anger att särskild behörighet ska tilldelas de personer hos kunden som kommer att behandla dessa uppgifter.

I ett FRL-beslut från 2017-06-30 beviljades tillhandahållande av uppgifter om personnummer för användning i en vidareförädlares tjänst. Uppgifterna personnummer skulle enbart användas för intern behandling hos vidareförädlaren och således inte spridas till slutkund. Som villkor enligt 6 § FRL ställdes att uppgifter om personnummer enbart skulle tillhandahållas för intern behandling.⁸³

I ett FRL-beslut från 2017-11-06 blev det avslag för både intern behandling och spridning av uppgifter om personnummer i en vidareförädlares tjänst.⁸⁴

Ett FRL-beslut från 2017-12-06 där en sökande ville låta en vidareförädlare behandla uppgifter om personnummer internt för dennes räkning ansågs inte kunna jämföras med det FRL-beslut från 2017-06-30 då en vidareförädlare enbart skulle internt behandla uppgifter om personnummer för en tjänst som denne hade. Enligt Lantmäteriets bedömning kunde inte ett personuppgiftsbiträde (vidareförädlaren) ha större befogenheter än den personuppgiftsansvarige själv (sökanden) har när det gäller rätten att behandla personuppgifter. Sökanden bedömdes i detta ärende själv inte ha särskilda skäl för utlämnande av uppgifter om personnummer.⁸⁵

⁸² Prop. 1999/2000:39 s. 140.

⁸³ OSIS 2017-06-27.

⁸⁴ OSIS 2017-10-25.

⁸⁵ OSIS 2017-11-28.

För vissa typkoder som ur försvarssynpunkt kan vara känsliga kan villkor ställas upp om att uppgifterna inte får spridas vidare.

4.7 Grundlagsskydd

4.7.1 VAD GÄLLER VID HANDLÄGGNINGEN AV ETT FRL-ÄRENDE?

Det kan uppstå en situation där den sökande i ett FRL-ärende uppger sig ha s.k. utgivaransvar/ansvar enligt TF och YGL istället för personuppgiftsansvar enligt GDPR och dataskyddslagen.

Enligt 1 kap. 7 § första stycket dataskyddslagen så tillämpas inte bestämmelserna i GDPR och dataskyddslagen i den utsträckning det skulle strida mot bestämmelserna om tryck- och yttrandefrihet i TF eller YGL. Detta är även en allmän rättsprincip som gör gällande att grundlag alltid går före vanlig lag om det skulle uppstå en konflikt mellan lagarna. Även om sökanden åberopar grundlagsskydd så är GDPR och dataskyddslagen tillämpliga som huvudregel och sökanden är personuppgiftsansvarig om det är sökanden som bestämt ändamålen med och medlen för behandlingen. En sökande som har utgivningsbevis eller åberopar annat grundlagsskydd för sin behandling av personuppgifter ska därför lämna in en ansökan som vanligt och ange för vilket ändamål personuppgifterna kommer att behandlas. Sökanden kan behandla personuppgifter för samtliga ändamål i 2 § FRL och för de ändamål som följer av GDPR och dataskyddslagen. Något journalistiskt eller publicistiskt ändamål är inte nödvändigt. Om sökandens tänkta behandling i visst fall står i direkt strid med någon bestämmelse i GDPR eller dataskyddslagen så behöver inte den bestämmelsen tillämpas av sökanden, medan övriga bestämmelser i GDPR och dataskyddslagen ska tillämpas som vanligt. Detta påverkar dock inte Lantmäteriets bedömning i ett FRL-ärende.

Enligt förarbetena ska stor försiktighet iakttas vid alla ingripanden som riktar sig mot företeelser som typiskt sett åtnjuter skydd av grundlagarna (prop. 1997/98:44 s. 51). Om ett ingripande är oförenligt med grundlagarnas syfte, men ändå inte direkt strider mot någon bestämmelse, bör ingripandet alltså inte genomföras.

Man ska mot denna bakgrund vara försiktig med att uppställa villkor i FRL-beslut som hindrar en kund att – efter utlämnandet från Lantmäteriet – utnyttja sina grundlagsskyddade rättigheter. Se vidare avsnitt 4.6.2. om uppställande av ytterligare villkor till skydd för integritet och säkerhet enligt 6 § FRL.

4.7.2 VILKEN TYP AV BEHANDLING OMFATTAS AV GRUNDLAGSSKYDD?

Det finns fyra olika slag av behandlingar som undantas enligt 1 kap. 7 § första stycket dataskyddslagen och alltså innebär att bestämmelser i GDPR och dataskyddslagen ska sättas åt sidan om dessa bestämmelser krockar med tryckfriheten och yttrandefriheten.

1. *den grundlagsskyddade rätten att framställa yttranden*

- här avses sådan behandling av personuppgifter som syftar till att framställa ett sådant yttrande som avses i TF eller YGL, t.ex. en tryckt skrift eller ett radioprogram
 - behandling för sådant syfte, dvs. att framställa yttranden, av t.ex. personuppgifter i bakgrundsmaterial och s.k. klippar-kiv torde omfattas
 - behandling av personuppgifter som utgör ett direkt tekniskt hjälpmedel för framställningen av ett yttrande omfattas också, t.ex. behandling av personuppgifter i datoriserade produktionssystem för tidningar
 - även behandling av personuppgifter i utkast, koncept eller minnesanteckningar som förs eller upprättas i syfte att framställa ett yttrande omfattas
2. *den grundlagsskyddade rätten att sprida yttranden*
- här avses sådan behandling av personuppgifter som utgör eller syftar till att åstadkomma sådan spridning av yttranden som är skyddad enligt YGL, t.ex.
 - förändret av ett sådant register som avses i 1 kap. 9 § YGL (den s.k. databasregeln)
 - databasregeln har särskild betydelse för publicering på internet. Den regeln innebär bl.a. att det kan finnas grundlagsskydd för den internetpublicering som en redaktion för en periodisk skrift ägnar sig åt. Detta skydd omfattar enligt 9 § andra stycket även samtliga som ansökt om och fått ett utgivningsbevis.
 - spridning av tekniska upptagningar såsom t.ex. cd-romskivor
 - sådan spridning av innehållet i tryckt skrift som är skyddad enligt 1 kap. 7 § andra stycket TF (den s.k. bilageregeln).
3. *den grundlagsskyddade meddelarfriheten*
- dvs. rätten enligt TF och YGL för var och en att lämna uppgifter och underrättelser för offentliggörande i ett skyddat medium
 - här avses behandling av personuppgifter, t.ex. i samband med e-post, som görs för att lämna uppgifter för offentliggörande
 - den som hos en personuppgiftsansvarig eller ett personuppgiftsbiträde arbetar med behandling av personuppgifter kan således utan hinder av GDPR och dataskyddslagen på detta sätt lämna ut de behandlade personuppgifterna för offentliggörande, dock kan hinder finnas enligt annan författning, t.ex. OSL.
4. *den grundlagsskyddade anskaffarfriheten*

- här avses sådan behandling av personuppgifter som innebär att uppgifter anskaffas för offentliggörande i sådana medier som omfattas av TF eller YGL eller för att utnyttja meddelarfriheten

Statliga och kommunala myndigheter och beslutande församlingar torde - gentemot en medborgares krav på integritetsskydd enligt GDPR och dataskyddslagen normalt inte kunna åberopa ovan redovisade grundlagsskyddade ändamål. Datainspektionen har t.ex. ansett sig kunna utöva tillsyn över en kommuns internetpublicering av personuppgifter trots att kommunen hade ett utgivningsbevis för sin publicering.⁸⁶

4.7.3 SÄRSKILT OM UTGIVNINGSBEVIS FÖR DATABASER

Ansökan om utgivningsbevis för databas görs hos myndigheten för press, radio och tv. Massmedieföretag kan ha ett automatiskt grundlagsskydd för sina databaser och ska då anmäla utgivare och namnen på databaserna till myndigheten för press, radio och tv.

Man kan bara få utgivningsbevis om databasen

- är tillgänglig för allmänheten,
- tillhandahålls på särskild begäran, det vill säga att besökaren aktivt söker upp den,
- är väl avgränsad och framstår som en sammanhållen produkt, exempelvis genom enhetlig formgivning,
- inte kan ändras av någon annan än redaktionen och
- har ett namn som innehåller ett domännamn.

Dessutom måste databasen ha:

- anknytning till Sverige,
- en behörig utgivare och ha
- ett namn som inte kan förväxlas med någon annan databas som finns registrerad.⁸⁷

En databas kan tillhandahållas via en webbsida eller genom andra slag av elektroniska tjänster, t.ex. print-on-demand-tjänster eller push-tjänster.

Om en person bedriver flera verksamheter och enbart viss verksamhet är grundlagsskyddad - t.ex. en databas för vilken ett utgivningsbevis har meddelats - så gäller undantaget enligt 1 kap. 7 § första stycket dataskyddslagen enbart denna verksamhet. Eftersom en databas för vilken utgivningsbevis gäller enligt ovan redovisade krav ska vara väl avgränsad och framstå som en sammanhållen produkt samt ha ett namn som innehåller ett domännamn så bör det inte utgöra några större problem med avgränsningen mot andra verksamheter som en sökande kan tänkas bedriva.

4.7.4 FÖRSLAG TILL FÖRÄNDRINGAR AV GRUNDLAGSSKYDDET FÖR DATABASER

Den s.k. Mediegrundlagskommittén har i sitt betänkande Ändrade mediegrundlagar, SOU 2016:58, gjort en översyn av grundlagsskyddet enligt den

⁸⁶ Se Öman/Lindblom, Personuppgiftslagen (20 dec. 2016, Zeteo), kommentaren till 7 § första stycket

⁸⁷ Läs mer om utgivningsbevis på www.mprt.se (Myndigheten för press, radio och tv).

s.k. databasregeln i 1 kap. 9 § YGL. I den delen av uppdraget har ingått frågor om grundlagsskyddets omfattning, om preskription och ansvar samt om skyddet av den personliga integriteten. Kommittén har i denna del föreslagit att ett uttryckligt undantag i TF och YGL som tar sikte på vissa rena söktjänster på Internet som tillhandahåller känsliga personuppgifter och uppgifter om lagöverträdelser m.m.

5 Avgörande

Handläggningen av ett ärende slutar med ett *beslut* av något slag. I FRL-ärenden slutar ärendet alltså med att Lantmäteriet har tagit ställning om den sökande kan medges tillgång till uppgifterna eller inte, det vill säga att det blir *bifall* eller *avslag* på den sökandes begäran. I vissa fall kan sökandens begäran också *avvisas* eller *avskrivas*.

Ett förvaltningsbeslut kan sägas vara ett uttalande som är avsett att styra enskilda eller myndigheter.⁸⁸ Det betyder att ett uttalande från en myndighet kan ses som ett beslut, även om myndigheten inte hade för avsikt att meddela ett beslut som skulle få bindande verkan. Det kan t.ex. vara fråga om ett uttalande som en myndighet skriver i ett mail till en sökande, och som sökanden uppfattar som ett beslut trots att myndigheten inte haft för avsikt att fatta ett formellt beslut. Detta beror på att myndigheternas anställda dagligen ger service och svarar på en rad frågor från allmänheten. Om någon uppfattar ett av dessa svar som ett avslagsbeslut och är missnöjd med svaret kan den personen överklaga det eventuella beslutet. Juristerna kan hjälpa till om det sker.

5.1 Vem får fatta beslut?

Det är chefen på division Geodata som fattar beslut enligt FRL och FRF, men denna rätt kan också delegeras vidare, vilket framgår av gällande arbetsordning⁸⁹. I praktiken går det till så att många beslut kan fattas av medarbetare på enheten Marknad förutom de beslut som måste fattas av chefen för Division Geodata. Vilka beslut det är framgår nedan.

Instruktionen för Lantmäteriet anger bland annat hur myndigheten ska vara organiserad. *Arbetsordningen* reglerar Lantmäteriets arbete och organisation mer i detalj. I en bilaga till *Arbetsordningen* finns *Beslutsordningen*. Där framgår vem som får fatta beslut i olika fall och möjligheten att delegera denna rätt vidare. Med stöd av arbetsordningen kan sedan specifika delegationsbeslut fattas. Delegation av beslutsbefogenheter kan alltså ske i flera led.

Vidaredelegering har skett i delegationsbeslut från chefen för Division Geodata till chefen för enheten Marknad⁹⁰ och från chefen för enheten Marknad till sektionscheferna för sektionen Marknadsrelationer och samverkan och sektionen Kundsupport och leverans.⁹¹ Därefter har vidaredelegering skett från chefen för sektionen Marknadsrelationer och samverkan till sektionens partneransvariga och sektionens koordinator⁹² samt från chefen för sektionen Kundsupport och leverans till kundansvariga inom fastighetsinformationsområdet inom geodatasupport.⁹³

⁸⁸ Bohlin, Alf, Warnling-Nerep, Viveka, Förvaltningsrättens grunder, Norstedts juridik, 1:a uppl., 2004, s. 44.

⁸⁹ LMIF 2016:1.

⁹⁰ Beslut nr 2014/2041.

⁹¹ Beslut nr 2016/1683.

⁹² Beslut nr 2016/1685.

⁹³ Beslut nr 2016/1684.

Vidaredelegeringen innebär att anställda som har de befattningar som anges ovan har rätt att fatta beslut i ärenden om tillhandahållande av uppgifter ur fastighetsregistret enligt FRL. Vidaredelegationen är dock begränsad och i vissa fall krävs att chefen för Division Geodata fattar beslut.

Chefen för Division Geodata ska fatta beslut i de ärenden där

- ansökan ska bifallas på grund av *särskilda skäl*,
- beslutet ska förenas med ytterligare *villkor* enligt 6 § FRL,
- OSIS-gruppen har konstaterat att ett bifall av en ansökan innebär *ny eller ändrad praxis*, eller
- ansökan ska *avslås*.

5.1.1 FÖREDRAGNING

Eftersom FRL-ärenden ibland handläggs av någon som inte ska fatta själva beslutet i ärendet, så måste ärendet föredras för den som ska fatta beslutet. Med föredragning menas att muntligt redogöra för någonting. Det saknas regler för hur en föredragning ska genomföras och föredragningen kan därför ske på många olika sätt. Syftet med en föredragning är att den som ska besluta i ett ärende ska bli insatt och kunna grunda sitt avgörande på vad som framkommit under föredragningen. FRL-ärenden brukar föredras för divisionschefen av den som varit handläggare för ärendet. Beslut som fattas med stöd av vissa delegationsbeslut får avgöras utan föredragning.⁹⁴

5.2 Beslutets utformning

Beslut i FRL-ärenden kan se ut på olika sätt, men den springande punkten är att beslutet är ägnat att styra enskilda eller myndigheter. Det betyder i praktiken att de beslut som Lantmäteriet fattar i FRL-ärenden också kan ha olika former. I den följande redovisningen kommer begreppen blankettbeslut och skriftligt beslut att användas.

Med s.k. *blankettbeslut* avses att ett beslut har fattats, och att det antecknas genom att rutorna på ändamålsprövningsblanketten fylls i. Med *skriftligt beslut* avses att ett längre, självständigt beslut upprättas, där det ingår fler uppgifter, som beskrivning av ärendet och bedömning m.m.

Vilket sorts beslut som ska upprättas styrs av flera olika faktorer. Dels måste vissa, men inte alla beslut innehålla en *motivering*. Enligt 32 § FL ska beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt innehålla en klargörande motivering, om det inte är uppenbart obehövt. En motivering får i vissa fall helt eller delvis utelämnas, t.ex. när ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver att beslutet meddelas omedelbart. Motivering kan också utelämnas om det är uppenbart obehövt. Om en sökande får *bifall* på sin ansökan kan det ofta vara uppenbart obehövt med en motivering. Vem som har *beslutsbefogenhet* spelar också roll för hur beslutet ska utformas. I avsnittet ovan presenterades vilka beslut som

⁹⁴ Se delegationsbesluten 2014/2041, 2016/1683, 2016/1684, 2016/1685.

måste fattas av chefen för Division Geodata. Dessa beslut bör vara skriftliga.

Blankettbeslut

Detta innebär att ett s.k. blankettbeslut kan avfattas om det är ett gynnande beslut, som inte är förenat med villkor. Det kan fattas av de partneransvariga. Då räcker det med att ändamålsblanketten fylls i, där datum, bifall och namn på beslutsfattaren anges, och då är de formella kraven på beslutet uppfyllda. I sådana fall är motivering uppenbart obehövlig.

5.2.1 DET SKRIFTLIGA BESLUTETS INNEHÅLL

Vad ett *skriftligt beslut* ska innehålla beror lite på ärendets karaktär. Längden på ett beslut varierar förstås efter ärendets komplexitet.

Enligt Lantmäteriets rutiner för beslut så ska det skriftliga beslutet innehålla utgången för ärendet, d.v.s. hur det gick, den som är berörd ska kunna förstå skälen för beslutet, kunna kontrollera att sakförhållandena har uppfattats rätt och vad som har hänt under beredningen och få reda på vad som händer med ärendet i fortsättningen. Detta kan sammanfattas som:

1. Ärendemening (vad rör ärendet?)
2. Beslut (bifall/avslag/avvisning)
3. Bakgrund (beskrivning av ärendet)
4. Skäl (motivering av beslutet)
5. (vid behov) ärendets fortsatta handläggning

När behövs skäl/motivering för beslut?

Ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt som en myndighet fattat i ett ärende ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande.

Att skälen ska redovisas handlar bland annat om att besluten ska grundas på objektivt konstaterbara skäl, och att ärendena ska prövas omsorgsfullt och sakligt. I och med motiveringen blir det också enklare för en part att förstå beslutet, och t.ex. besluta om hen vill överklaga.⁹⁵ Notera dock att vad som överklagas är *beslutet i sig*, inte själva motiveringen. Motiveringskyldigheten gäller även för beslut som inte är överklagbara.

I vissa fall behövs inte motivering. Den kan utelämnas om det anses uppenbart obehövligt. En motivering får också helt eller delvis utelämnas om det är nödvändigt med hänsyn till rikets säkerhet, skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden eller något jämförbart förhållande. Om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver att beslutet meddelas omedelbart, eller om ärendet gäller meddelande av föreskrifter som avses i 8 kap. RF behövs inte heller någon motivering. Dock, om motiveringen har

⁹⁵ Se Hellners & Malmqvist, Förvaltningslagen (1986:223) (31 maj. 2010, Zeteo), kommentaren till 20 §.

utelämnats så bör myndigheten på begäran av den som är part om möjligt ge motiveringen i efterhand.

Motiveringens innehåll

I huvudsak innehåller en beslutsmotivering bakgrundsbeskrivning, vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som ligger till grund för beslutet, det vill säga myndighetens bedömning.

Motiveringens utformning har fokus främst på de skäl som ligger till grund för beslutet. Det som bedöms är hur verkliga omständigheter förhåller sig till de bestämmelser som finns angivna i lag eller annan författning. Kopplingen ska vara tydlig mellan dessa och det ska framgå av motiveringen vilka värderingar, övervägningar och slutledningar som myndigheten har gjort av de faktiska omständigheterna.⁹⁶

Motiveringen ska enligt 32 § FL innehålla uppgifter om vilka föreskrifter beslutet grundas på samt vilka omständigheter som varit avgörande. Bakgrundsbeskrivningen bör inte vara mer utförlig än vad som behövs för själva beslutsmotiveringen.

Det viktiga är att motiveringen dels klargör för läsaren varför myndigheten har beslutat på ett visst vis, och dels att beslutet är lättförståeligt och tydligt.

5.2.2 BESLUT VID AVVISNING

Det kan hända att ett ärende påbörjas av en enskild, men att ärendet inte kan prövas av myndigheten. Då ska den istället avvisas. Avvisning ska göras när de *legala förutsättningarna* för en prövning saknas. En avvisning innebär alltså att det inte sker någon prövning i *sak*, att jämföra med *avslag*, som sker om myndigheten inte finner att de rätta förutsättningarna är uppfyllda för att bifalla en prövning.

Generellt kan man säga att en ansökan inte kan prövas i sak om ansökan är inskickad för sent, om ett överklagat beslut inte är överklagbart, eller om parten saknar behörighet att söka i FRL-ärenden.⁹⁷

Om en ansökan kommer in men innehåller en så stor brist att den inte kan läggas till grund för en prövning i sak, så bör myndigheten förelägga sökanden eller klaganden att *avhjälpa bristen inom viss tid*, vid påföljd att talan annars kommer avvisas. Det ligger i linje med myndighetens utredningsansvar, som ju säger att ansvaret för att ta reda på de korrekta omständigheterna är långtgående.

Att avvisa ett ärende innebär att det inte rör sig om ett FRL-ärende utan det blir ett vanligt förvaltningsbeslut. Ett skriftligt beslut bör upprättas vid avvisning, eftersom det kräver motivering.

⁹⁶ von Essen, Ulrik, *Arbete i offentlig förvaltning*, Norstedts Juridik, 1:a uppl., 2014, s. 118 ff.

⁹⁷ von Essen, Ulrik, *Arbete i offentlig förvaltning*, Norstedts Juridik, 1:a uppl., 2014, s. 123.

Chefen för Juridiksektionen har rätt att fatta beslut om avvisning, utom när det gäller avvisning vid rättidsprövning enligt 45 § FL. Då har tillsvidareanställd jurist vid sektionen juridik rätt att fatta ett sådant beslut.⁹⁸ För ärenden som handläggs på någon av sektionerna inom marknad så har sektionschef rätt att fatta beslut.⁹⁹

5.2.3 BESLUT VID AVSKRIVNING

Beslut om avskrivning fattas normalt sett när en sökande har återkallat sin ansökan. Då finns en formellt korrekt ansökan hos myndigheten, men en prövning är inte längre påkallad. Ett avskrivningsbeslut bör ses som ett förvaltningsbeslut, men har ingen särskild paragraf enligt FL.

Beslut om avskrivning i ett ärende får fattas av chefen för Juridiksektionen.¹⁰⁰ När handläggningen sker inom marknad så får beslut fattas av sektionschef på marknad.¹⁰¹

5.2.4 ÖVERKLAGANDEHÄNSVISAING

När Lantmäteriet avgör ett ärende genom beslut så ska normalt sett parten informeras om när och hur beslutet kan överklagas. Två förutsättningar ska vara uppfyllda för en överklagandehänvisning ska lämnas:

1. Beslutet ska vara *överklagbart*
2. Beslutet ska ha gått sökanden *emot*

En överklagandehänvisning behöver alltså inte ges vid ett helt gynnande FRL-beslut. När Lantmäteriet meddelar ett beviljande FRL-beslut så kan det dock ändå vara lämpligt att skicka med en överklagandehänvisning, om exempelvis beslutet är behäftat med villkor, vilket vi normalt gör vid de skriftliga beslut som skrivs vid utlämnande av uppgifter som innefattar personnummer och/eller inteckningar.

När det gäller beslut som inte är överklagbara så ställer inte lagstiftningen upp något krav på att myndigheten ska informera om det. Det kan dock ändå vara lämpligt att myndigheten informerar om det i beslutet och kan vara att känneteckna som god service. Det är dels en viktig upplysning för sökanden, samt att det också är praktiskt och tidsbesparande.

Ibland kan tvekan uppstå om Lantmäteriet verkligen behöver bifoga någon överklagandehänvisning. Då bör en överklagandehänvisning alltid lämnas. Om Lantmäteriet inte lämnar en överklagandehänvisning och det leder till att sökanden överklagar för sent så ska Lantmäteriet avvisa överklagandet. Sökanden får sedan ansöka hos kammarrätten om återställande av försutten tid, dvs. om att få en ny överklagandetid utsatt. Lantmäteriet är enligt sin serviceskyldighet tvungna att upplysa sökanden om denna möjlighet och bör även erbjuda sig att hjälpa till vid utformningen av begäran.

Om Lantmäteriet skulle lämna en *felaktig* överklagandehänvisning, exempelvis lämnat en överklagandehänvisning med en längre överklagandetid

⁹⁸ Se beslut 2015/118 och beslut 2015/410.

⁹⁹ Beslut 2016/1683.

¹⁰⁰ Beslut 2015/118.

¹⁰¹ Beslut 2016/1683.

än vad som gäller i det aktuella ärendet. Om överklagandet till följd av det kommer in för sent ska det inte avvisas utan ändå anses ha kommit in i rätt tid. Det behöver alltså inte göras något återställande av försutten tid i det fallet.¹⁰²

Lantmäteriet har en mall för överklagandehänvisning som bör användas vid meddelande av beslut. Det är viktigt att vara uppmärksam på vilken överklagandetid som står i mallen. Om sökanden är en enskild person så gäller normalt sett tre veckors överklagandetid från den dag sökanden tog emot beslutet. Om sökanden är en företrädare för det allmänna (exempelvis stat, kommun, landsting) så gäller istället tre veckor från den dag då beslutet meddelades.

Som en tumregel kan det med hänvisning till vad som framkommit ovan vara bättre att bifoga en överklagandehänvisning en gång för mycket än en gång för lite.

5.3 Omprövning och rättelse

Ibland blir det fel när beslut har fattats. Därför finns regler i 36–38 §§ FL om hur dessa misstag eller fel kan åtgärdas på enklare sätt än genom överklagande. Det finns dels möjlighet till rättelse, och dels möjlighet till omprövning. Rättelse och omprövning har två olika funktioner och ska användas vid olika situationer.

5.3.1 RÄTTELSE

Om ett beslut innehåller en uppenbar oriktighet, till följd av myndighetens eller någon annans skrivfel, räknfel eller liknande förbiseende så får beslutet rättas av den myndighet som har meddelat beslutet. Felet kan t.ex. vara att man råkat skriva 1895 istället för 1995, att man räknat på siffror och kommit fram till en uppenbart oriktig summa, eller att en del av texten fallit bort på grund av tekniska problem. Det ska alltså handla om *förbiseendefel*, inte bedömningsfel. Det rättade beslutet får inte framstå som ett nytt beslut i sak.

Notera att bestämmelsen gäller om det är slarvfel eller andra missar som har skett, och att oriktigheten ska vara *uppenbar*. Det ska alltså inte krävas en bedömning av huruvida det är ett förseelsefel, och felet ska vara upptäckbart för någon med normal iakttagelseförmåga. Om myndigheten t.ex. har råkat förväxla två namn så ska det utan ringaste tvivel stå klart vem som egentligen avsågs. Myndigheten bör vara särskilt försiktig med att rätta beslut som kan vara till nackdel för en enskild.

Myndigheten måste ge den som är part tillfälle att *yttra sig*, om det inte är onödigt. Rättelsemöjligheten inträder förstas enbart efter att beslutet har *meddelats*.

Om ett fel finns i ett beslut innan det är meddelat kan det förstas åtgärdas utan vidare.¹⁰³

¹⁰² Von Essen, Ulrik, *Arbete i offentlig förvaltning*, Norstedts Juridik, 1:a uppl. 2014, s. 124 ff.

¹⁰³ Se Hellners & Malmqvist, *Förvaltningslagen (1986:223)* (31 maj. 2010, Zeteeo), kommentaren till 26 §.

5.3.2 OMPRÖVNING

Omprövning av beslut innebär, till skillnad mot vid rättelse, att ett beslut ändras i sak. En myndighet ska enligt 38 § FL ändra ett beslut om den finner att det är uppenbart felaktigt i något väsentligt hänseende, på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning, och om det kan ske snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part. Omprövning är alltså en skyldighet, om beslutet är uppenbart oriktigt.

Det finns också enligt 37 § FL situationer när en myndighet får, men inte är skyldig att, ändra ett beslut. Beslutet ska vara felaktigt (inte uppenbart felaktigt som enligt 38 §) på grund av att det har tillkommit nya omständigheter eller av någon annan anledning. Beslutet får dock endast ändras till en enskilds nackdel om det framgår av beslutet eller de föreskrifter som det har grundats på att beslutet under vissa förutsättningar får återkallas, om tvingande säkerhetsskäl kräver att beslutet ändras omedelbart eller om felaktigheten beror på att parten har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter.

Omprövning skiljer sig från *överklagande*, eftersom det är myndigheten själv som gör en omprövning, till skillnad från när en högre instans prövar ett beslut istället.

Ibland tillkommer en ny omständighet som gör att ett beslut som är fattat och meddelat bör omprövas. Det kan aktualiseras vid en situation då en enskild begärt en prövning, och fått ett föreläggande om komplettering men inte kommit in med kompletteringen i tid. Då kan myndigheten ha fattat beslut i frågan, men sedan kommer de begärda handlingarna in efter att beslutet fattats. Då kan det fattade beslutet framstå som uppenbart oriktigt och omprövas av myndigheten. Omprövning kan också ske när en part skickat in ett överklagande och därigenom uppmärksammat oriktigheten. Då fyller omprövningen funktionen av att vara smidigare än att en överrätt, t.ex. en domstol, ska behöva överpröva beslutet. Omprövningsmöjligheten gäller dock inte om myndigheten har överlämnat handlingarna till en högre instans, eller om det i annat fall finns särskilda skäl mot att beslutet det ändras.

5.4 Sökanden underrättas

5.4.1 EXPEDIERING OCH UNDERRÄTTELSE

När ett beslut har föredragits och skrivits under av behörig beslutsfattare ska sökanden *underrättas* om beslutet så snart som möjligt (normalt samma dag). Om beslutet går sökanden emot ska sökanden också informeras om hur beslutet kan överklagas (överklagandehänvisning). Underrättelse får ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på annat sätt. Det är myndigheten som bestämmer hur underrättelsen ska ske. Underrättelsen ska dock alltid ske skriftligt om sökanden begär det.¹⁰⁴ I FRL-ärenden underrättas sökanden som regel genom att beslutet skickas till sökanden (expedieras), i vissa fall kombinerat med delgivning, se nedan.

¹⁰⁴ Se 33 § FL.

5.4.2 DELGIVNING

I vissa fall underrättar Lantmäteriet sökanden om ett beslut genom att använda sig av delgivning. Delgivning ska enligt Lantmäteriets rutiner ske för beslut som riktar sig mot enskilda (t.ex. företag eller privatpersoner) och avser avslag, delvis avslag, avvisning eller beslut som är förenade med särskilda villkor enligt 6 § FRL. Beslut som riktar sig mot det allmänna (stat eller kommun) behöver inte delges. Delgivning ska ske genom att beslutet skickas rekommenderat med mottagningsbevis (Rek/MB).

5.5 Avslutande åtgärder

När beslut i ett ärende expedieras till sökanden är ärendet som regel färdigt och kan avslutas. I samband med att ärendet avslutas ska handlingar i ärendet tas om hand för arkivering. Det är handläggaren av ärendet som ska se till att handlingarna arkiveras enligt gällande rutiner. Alla handlingar som har skickats till sökanden (expedierats) och alla handlingar som har kommit in till Lantmäteriet är allmänna handlingar. Dessa handlingar ska tas om hand för arkivering. Om det i ärendet finns en tjänsteanteckning, t.ex. över ett telefonsamtal, så ska även tjänsteanteckningen tas om hand för arkivering. Eventuella utkast, minnesanteckningar, kladdpapper m.m. som handläggaren av ärendet kan ha skrivit och som inte har skickats till sökanden behöver inte tas om hand för arkivering. Dessa handlingar ska därför rensas ut ur akten och kastas innan akten tas om hand för arkivering. Om dessa handlingar skickas med för arkivering kommer de automatiskt att bli allmänna handlingar och kan därmed begäras ut med stöd av offentlighetsprincipen.

5.6 Överklagande och rättidsprövning

5.6.1 VAD GÖR KLAGANDEN (SÖKANDEN)?

Ett beslut i ett FRL-ärende får överklagas av den som beslutet angår, om det går hen emot. Av överklagandehänvisningen till beslutet ska det framgå hur det går till att överklaga ett beslut. I allmänhet gäller att ett överklagande ska ske skriftligt. Den som klagat ska ange vilket beslut som överklagas och hur klaganden vill att beslutet ska ändras. Överklagandet ska skickas till Lantmäteriet. Om klaganden är en enskild eller ett bolag ska överklagandet ha kommit in inom tre veckor från den dag som klaganden *fått del av* beslutet. Om klaganden företräder det allmänna (t.ex. en kommun) ska överklagandet ha kommit in inom tre veckor från den dag som beslutet *meddelades*.¹⁰⁵

5.6.2 VAD GÖR LANTMÄTERIET?

När Lantmäteriet tar emot ett överklagande ska myndigheten kontrollera om överklagandet har kommit in i rätt tid (rättidsprövning). Juristerna på Geodata rättidsprövar FRL-ärenden.¹⁰⁶ Om juristerna finner att överklagan-

¹⁰⁵ Se 44 § FL.

¹⁰⁶ Se delegationsbeslut 2014/2041, 2015/118 och 2015/410.

det har kommit in inom rätt tid ska överklagandet tillsammans med handlingarna i ärendet skickas till Förvaltningsrätten i Falun.¹⁰⁷ Därefter kommer det vara förvaltningsrätten som handlägger ärendet och Lantmäteriet har inte längre någon del i ärendets avgörande. Lantmäteriet kan dock av förvaltningsrätten föreläggas att bl.a. inkomma med yttrande i ärendet.

Om juristerna finner att överklagandet inte har kommit in i rätt tid ska överklagandet avvisas genom att juristerna skriver ett beslut som skickas till klaganden. Även beslutet om att avvisa klagandens överklagande kan överklagas inom tre veckor, på samma sätt som ett vanligt FRL-beslut.

¹⁰⁷ Se 45–46 §§ FL.

Käll- och litteraturförteckning

EU-rätt

Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter.

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF.

Svensk rätt

LAGSTIFTNING

Tryckfrihetsförordning (1949:105)

Brottsbalk (1962:700)

Jordabalk (1970:994)

Skadeståndslag (1972:207)

Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform

Lag (1982:80) om anställningsskydd

Förvaltningslag (1986:223)

Yttrandefrihetsgrundlag (1991:1469)

Avgiftsförordning (1992:191)

Förordning (1993:1270) om förande av samfällighetsföreningsregister m.m.

Lag (1994:260) om offentlig anställning

Anställningsförordning (1994:373)

Personuppgiftslag (1998:204)

Personuppgiftsförordning (1998:1191)

Lag (2000:224) om fastighetsregister

Förordning (2000:308) om fastighetsregister

Lag (2006:378) om lägenhetsregister

Förordning (2007:108) om lägenhetsregister

Myndighetsförordning (2007:515)

Förordning (2007:975) med instruktion för Datainspektionen

Offentlighets- och sekretesslag (2009:400)

Förordning (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet

Förvaltningslag (2017:900)

Lag (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning

RÄTTSPRAXIS

Högsta domstolen

Tingsrätt och Hovrätt

Regeringsrätten

RÅ 1991 ref. 50

Justitieombudsmannen

JO 1995/96 s. 485

OFFENTLIGT TRYCK

Propositioner

Proposition 1971:30. Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om allmänna förvaltningsdomstolar, m.m.; given Stockholms slott den 12 mars 1971.

Proposition 1973:90. Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.; given Stockholms slott den 16 mars 1973.

Proposition 1985/86:80. Om ny förvaltningslag.

Proposition 1999/2000:39. Registrering av fastighetsrättsliga förhållanden, m.m.

Proposition 2002/03:62. Några förvaltningsrättsliga frågor.

Proposition 2016/17:180. En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag

Proposition 2017/18:105. Ny dataskyddslag.

Betänkanden

KU 1973:26 s. 59

SOU 1997:39 Integritet, offentlighet, informationsteknik

SOU 2015:39 Myndighetsdatalag

SOU 2016:58 Ändrade mediegrundlagar

Departementsskrivelser

Lagrådsremiss. En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag den 23 februari 2017 (Justitiedepartementet).

DOKTRIN

Litteratur

Bohlin, Alf, Offentlighetsprincipen, Norstedts juridik, 6:e uppl., 2001

Bohlin, Alf, Warnling-Nerep, Wiweka, Förvaltningsrättens grunder, Norstedts Juridik, 1:a uppl., 2004

Bohlin, Alf, Warnling-Nerep, Wiweka, Förvaltningsrättens grunder, Norstedts Juridik, 2:a uppl., 2007

von Essen, Ulrik, Arbete i offentlig förvaltning, Norstedts Juridik, 1:a uppl., 2014

Strömberg, Håkan, Lundell, Bengt, Allmän förvaltningsrätt, Liber, 24:e uppl., 2008

Warnling-Nerep m.fl., Statsrättens grunder, Norstedts Juridik, 2: a uppl. 2007.

Rättsdatabaser

Cederstierna, Nils, lag (2000:224) om fastighetsregister, lagkommentar, Karnov Internet

Hollunger, Wågnert, Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) lagkommentar, Karnov Internet

Söderqvist, Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) lagkommentar, Karnov Internet

Hellners, Malmqvist, Förvaltningslagen (1986:223), lagkommentar, Zeteo Internet

Öman, Lindblom, Personuppgiftslagen (1998:204), lagkommentar, Zeteo Internet