

Skydd för geografisk information

*Betänkande av Utredningen om
skydd för geografisk information*

Stockholm 2013



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2013:51

Sammanfattning

Uppdraget

Utredningens uppdrag har varit att se över lagen (1993:1742) om skydd för landskapsinformation och förordningen (1993:1745) om skydd för landskapsinformation. I uppdraget har ingått att särskilt analysera och ta ställning till om lagens definition av landskapsinformation är ändamålsenlig och om det finns behov av att utsträcka eller inskränka lagens tillämpningsområde. Utredaren ska ha som utgångspunkt att landskapsinformation som är känslig ur sekretessynpunkt fortfarande ska skyddas. Utredaren ska även ta ställning till vilken eller vilka myndigheter som ska ansvara för tillståndshandlingen och utarbeta förslag till den författningsreglering som bedöms nödvändig.

En ny lag och förordning om skydd för geografisk information föreslås

Utredningen föreslår att den nuvarande regleringen i lagen och förordningen om skydd för landskapsinformation ersätts med en ny lag och förordning om skydd för geografisk information. Som framgår av namnet föreslår utredningen att begreppet landskapsinformation byts ut mot geografisk information. Förslaget syftar inte till någon förändring i fråga om vad som avses med begreppet utan avsikten med den språkliga ändringen är att uppnå en mer enhetlig och modern begreppsbildning. Med geografisk information enligt den nya lagen 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 etc. Skälet till att utredningen föreslår en ny reglering är att den nuvarande är föråldrad och i vissa delar onödigt svårbegriplig. Utredningen har

strävat efter att föreslå en modern och flexibel lagstiftning som möjliggör en anpassning till den pågående teknikutvecklingen som innebär att alltmer detaljerad geografisk information blir tillgänglig för allmänheten. Det bör dock betonas att fjärranalyssatelliternas allt bättre upplösning, och förmåga att göra observationer genom allt större vattendjup, innebär att en tidpunkt kommer att infinna sig då det kanske kan ifrågasättas om det är lämpligt hålla fast vid en skyddslagstiftning av det här aktuella slaget.

Frågan om skyddsintresset och kopplingen till försvarssekretessen

Nuvarande lagstiftning bygger på att den tillståndsgivande myndigheten ska beakta grunderna för försvarssekretessen vid prövningen om tillstånd ska meddelas eller inte. Det står emellertid klart att det säkerhetspolitiska läget har förändrats sedan lagens tillkomst. Det har medfört att andra eller ytterligare krav ställs på säkerheten, vilket i sin tur innebär att vilka uppgifter som kan anses som känsliga med hänsyn till rikets säkerhet har förändrats. Det kan också ha inneburit att det finns ett behov av bestämmelser som tar sikte på ett annat skyddsintresse än vad som omfattas av gällande sekretessbestämmelser, exempelvis uppgifter som rör allmän säkerhet. Med hänsyn till bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen och i yttrandefrihetsgrundlagen föreligger enligt utredningen rättsliga hinder att utvidga skyddsintresset med uppgifter som inte har betydelse för rikets försvar. Att lägga fram förslag som innebär ändringar i dessa grundlagar är en omfattande och komplex fråga som inte ingår i utredningens uppdrag.

Utredningens bedömning är att samhällsutvecklingen och genomförandet av Inspiredirektivet¹ genom lagen (2010:1767) om geografisk miljöinformation har medfört behov av att se över om nuvarande sekretessbestämmelser är tillräckliga för att tillgodose nuvarande och framtida behov av att skydda uppgifter med hänsyn till allmän säkerhet. Frågan ingår däremot inte i utredningens uppdrag utan bör i stället övervägas i särskild ordning.

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/2/EG av den 14 mars 2007 om upprättande av en infrastruktur för rumslig information i Europeiska gemenskapen.

Sjömätning

I dag krävs det tillstånd för att utföra sjömätning inom Sveriges sjöterritorium med undantag av insjöar, vattendrag och kanaler och för sjömätning i hamn av den som svarar för en allmän hamn. Vad som avses med sjömätning framgår inte av lagtexten. Utredningen föreslår att en legaldefinition införs och att det med sjömätning avses registrering på ett beständigt sätt av geografisk information i ett visst vattenområde eller en viss sträcka av ett vattenområde.

Utredningens bedömning är att sjögeografisk information avseende vissa områden inom svenskt sjöterritorium alltså bör skyddas genom ett tillståndsförfarande vid sjömätning för att tillvarata Försvarmaktens intresse av att skydda uppgifter som är hemliga enligt 15 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Det ligger i sakens natur att det inte går att göra allmänt känt vilka dessa områden är. Att behålla ett så utsträckt tillståndsförfarande som råder i dag är dock inte ändamålsenligt eftersom den bristande efterlevnaden och kontrollen gör att regelverket inte bidrar till att skydda känslig information utan i stället leder till onödig byråkrati. Dagens navigationsteknik innebär dessutom att det numera är möjligt för vem som helst att utföra sjömätning på ett enkelt sätt och utan omfattande kostnader.

Utredningen föreslår mot denna bakgrund att det även fortsättningsvis ska krävas tillstånd för sjömätning inom Sveriges sjöterritorium med undantag i insjöar, vattendrag och kanaler och för den sjömätning som utförs i allmän hamn av den som svarar för hamnen. Utredningen föreslår dessutom att sjömätning i ringa omfattning undantas från tillståndskravet. Tillståndskravet kommer därmed att gälla systematisk sjömätning, dvs. sådan som sker med specialutrustning. Att använda utrustning som normalt används vid sjöfart, fiske eller för fritidsändamål faller däremot normalt utanför lagens krav på tillstånd. Bakgrunden till utredningens ställningstagande i denna del är att det är just den mer omfattande kartläggningen av djupförhållanden som är känslig från försvarssynpunkt.

I den nya bestämmelsen har rekvisitetet särskilda skäl ersatts med skrivningen att tillstånd ska beviljas om det inte kan antas medföra skada för totalförsvaret. Förändringen är inte avsedd att medföra en förändring i förhållande till nuvarande tillämpning.

Utredningen förslår vidare förändringar när det gäller vilken myndighet som ska ansvara för tillståndshanteringen. Sjöfartsverket ska enligt förslaget besluta i frågor som rör tillstånd till sjömätning

och Försvarsmakten ska lämna Sjöfartsverket upplysningar som behövs för att verket ska kunna ta ställning till om tillstånd ska meddelas eller inte. Däremot föreslås ingen förändring när det gäller vilka myndigheter som får utföra sjömätning utan att ha ansökt om tillstånd. Det innebär att sådan rätt alltjämt tillkommer Försvarsmakten, Sjöfartsverket och Sveriges geologiska undersökning.

Det ska införas en möjlighet för tillståndsgivande myndighet att i föreskrift meddela undantag från kravet på tillstånd. Skälet bakom förslaget är den snabba teknikutvecklingen och genom den föreslagna regleringen blir lagstiftningen mer flexibel. Ett exempel är att det i framtiden kan finnas en faktisk möjlighet att undanta allmänna farleder från tillståndskravet.

Utredningen har funnit skäl att införa en särskild reglering när det råder höjd beredskap eller under annan tid som regeringen bestämmer med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap. Under sådana förhållanden gäller inte undantagen för sjömätning i ringa omfattning eller i allmän hamn och inte heller de undantag som meddelats i föreskrifter av tillståndsgivande myndighet.

Utredningen föreslår även att det införs en möjlighet för tillståndsgivande myndighet att upphäva eller ändra tillståndsbeslut vid höjd beredskap eller under annan tid som regeringen bestämmer med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap.

Utredningen föreslår ingen ändring i sak när det gäller möjligheten att meddela förbehåll i tillståndsbeslut. För att tydliggöra att ett förbehåll inte är ett självständigt beslut utan ett villkor som uppställs i ett tillståndsbeslut ska ordet förbehåll bytas ut mot begreppet villkor.

Slutligen har utredningen inte ansett det lämpligt att införa bestämmelser om krav på redovisning av sjömätningsresultat.

Fotografering eller liknande registrering från luftfartyg

Utredningen föreslår endast mindre förändringar när det gäller bestämmelserna som handlar om tillståndskrav för fotografering eller liknande registrering från luftfartyg. Utredningen föreslår att rekvisitet särskilda skäl slopas och att det av bestämmelsen i stället ska framgå att tillstånd ska ges om det inte kan antas medföra skada för totalförsvaret. Förändringen är inte avsedd att medföra en förändring i förhållande till nuvarande tillämpning. Övriga föränd-

ringar är endast av språklig karaktär och saknar betydelse i sak. Utredningen föreslår vidare att möjligheten att meddela förbehåll i tillståndsbeslut ska överföras till den nya regleringen. Begreppet förbehåll föreslår utredningen ska bytas ut mot villkor. Det bakomliggande skälet är samma som när det gäller regleringen som avser sjömätning. Utredningen föreslår inga förändringar när det gäller vilken myndighet som ska ansvara för tillståndsgivningen eller i fråga om vilka myndigheter som ska få utföra fotografering eller liknande registrering från luftfartyg utan att ha ansökt om tillstånd. Det innebär att Försvarsmakten är tillståndsgivande myndighet och att Försvarsmakten, Kustbevakningen, Lantmäteriet, Sjöfartsverket, Sveriges geologiska undersökning, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna inte heller i fortsättningen behöver ansöka om tillstånd.

Tillstånd för spridning av geografisk information

Utredningen föreslår att det även fortsättningsvis ska krävas tillstånd för spridning av vissa sammanställningar av geografisk information. Med en sammanställning av geografisk information avses enligt den nya regleringen geografisk information i form av avbildning, beskrivning eller mätning. Det saknas således betydelse vilken teknik som använts vid framtagningen och i vilken form uppgifterna presenteras så länge det rör sig om geografisk information. Spridningstillstånd ska krävas för 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. Bestämmelsen är delvis ny på så sätt att förslaget undantar motsvarande geografiska områden inom vilka det inte krävs tillstånd för sjömätning. Från tillståndskravet undantags med den ovan angivna formuleringen även vanliga fotografier som avbildar företeelser ovan vattenytan, exempelvis semesterfotografier som varken avser förhållanden i ett visst vattenområde eller en viss sträcka av ett vattenområde.

Utredningen föreslår vidare vissa förändringar när det gäller spridningstillstånd som avser en sammanställning av landgeografisk information, dvs. geografisk information av andra delar av svenskt territorium än nämnda del av sjöterritoriet. Krav på spridningstillstånd ska gälla om informationen har inhämtats från luftfartyg genom fotografering eller liknande registrering. Förslaget innebär

att bestämmelsens tillämpningsområde inskränks i förhållande till i dag eftersom information som har inhämtats på annat sätt inte längre är tillståndspliktig. I bestämmelsen görs inte längre undantag för kartor av en viss skalstorlek eller för material som framställts före ett visst årtal. Den typen av undantag får i stället göras i föreskrifter av tillståndsgivande myndigheter. Utredningen föreslår att tillståndsgivande myndigheter ska ha möjlighet att efter medgivande vidta retuscheringsåtgärder i det material som är föremål för prövning i tillståndsärendet. Någon motsvarighet finns inte i 1993 års lag.

Utredningen föreslår ändringar i fråga om ansvar för tillståndshanteringen. Lantmäteriet ska enligt utredningens förslag överta Försvarsmaktens uppgifter som tillståndsgivande myndighet när det gäller landgeografisk information. Sjöfartsverket ska dock även fortsättningsvis ansvara för tillståndsförfarandet som avser sammanställningar över Sveriges sjöterritorium.

Utredningen föreslår därutöver att sammanställningar av geografisk information som har framställts endast med hjälp av fjärranalys från satellit även fortsättningsvis ska undantas från tillståndskravet. Till skillnad från den nuvarande ordningen ska det endast krävas tillstånd om information som tagits fram med hjälp av fjärranalys har ställts samman med annan tillståndspliktig information. Är den andra informationen däremot inte tillståndspliktig blir inte heller kombinationsprodukten det. Därutöver ska i fortsättningen med utredningens förslag sådana sammanställningar som tagits fram inom ramen för Sveriges internationella åtaganden, som exempelvis fördraget om observationsflygningar den 24 mars 1992 (SÖ 2002:61), undantas från kravet på tillstånd.

Det föreslås vidare att de tillståndsgivande myndigheterna ska kunna meddela föreskrifter om undantag från tillståndskravet för sammanställningar som avser vissa geografiska områden eller för sådan information som är utformad på sådant sätt att de inte kan anses medföra skada för totalförsvaret, om de sprids. Det är en skillnad från nuvarande ordning då endast Försvarsmakten har en sådan möjlighet. Förslaget innebär dessutom att regleringen kan anpassas efter teknikutvecklingen genom att tillståndsgivande myndigheter kan undanta material med viss upplösning, skalstorlek eller liknande från tillståndskravet.

Nuvarande möjlighet att meddela enskilda undantagsbeslut ska inte finnas kvar i den nya regleringen eftersom samma resultat kan uppnås genom att meddela generella beslut om tillstånd.

Utredningens analys har gett vid handen att det i dag saknas tillräcklig information om de civila skyddsobjekten för att Lantmäteriet ska kunna göra en ändamålsenlig sekretessprövning. Detta leder till extraarbete för Lantmäteriet och ett sämre sekretesskydd. För att säkerställa att tillståndgivande myndigheter har tillgång till relevant och fullständig information rörande de objekt eller liknande som ska skyddas föreslår utredningen att det införs ett krav för länsstyrelserna att underrätta Försvarmakten om de beslut de meddelat enligt 7 § andra och tredje styckena skyddslagen (2010:305) som avser objektets utsida samt även lämna upplysningar om vilka uppgifter om skyddsobjekten som har legat till grund för beslutet. Utredningen har ansett det vara angeläget att Försvarmakten gör en bedömning av vad som bör beaktas ur skyddssynpunkt både när det gäller de militära och de civila skyddsobjekten, eftersom det inte kan förutsättas att civila myndigheter har den specialkunskap som krävs för att ge specifika instruktioner om vad som är känsligt på varje objekts utsida. Försvarmakten ska därför i likhet med vad som gäller enligt den nuvarande ordningen lämna de uppgifter som Sjöfartsverket och Lantmäteriet behöver i sin tillståndsprövning. Utredningen föreslår att Försvarmakten ska samråda med Säkerhetspolisen innan uppgifterna lämnas. Utredningens bedömning är att det i nuläget inte finns skäl att ha kvar en upplysningsskyldighet för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och föreslår därför att den ska upphöra.

Beslut ska även fortsättningsvis kunna förenas med förbehåll. Utredningen föreslår dock att begreppet förbehåll byts ut mot villkor. Förändringen är avsedd att tydliggöra att förbehåll inte är ett självständigt beslut utan ett villkor som uppställs i ett tillståndsbeslut.

Utredningen föreslår inga förändringar i fråga om myndigheter som i förordning ges tillstånd att sprida geografisk information. Det innebär att Försvarmakten, Lantmäteriet och Sjöfartsverket inte behöver ansöka om tillstånd för att sprida geografisk information.

Tillståndskravet för inrättande av databas för lagring av geografisk information slopas

I dag krävs det tillstånd för inrättande av databas som innehåller geografisk information. Utredningens bedömning är att ett krav på tillstånd för inrättande (eller lagring) av geografisk information i

syfte att skydda känslig information inte är effektivt och ändamålsenligt. Den reglering som återfinns i 7 § första eller andra stycket skyddslagen (2010:305) samt 30 och 32 §§ samma lag och den reglering om krav på spridningstillstånd för viss geografisk information som finns i lagen (0000:00) om skydd för geografisk information är i stället ett mer praktiskt hanterbart, ändamålsenligt och effektivt sätt att förhindra att känslig information kommer i orätta händer. Regler om informationssäkerhet finns dessutom i säkerhetsskyddslagstiftningen. Utredningen har även övervägt att införa ett generellt tillståndskrav för elektronisk lagring av omfattande sammanställningar av öppen geografisk information till skydd för försvarssekretessen men funnit att en sådan ordning inte skulle vara ändamålsenlig och dessutom olämplig med hänsyn till syftet med lagen om geografisk miljöinformation. Utredningen förslår således att bestämmelsen om krav på tillstånd för inrättande av databas för lagring av geografisk information samt de bestämmelser som hör samman med detta tillståndskrav slopas.

Övervakning

I den nuvarande regleringen saknas det regler om övervakning. Övervakning kommer i fråga när det gäller sjömätning och utredningens bedömning är att en förutsättning för att förhindra illegal sjömätning är att det införs ett övervakningsförfarande. Utredningen föreslår att Kustbevakningen får till uppgift att övervaka att reglerna om tillstånd för sjömätning efterlevs genom att en särskild bestämmelse i lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning (LKP) införs. Utredningen föreslår även att det införs en bestämmelse som möjliggör för tjänsteman vid Kustbevakningen att ta egendom i beslag. Den möjligheten ska finnas om någon ertappas på bar gärning när han eller hon begår brott mot lagen om skydd för geografisk information avseende egendom som kan antas bli förverkad eller som kan antas ha betydelse för utredningen om brottet. Slutligen föreslår utredningen att Sjöfartsverket som tillståndsgivande myndighet ska lämna de upplysningar som Kustbevakningen behöver för att fullfölja sina uppgifter enligt LKP.

Straffansvar och förverkande

Utredningen föreslår två förändringar när det gäller bestämmelserna om straffansvar och förverkande. Straffskalan för otillåten fotografering eller liknande registrering från luftfartyg ska enligt förslaget höjas från böter eller fängelse i högst sex månader till böter eller fängelse i högst ett år. Skälet till förslaget är att brott mot bestämmelsen endast kan uppstå i situationer då Sverige är särskilt sårbart. Dessutom möjliggör fotografering eller liknande registrering från luftfartyg att geografisk information i ett mycket detaljerat format kan framställas. Förslaget innebär att straffskalan motsvarar den för otillåten sjömätning och otillåten spridning samt straffskalan som aktualiseras vid överträdelse av bestämmelserna i 7 § skyddslagen, vilket leder till en mer enhetlig reglering på området. Utredningen förslår att det även fortsättningsvis ska finnas en bestämmelse som innebär ansvarsfrihet för ringa brott. För att säkerställa att en mildare straffskala inte blir tillämplig än den som anges i lagen om skydd för geografisk information föreslår utredningen att det ska framgå av straffbestämmelsen att brottsbalkens bestämmelser blir tillämpliga i fall där gärningen i brottsbalken är belagd med samma eller strängare straff. Det anförda är en förändring i förhållande till nuvarande ordning eftersom den innebär att brottsbalkens bestämmelser har företräde även vid en mildare straffskala. Bestämmelsen som rör förverkande föreslås överföras till den nya lagen och inte ändras i sak.