

Kritik mot Lantmäteriet för långa handläggningstider i ärenden om spridningstillstånd

Beslutet i korthet: Sedan JO hade tagit emot ett flertal klagomål mot Lantmäteriet för långsam handläggning av ansökningar om spridningstillstånd beslutade hon att i ett initiativärende granska saken.

Enligt Lantmäteriet hade antalet ansökningar om spridningstillstånd ökat kraftigt de senaste åren och myndigheten hade då vidtagit flera åtgärder för att effektivisera handläggningen samt omfördelat resurser internt. Efter en enligt Lantmäteriet nödvändig nedprioritering av verksamheten spridningstillstånd kunde ärendena inte längre handläggas inom rimlig tid. Från början av maj 2022 till mitten av januari 2023 steg handläggningstiden från 5 till 71 arbetsdagar.

JO uttalar att det är angeläget att handläggningen av ansökningarna om spridningstillstånd fungerar tillfredställande och påminner om att ärendena måste prövas både noggrant och effektivt samt utan att kravet på rättssäkerhet eftersätts. Eftersom handläggningstiderna i de aktuella ärendena under senare delen av 2022 och början av 2023 inte har varit rimliga finner JO att Lantmäteriet inte kan undgå kritik.

Bakgrund till JO:s initiativ

JO tog under perioden augusti–november 2022 emot ett flertal klagomål mot Lantmäteriet gällande långsam handläggning av ansökningar om spridningstillstånd.

Av ett pressmeddelande som publicerades på Lantmäteriets webbplats den 21 juni 2022 framgick bl.a. att myndighetens mål var att den som sökte spridningstillstånd skulle få ett beslut inom fem arbetsdagar men att handläggningstiden då uppgick till 19 arbetsdagar. Den 14 december 2022 framgick det på webbplatsen att handläggningstiden var 60 arbetsdagar.

Med anledning av uppgifterna och återkommande klagomål beslutade jag den 21 december 2022 att ta upp saken till utredning i ett särskilt ärende.

Utredning

Ärendet remitterades till Lantmäteriet som uppmanades att beskriva ärendekategorin och utvecklingen av antalet ärenden samt besvara följande frågor.

- Hur ser balanserna ut i nuläget och hur ser prognosen ut framöver?
- Vad bedömer Lantmäteriet är en rimlig handläggningstid för denna typ av ärenden?
- Vilka åtgärder vidtar myndigheten för att komma till rätta med handläggningstiden?
- Vilka risker ser myndigheten med att handläggningstiderna drar ut på tiden?

Myndigheten skulle också redovisa sin bedömning av det som kommit fram.

Lantmäteriet inkom den 15 februari 2023 med ett yttrande som i huvudsak innehöll följande (diagram i yttrandet och bilagor är här utelämnade):

Beskrivning av ärendekategorin och utvecklingen av antalet ärenden

TILLÄMPLIG RÄTT

Den 1 maj år 2016 trädde lag (2016:319) om skydd för geografisk information (GiL) och förordning (2016:320) om skydd för geografisk information (GiF) i kraft och ersatte därigenom lag (1993:1742) om skydd för landskapsinformation och förordning (1993:1745) om skydd för landskapsinformation.

Bestämmelserna i den nya lagen och förordningen syftar till att skydda uppgifter av betydelse för totalförsvaret och innehåller bestämmelser som begränsar rätten till sjömätning, fotografering eller liknande registrering från luftfartyg och spridning av en sammanställning av geografisk information (1 § GiL).

Med begreppet geografisk information avses lägesbestämd information avseende förhållanden på och under markytan samt på och under sjö- och havsbotten. Det kan således röra sig om både naturgivna föremål och konstgjorda företeelser som byggnader och vägar etcetera (2 § 1 GiL och SOU 2013:51 s. 15). Med begreppet sammanställning av geografisk information avses geografisk information i form av avbildning, beskrivning eller mätning (2 § 4 GiL).

Om något annat inte följer av 10 eller 11 § GiL är förbjudet att sprida en sammanställning av geografisk information om förhållanden i ett visst vattenområde eller en viss sträcka av ett vattenområde som avser Sveriges sjöterritorium, med undantag av insjöar, vattendrag och kanaler (9 § första stycket 1 GiL), eller över andra delar av svenskt territorium, om informationen har inhämtats från luftfartyg genom fotografering eller liknande registrering (9 § första stycket 2 GiL).

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får i enskilda fall besluta om tillstånd till spridning enligt 9 § första stycket GiL (9 § andra stycket GiL). Frågor om tillstånd till spridning av sammanställningar av geografisk information ska prövas av Lantmäteriet i fråga om information som avses i 9 § första stycket 2 GiL (6 § andra stycket 2 GiF). Inom Lantmäteriet är det enligt delegationsbeslut personal vid verksamhetsområde Geodata, Kart- och bildsekretessfunktionen, som handlägger spridningstillståndsärenden (LM2022/053866, LM2022/000147 och LM2022/053718).

REDOGÖRELSE FÖR INKOMNA ÄRENDE, BALANSLÄGE OCH PROGNOSEN FÖR FRAMTIDA HANDLÄGGNINGSTIDER

För att få en helhetsbild av Kart- och bildsekretessfunktionens nuvarande handläggningstider finns anledning att inledningsvis se till antalet inkomna spridningstillståndsärenden de senaste åren.

I det nedanstående diagrammet visas antalet inkomna ärenden år 2016-2022, med en jämförelse mot myndighetens prognos för år 2022 (diagram 1).

Diagram 1. Antal inkomna spridningstillståndsärenden per månad och år (mars år 2016–december år 2022). Prognosen för år 2022 var 31 000 ärenden, men utfallet blev cirka 23 000 ärenden.

Som framgår av diagrammet har antalet ärenden om spridningstillstånd ökat kraftigt, från 713 inkomna ärenden år 2016 till 22 616 ärenden år 2022. En stor del av ökningen beror enligt Kart- och bildsekretessfunktionen på den utveckling som skett i samhället där användandet av drönare och fotografering från luftfartyg har ökat kraftigt.

Till följd av den påtalade utvecklingen har handläggningstiden för spridningstillståndsärenden ökat från 5 arbetsdagar i början av maj år 2022 till 71 arbetsdagar i mitten av januari år 2023. Om detta översätts till kalenderdagar så blir det från 7 kalenderdagar i början av maj år 2022 till 103 kalenderdagar i mitten av januari år 2023.

Sedan år 2021 mäter Lantmäteriet varje vecka hur många spridningstillståndsärenden som ligger i kö, det vill säga hur många ärenden som ännu inte fördelats till en handläggare. Lantmäteriet handlägger inkomna ansökningar enligt en kronologisk turordningsprincip (först in, först ut). I det nedanstående diagrammet redovisas antalet spridningstillståndsärenden i kö vid varje vecka år 2022 (diagram 2). Vid slutet av år 2022 hade 3 679 ärenden ännu inte fördelats till en handläggare. Detta kan jämföras med den högsta noteringen under året om 4 652 ärenden i kö i mitten av oktober. Skälet till ett minskat antal ärenden i kön är att tillströmningen av ärenden har minskat. Snittet på antalet handlagda ärenden i veckan under perioden år 2019-2022 är uppskattningsvis 230 stycken, vilket motsvarar cirka 1 000 handlagda ärenden per månad.

Diagram 2. Jämförelse av antalet ärenden i kö och kötid (handläggningstid i arbetsdagar).

Lantmäteriet har prognosticerat antalet inkomna spridningstillståndsärenden år 2023 till 16 000 stycken. Prognosen är baserad på ett antagande om att den påtalade minskningen i ärendeinflödet blir bestående. Lantmäteriet har även tagit hänsyn till att det mot slutet av år 2022 konstaterades att ärendeinflödet under perioden september till december uppgick till enbart hälften av vad som prognosticerats vid början av året. Lantmäteriets prognosticerade ärendeinflöde för år 2023 framgår av nedanstående diagram och uppgår till 70 procent av antalet inkomna ärenden för motsvarande period år 2022 (diagram 3).

Diagram 3. Prognosen för antalet inkomna spridningstillståndsärenden för år 2023 är baserad på ett antagande om en minskning i ärendeinflödet. Ärendeinflödet år 2023 uppskattas till 70 procent av antalet inkomna ärenden för motsvarande period år 2022. Som en jämförelse har utfallet för åren 2021 och 2022 lagts in.

Om det faktiska ärendeinflödet minskar enligt Lantmäteriets prognos så kommer detta att medföra kortare handläggningstider för spridningstillståndsärenden. Lantmäteriet gör dock bedömningen att det inte kommer att vara möjligt att nå

en rimlig handläggningstid för spridningstillståndsärenden inom den närmsta framtiden även med det prognosticerade ärendeflödet.

Lantmäteriets handläggning av en ansökan om spridningstillstånd och myndighetens bedömning av vad som utgör en rimlig handläggningstid för ärendetypen

TILLÄMPLIG RÄTT

Lantmäteriet får i enskilda fall besluta om spridningstillstånd (9 § andra stycket GiL). Tillstånd ska ges om spridningen inte kan antas medföra skada för totalförsvaret. Beslutet om tillstånd får innehålla villkor om att den geografiska informationen endast får användas för ett visst ändamål eller efter iakttagande av särskilda säkerhetsåtgärder. Efter medgivande från den som söker tillstånd får retuscheringsåtgärder i sammanställningen göras av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, om det behövs för att kunna meddela ett tillstånd (9 § tredje stycket GiL).

Lantmäteriet får, inom sitt ansvarsområde, meddela föreskrifter om undantag från kravet på tillstånd enligt 9 § GiL för sammanställningar av geografisk information som avser vissa geografiska områden eller som är utformade så att de inte kan antas medföra skada för totalförsvaret om de sprids. Av föreskrifterna ska det framgå hur sammanställningarna i sådana fall ska vara utformade (11 § GiL och 12 § GiF).

LANTMÄTERIETS HANDLÄGGNING AV EN ANSÖKAN OM SPRIDNINGSTILLSTÅND

Lantmäteriets prövning av en ansökan om spridningstillstånd sker enligt 9 § GiL och Lantmäteriets föreskrifter om spridningstillstånd för sammanställningar av landgeografisk information. Prövningen inleds med en bedömning av om spridningen av materialet omfattas av lagens tillämpningsområde. Därefter görs en bedömning av om det krävs tillstånd för spridningen av materialet enligt huvudregeln i 9 § GiL, eller om undantag som följer av lagen eller Lantmäteriets föreskrifter är tillämpliga. Om spridningstillstånd erfordras görs sedan en bedömning av om spridningen kan medföra skada för totalförsvaret. Ett ärende kan avse alltifrån en bild till över 100 000 bilder som ska granskas av Lantmäteriet enligt den beskrivna processen. I vissa fall utför Lantmäteriet retuscheringsåtgärder eller förenar beslutet om spridningstillstånd med villkor. När beslut om spridningstillstånd har meddelats är det fritt för vem som helst att sprida materialet sett ur totalförsvarsperspektiv.

LANTMÄTERIETS BEDÖMNING AV VAD SOM UTGÖR EN RIMLIG HANDLÄGGNINGSTID FÖR ANSÖKAN OM SPRIDNINGSTILLSTÅND

Ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts (9 § första stycket förvaltningslagen [2017:900] [FL]). Handläggningstidens längd bör i första hand påverkas av hur svårt ärendet är att utreda, hur snabba parterna är med att tillhandahålla behövligt underlag för myndighetens prövning, hur många parter handläggningen involverar och liknande omständigheter som påverkar ärendets omfattning. Om beslutet i ett ärende har en stor inverkan på den enskildes personliga eller ekonomiska förhållanden har den enskilde normalt anledning att ställa höga krav på snabbhet vid handläggningen (prop. 2016/17:180 s. 106 och JO:s beslut den 9 september 2021 i ärendena med dnr. 7165-2020 och 7242-2020).

Lantmäteriet mäter den faktiska handläggningstiden för spridningstillståndsärendena. Arbetstiden räknas från det att handläggaren tar ärendet tills att beslutet är skickat till sökanden. Den faktiska handläggningstiden per spridningstillståndsärende uppgick till 24 minuter år 2022 (medelvärde).

Flera av de aktörer som ansöker om spridningstillstånd bedriver verksamhet som är tidskänslig och har därför ett stort behov av att erhålla beslut från Lantmäteriet inom kort tid från ansökningstidpunkten.

Lantmäteriet bedömer att det för en ansökan om spridningstillstånd av normal beskaffenhet är önskvärt med en handläggningstid som uppgår till mellan tre och fem arbetsdagar och ser detta som en rimlig målbild för handläggningstiden. Lantmäteriet bedömer dock att ett fullt så högt ställt krav inte kan anses följa av 9 § första stycket FL.

Åtgärder som vidtagits för att minska handläggningstiderna

VERKSAMHETSUTVECKLING

Kart- och bildsekretessfunktionen arbetar ständigt med att effektivisera sitt arbetssätt och utveckla arbetsformerna inom verksamheten. Ett viktigt steg mot en mer effektiv ärendehantering är bland annat det nya digitala ärendehanteringssystem som togs i bruk mars år 2019.

Det löpande arbetet med att effektivisera rutiner, metoder och stödet i handläggningssystemet har resulterat i att den genomsnittliga handläggningstiden sjunkit från ungefär två och en halv timme till drygt tjugo minuter per ärende sedan Lantmäteriet tog över ansvaret från Försvarmakten år 2016 (diagram 4).

Diagram 4. Antalet minuter som det tar att handlägga ett ärende från att handläggaren tar ärendet tills att beslutet är skickat till den sökande.

Lantmäteriet arbetar kontinuerligt med att förbättra och förenkla ansökningsförfarandet via myndighetens hemsida. Lantmäteriet har t.ex. infört ett kartstöd i syfte att göra det enklare för sökanden att lägesbestämma det material som omfattas av ansökan om spridningstillstånd.

FÖRFATTNINGSUTVECKLING

Lantmäteriet har tidigare meddelat föreskrifter om undantag från kravet på spridningstillstånd. Lantmäteriet utreder för närvarande möjligheten att föreskriva om ytterligare sådana undantag. Det pågår även ett arbete i samverkan med Försvarmakten där möjligheten att utvidga Lantmäteriets föreskriftsrätt undersöks. Fler undantag skulle leda till färre ansökningar och bättre förutsättningar för myndigheten att hantera de ärenden som kommer in inom rimlig tid.

Flera av de aktörer som ansöker om spridningstillstånd bedriver tidskänslig verksamhet och har därför ett stort behov av att kunna sprida geografisk information utan att behöva ansöka om tillstånd vid varje enskilt spridningstillfälle. Med stöd av förarbetsuttalanden till 9 § GiL meddelar Lantmäteriet i dagsläget generella spridningstillstånd för tidskritisk verksamhet och övning/utbildning av sådan verksamhet som riktar sig till bevakningsansvariga myndigheter och blåljusmyndigheter som behöver använda drönare och andra luftfartyg i författningsreglerad verksamhet. Sedan år 2017 samverkar Lantmäteriet med flera av dessa aktörer i syfte att bredda de generella tillstånden till att omfatta fler aktörer och därmed minska antalet ansökningar.

ÖVRIGT

Lantmäteriet blev i och med ikraftträdandet av GiL och GiF den 1 maj år 2016 ansvarig tillståndsmyndighet för spridning av sammanställningar av landgeografisk information som inhämtas från luftfartyg. Lantmäteriets anslag utökades till följd av detta med två miljoner kronor per år från och med år 2016, vilket då motsvarade kostnaden för cirka två årsarbetskrafter. Det utökade anslaget beräknades efter en uppskattning av kostnaden för handläggningen av antalet inkomna ärenden per år, vilket vid denna tidpunkt var uppskattningsvis 700 stycken. Som redovisats ovan har antalet inkomna ärenden per år sedermera ökat till uppskattningsvis 23 000 stycken år 2022. Lantmäteriet har under de senaste tre åren påtalat behovet av ökad finansiering för Regeringskansliet och hemställt till regeringen om medel. Anslaget ligger dock ännu kvar på samma nivå som för år 2016.

Under de senaste åren har Lantmäteriet ändå kunnat hantera den ökade mängden ansökningar genom att myndigheten har fördelat ekonomiska och personella resurser från andra verksamheter. Under år 2022 började detta leda till att de andra verksamheterna blev lidande i sådan grad att myndigheten inte kunde upprätthålla dess reglerade krav på produktionen av geografisk information, varför det blev nödvändigt att prioritera ned verksamheten spridningstillstånd. Detta har resulterat i att myndigheten inte kunnat avsätta tillräckligt med personresurser för att handlägga spridningstillståndsärendena inom rimlig tid och möta det ökade antalet ansökningar.

Risker med längre handläggningstider

Som tidigare framförts är en väl fungerade verksamhet för handläggningen av ärenden om spridningstillstånd av geografisk information av betydelse för totalförsvaret. I ljuset av den nu rådande säkerhetspolitiska situationen och den enorma ökningen av antalet inkomna ansökningar om spridningstillstånd som observerats de senaste åren, är det av yttersta vikt att skyddet för uppgifter av betydelse för totalförsvaret fungerar tillfredsställande och att Lantmäteriet har effektiva verktyg för att kunna uppfylla sina författningsreglerade skyldigheter.

I dagsläget har Lantmäteriet otillräcklig kapacitet att hantera den kraftigt ökade ärendevolymen. Detta resulterar i långa handläggningstider som främst drabbar de aktörer som verkar inom drönarbranschen, samt myndigheter och kommuner som redan idag använder drönare eller som planerar att effektivisera sina verksamheter med hjälp av denna teknik. Polismyndigheten är ett exempel på en aktör som ofta är i behov av att snabbt få nödvändiga tillstånd för förundersökningar och rättsprocesser.

Långa handläggningstider riskerar att äventyra efterlevnaden av den aktuella lagstiftningen. Detta kan i sin tur leda till okontrollerad spridning av potentiellt totalförsvarskänslig information, vilket utgör ett allvarligt hot mot Sveriges totalförsvaret. Lantmäteriet har fått indikationer som talar för att detta pågår i en större utsträckning än tidigare och har informerat Försvarsmakten om detta.

Ytterligare en risk är att de som behöver spridningstillstånd tappar förtroendet för lagstiftningen och myndigheten, ett förtroende som kan vara mycket svårt att återfå, när skadan väl har skett.

Redan under hösten år 2021 bedömde Lantmäteriet att situationen skulle bli ohållbar med det aktuella anslaget och myndighetens interna fördelning av resurser. En konsekvensanalys togs då fram och skickades till Regeringskansliet och berörda departement. Konsekvensanalysen redovisas i sin helhet i bilaga 1.

JO tog i december 2023 del av information på Lantmäteriets webbplats om att handläggningstiden av ansökningar om spridningstillstånd uppgick till ca 40 arbetsdagar.

Bedömning

Av Lantmäteriets remissvar framgår den rättsliga reglering som är tillämplig vid prövningen av ansökningar om spridningstillstånd. Regleringen innehåller alltså inte några särskilda tidsfrister för handläggningen utan den ska ske i enlighet med 9 § förvaltningslagen (2017:900), dvs. så enkelt, snabbt och kostnads-effektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.

Lantmäteriet har uppgett att det är önskvärt med en handläggningstid på mellan tre och fem arbetsdagar för en ansökan om spridningstillstånd av normalt slag. Myndigheten ser också detta som en rimlig målbild för handläggningstiden. De senaste åren har antalet ansökningar om spridningstillstånd dock ökat kraftigt.

För att hantera ärendetillströmningen har myndigheten vidtagit flera åtgärder för att effektivisera handläggningen och också omfördelat resurser från andra verksamheter inom myndigheten. Under 2022 blev det emellertid enligt Lantmäteriet nödvändigt att prioritera ned verksamheten spridningstillstånd med resultatet att ärendena inte längre kunde handläggas inom rimlig tid. Från början av maj 2022 till mitten av januari 2023 steg handläggningstiden från 5 till 71 arbetsdagar.

Med hänsyn till syftet med den aktuella lagstiftningen, inte minst skyddet av uppgifter för totalförsvaret, är det angeläget att handläggningen av ansökningarna om spridningstillstånd fungerar tillfredställande. Det innebär att ärendena både måste prövas noggrant och effektivt men utan att kravet på rättssäkerhet eftersätts. Vidare är det viktigt utifrån sökandenas intressen, vilka kan vara av såväl ekonomisk som personlig natur, att handläggningen inte drar ut på tiden. Jag kan därför inte annat än instämma i Lantmäteriets egen bedömning att handläggningstiden för spridningstillståndsärendena under senare delen av 2022 och i januari 2023 inte har varit rimlig. Trots att Lantmäteriet strukturerat arbetat med den aktuella ärendekategorin kan myndigheten inte undgå kritik för den långsamma handläggningen.

Av informationen på Lantmäteriets webbplats i december 2023 framgår att handläggningstiderna minskat sedan myndigheten yttrade sig till JO. Det är naturligtvis positivt. Jag utgår dock från att myndigheten fortsätter följa och arbeta för korta handläggningstider.

Ärendet avslutas.

Katarina Pålsson

Ärendet har föredragits av områdesansvariga rättssakkunniga Cecilia Melander. Byråchefen Charlotte Håkansson har deltagit i beredningen.