

YTTRANDE LM2021/006429

2021-06-10

DNR LM2021/006429

Betänkandet Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:25)

Departementets diarienummer Ju2021/00971

Lantmäteriet har granskat betänkandet mot bakgrund av den verksamhet som bedrivs av Lantmäteriet, särskilt kring nationell försörjning med grundläggande geografisk information och fastighetsinformation (geodata), ansvar för den nationella geodetiska infrastrukturen samt ansvar för att säkerställa totalförsvarets krav.

Lantmäteriet tillstyrker i huvudsak betänkandets förslag och bedömningar, med följande synpunkter.

AVSNITT 7.5.5 FÖRSÖRJNING MED GRUNDDATA

Lantmäteriet ställer sig positiv till förslaget om beredkapssektorer och att försörjning av grunddata ska utgöra en beredkapssektor. Lantmäteriet föreslår dock att det görs ytterligare förtydliganden avseende begreppen försörjning, bevarande, grunddata samt kopplingen mellan samhällsviktig funktion och så kallade grunddatadomäner. Lantmäteriet vill också lyfta fram behovet av fortsatt författningsutveckling avseende grunddata för att skapa bättre rättsliga förutsättningar för informationsutbyte med anledning av beredkapssektorn.

Begreppet försörjning: Enligt utredningen menas med begreppet försörjning bland annat att grunddata är *tillgänglig* även under höjd beredskap och vid fredstida kriser. Lantmäteriet anser att informationens tillgänglighet beror bland annat på om produktionen av den kan upprätthållas, samt om till exempel digitala tjänster för åtkomst fungerar. Lantmäteriet anser att begreppet försörjning därför behöver tydliggöras i fråga om tillgängliggörande, genom att kraven på produktion, lagring och digitala tjänster definieras inom ramen för beredkapsansvaret.

Närmare motivering till Lantmäteriets synpunkt: Lantmäteriets verksamhet som innebär nationell informationsförsörjning består av en sammanhängande kedja av produktion och insamling av egen och andra producenters data, centraliserad eller decentraliserad lagring, samt nationella tjänster för åtkomst till dessa data. Geodata produceras idag av hundratals offentliga aktörer, inklusive alla kommuner. I ett ansträngt läge, anser Lantmäteriet att det inte är relevant att upprätthålla samma produktion av data som vanligt. Produktionen kan också behöva ställas om snabbt för att stödja totalförsvarets verksamheter. Det behövs därför en definition av vad som behöver prioriteras i olika lägen.

Sådana definierade krav kan också komma att påverka styrningen av de verksamheter som har ett författningsreglerat ansvar att försörja samhället med viss information, till exempel Lantmäteriet. Centraliserad lagring anses idag leda till onödiga effektivitetsförluster utifrån ett digitaliseringsperspektiv. Principen om att hämta data från källan kan dock innebära att det utifrån ett beredskapsperspektiv blir svårare att upprätthålla tillgången till informationen. Vilken typ av lagring som gäller styrs idag av olika författningar. I de fall kraven på tillgänglighet ska kunna leda till annan styrning av berörda verksamheter befintliga kärnuppdrag, bör detta framgå tydligt av lagstiftningen. Ett problem med dagens grunddatalagstiftning är att den är fragmenterad och odefinierad som grunddatalagstiftning. Det gör att kraven utifrån ett beredskaps- och myndighetsstyrningsperspektiv kan bli svåra att förena med befintlig styrning så att de verkligen får ett genomslag. Risken är att det uppstår motstridig styrning med ökade kostnader som följd. Det skulle underlätta om det till exempel fanns en grunddatalag, för att få en sammanhängande styrning på övergripande nivå och ett effektivt genomslag av olika krav på tillgång till grunddata.

Begreppet bevara: Utredningen beskriver att begreppet försörjning även innebär att informationen ska finnas kvar över tid utan att förstöras eller förvanskas samt att informationen ska skyddas mot obehörig insyn. Med detta förstår Lantmäteriet att bevarande av den information som finns avser aktuell information, och alltså inte historiska data, som till exempel all historisk information vid uppdatering av kartinformation. Om avsikten är att inkludera historiska data, anser Lantmäteriet att de ekonomiska konsekvenserna av förslaget behöver analyseras närmare.

Begreppet grunddata: Utredningen definierar begreppet grunddata som uppgifter inom den offentliga förvaltningen som flera aktörer har behov av och som är viktiga i samhället även under höjd beredskap och fredstida kriser. Lantmäteriet uppfattar att utredningen använder samma definition av begreppet som myndigheterna i regeringsuppdraget *Uppdrag att etablera ett nationellt ramverk för grunddata inom den offentliga förvaltningen*.¹ Lantmäteriet tolkar dock att utredningen inte närmare analyserat kopplingen av definitionen till det nationella ramverket för grunddata som tas fram inom ramen för regeringsuppdraget. Lantmäteriet uppfattar också att utredningen delvis lägger mer i begreppet grunddata genom att inkludera data som det är viktigt att bevara, men som inte nödvändigtvis tillhandahålls idag inom ramen för ett författningsreglerat ansvar för

¹ Infrastrukturdepartementet, I2019/03307/DF, I2019/01361/DF delvis, I019/01412/DF, I2019/01447/DF.

att försörja samhället med viss grundläggande information. Utredningen nämner vidare ingenting om förutsättningar för informationsutbyte inom sektorn och för ändamål som rör fredstida kriser och höjd beredskap, där även andra data än grunddata behövs. Lantmäteriet anser att begreppet grunddata kommer att vålla tolkningsproblem och behöver därför definieras i den nya beredskapsförordningen, för att det ska vara tydligt vad det innebär i det sammanhanget.

Närmare motivering till Lantmäteriets synpunkt: Om det ska krävas att data följer det nationella ramverket för grunddata (vilket är ett slags ramverk för standardisering) för att utgöra grunddata i formell mening (mot bakgrund av ovan nämnda regeringsuppdrag), så kommer sektorn initialt att omfatta en mycket liten andel av sådan data. Grunddata som uppfyller ramverkets krav är alltså en delmängd av grundläggande information som tillhandahålls idag. Utredningens syfte med begreppet torde snarare vara att uttrycka ett samlingsnamn för olika typer av grundläggande information, och inte att uttrycka graden av standardisering av sådan information.

Lantmäteriet uppfattar inte att Försäkringskassan har något författningsreglerat ansvar att försörja samhället med grundläggande information idag, på samma sätt som Lantmäteriet. Grunderna för inkludering av sådan information (som Försäkringskassan ansvarar för) i begreppet grunddata behöver därför tydliggöras. Lantmäteriet tolkar att dessa grunder i första hand bygger på behovet av bevarande.

Även andra data än grunddata behöver kunna användas inom den föreslagna sektorn. Lantmäteriets erfarenhet inom området informationsförsörjning för ändamål som rör fredstida kriser och höjd beredskap, är att det ofta krävs en specialiserad informationsförsörjning för att informationen ska vara användbar för sitt ändamål. Exempelvis stödjer Lantmäteriet Försvarsmakten med digitala och tryckta kartunderlag vid större övningar. Både nationella och internationella geodata kan omfattas. Det är inte heller ovanligt att det särskilda ändamålet och arten av uppgifter som behövs, innebär att informationen omfattas av sekretess eller måste prövas enligt någon registerlagstiftning.

Försörjning med grunddata innebär alltså inte att det tillhandahålls enbart dataskikt eller dataobjekt som användande myndighet själv får sätta ihop. Idag tillhandahåller Lantmäteriet många geodataprodukter och tjänster som har en högre grad av anpassning så att informationen går att använda omedelbart, (till exempel en rikstäckande läsbar karta). Om dessa produkter och tjänster anses fortsatt vara av vikt vid fredstida kriser och höjd beredskap, så räcker det inte att enbart grunddata utpekas.

Försörjning av offentliga grunddata till samhället i stort är alltså en sak. Det särskilda behovet av grunddata för ändamål som rör höjd beredskap och fredstida kriser är dock en annan sak. Behovet av informationsutbyte för dessa ändamål är inte heller enbart knuten till en sektor, utan träffar samtliga aktörer som berörs av nämnda ändamål.

Definitionen av begreppet grunddata måste enligt Lantmäteriet alltså ta höjd för behoven av informationsutbyte för ovan nämnda ändamål, och därmed kunna inkludera information som normalt sett inte omfattas av begreppet. För att kunna

göra det, behöver verksamhet som innebär specialiserad informationsförsörjning för ändamål som rör fredstida kriser och höjd beredskap uttryckas särskilt i beredskapsförordningen eller annan relevant författning.

Kopplingen mellan samhällsviktig funktion och så kallade grunddatadomäner

m.m.: Lantmäteriet uppfattar att utredningens förslag till vilka myndigheter som ska ingå i sektorn, samt vilken myndighet som ska vara sektorsansvarig, överlappar ansvarsstrukturen för grunddata som föreslås i regeringsuppdraget *Uppdrag att etablera ett nationellt ramverk för grunddata inom den offentliga förvaltningen*.² Detta kommer att skapa tolkningsproblem och gränsdragningssvårigheter dels i fråga om det övergripande ansvaret, dels vilka myndigheter som borde omfattas av sektorn och dels hur långtgående ansvar myndigheter som inte pekats ut men berörs av sektorn, anses ha; till exempel dataproducerande myndigheter.

Lantmäteriet föreslår att utredningens förslag anpassas så att det inte uppstår parallella organisationsstrukturer för grunddata enligt den föreslagna beredskapsförordningen och så kallade grunddatadomäner.

Den nationella geodetiska infrastrukturen berörs inte på samma sätt av risken för överlapp, men aktualiserar frågan om ansvar för aktörer som berörs men inte utpekats i lagstiftningen. Inom området nationell geodetisk infrastruktur och geodetiska referensnät, berörs också privata och internationella aktörer.

Lantmäteriet anser att det behöver tydliggöras i författning vilket ansvar sådana aktörer har gentemot beredskapsansvariga myndigheter inom sektorn. Eftersom området kring geodetisk infrastruktur till stora delar är oreglerat idag eller otydligt reglerat, blir det svårt för berörda aktörer att avgöra vilket ansvar de har när de berörs. Detta utgör en risk för att kunna upprätthålla infrastrukturen i olika ansträngda lägen.

Rättsliga förutsättningar för informationsutbyte inom sektorn: Utredningen beskriver vikten av samarbete och fortsatta analyser inom den föreslagna beredskapssektorn. Lantmäteriet instämmer i detta men vill också understryka att fortsatt författningsutveckling i fråga om grunddata för informationsutbyte för totalförsvars- och krisberedskapsändamål är minst lika viktig. Det är viktigt att fullt ut kunna såväl skydda information som hanteras i sektorn som dra nytta av den tekniska utvecklingen exempelvis kring drönare, sensortechnik och positioneringsdata i mobiler. Idag krävs det exempelvis att flera myndigheter som vill samverka i en räddningsinsats och dela information från drönare mellan varandra, först måste ansöka om spridningstillstånd hos Lantmäteriet enligt lagen om skydd för geografisk information.

Författningsreglerade krav på avgifter och licenser kan också utgöra ett hinder för informationsutbyte inom sektorn och motverka syftet med den föreslagna beredskapsförordningen.

² Infrastrukturdepartementet, I2019/03307/DF, I2019/01361/DF delvis, I019/01412/DF, I2019/01447/DF.

Informationsutbyte måste kunna ske med berörda aktörer, och inte enbart dem som träffas av den föreslagna beredskapsförordningen. Tydliga legalitetsgrunder för informationsutbyte och tillhörande sekretessbrytande bestämmelser behövs.

Se vidare behov av författningsutveckling som Digitaliseringsrättsutredningen föreslagit avseende grunddata och informationsförsörjning, se SOU 2018:25 s 477ff. Se även förslagen från 112-utredningen om ett gemensamt system för geografiska data, SOU 2018:28 s. 435 ff.

AVSNITT 8.2.5 UPPGIFTEN ATT VARA BEREDSKAPSMYNDIGHET SKA FRAMGÅ AV MYNDIGHETENS INSTRUKTION

Utredningen föreslår att uppgiften att vara beredskapsmyndighet ska framgå av myndighetens instruktion, vilket Lantmäteriet ställer sig positiv till. Berörda bestämmelser i dessa delar i Lantmäteriets instruktion är främst 8 § och 12 § 9 p.

Lantmäteriet har redan idag etablerade processer för att förse samhället med geodata utifrån samhällets behov, men ansvaret utifrån krisberedskapen och totalförsvaret har sedan 90-talet blivit alltmer otydligt och outtalat i myndighetens instruktion. Lantmäteriet har fram till 2006 varit utpekad ansvarig myndighet för landskaps- och fastighetsinformation i författningar kring fredstida krishantering och höjd beredskap (se bland annat förordning 1993:242 och 2002:472). Behovet av specialiserad informationsförsörjning för bland annat totalförvarsändamål har dock kvarstått och även ökat, oavsett tidigare avreglering inom berörd lagstiftning.

Med förslaget att reglera beredskapsansvaret i Lantmäteriets instruktion, bör myndighetens ansvar därför tydliggöras även i fråga om ansvar för specialiserad informationsförsörjning för ändamål som rör höjd beredskap och fredstida kriser, bland annat Lantmäteriets myndighetsuppgift att säkerställa Försvarmaktens behov av geografisk information. Ett annat område som behöver tydliggöras är tillhandahållande av förstärkningsresursen Geocell för nämnda ändamål. Lantmäteriets förstärkningsresurs Geocell är en befintlig funktion som på 48 timmar kan vara på plats vid till exempel en krisinsats och kan ge insatsspecifikt stöd med geografisk information och kartprodukter till stabsfunktioner, fältpersonal, media och även till tekniska system.

Lantmäteriet vill också uppmärksamma att geodetisk infrastruktur, referensnät och positionering är ett område i förändring, vilket innebär att det kommer att finnas nya starka samband mellan bland annat detta område och andra sektorer som till exempel ansvarar för cybersäkerhet. Det finns ett ökat behov av att använda infrastrukturen för att till exempel upptäcka olika typer av störningar. Lantmäteriet anser att även dessa frågor och behov utifrån ett säkerhetsperspektiv behöver tas i beaktande i samband med att ändringar införs i Lantmäteriets instruktion med anledning av utredningens förslag.

AVSNITT 16.6 EKONOMISKA KONSEKVENSER AV FÖRSLAGEN

Utredningen föreslår ett anslag till beredskapsmyndigheter om 4,2 miljoner kronor per år. Summan avser tre årsarbetskrafter och inkluderar kostnader för personal, lokaler och driftskostnader. Beräkningen är gjord utifrån genomsnittlig driftskostnad per årsarbetskraft i statliga myndigheter. Lantmäteriet bedömer att

myndigheten kommer att ha högre driftskostnad än genomsnittet av statliga myndigheter. Lantmäteriet bör därför få anslag för den faktiska driftskostnaden, inte en genomsnittskostnad för alla myndigheter.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Susanne Ås Sivborg. I ärendets slutliga handläggning har deltagit ställföreträdande generaldirektör Anders Lundquist, chefsjurist Maria Monthure, säkerhetsskydds- och säkerhetschef Peter Wengrud, ledningssamordnare Christina Wallström samt beredskapssamordnare Mattias Johansson, den sistnämnde föredragande.



Susanne Ås Sivborg



Mattias Johansson

Kopia till:

Lantmäteriets ledningsgrupp
Chefsjurist
Närvarande
Registrator