



Regeringens proposition 1993/94:32

Prop.
1993/94:32

Skydd för landskapsinformation

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 7 oktober 1993

Carl Bildt

Anders Björck
(Försvarsdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås en ny lag om skydd för landskapsinformation. Den nya lagen ersätter lagen (1975:370) om förbud mot spridning och utförsel av vissa kartor och lagen (1975:371) om förbud mot spridning och utförsel av flygbilder och vissa fotografiska bilder. Vidare medför lagen följdändringar i lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. och i luftfartslagen (1957:297).

Den nya regleringen innebär en anpassning till den utveckling som skett av teknik och metoder för att samla in, lagra, bearbeta och presentera information om landskapet. I lagen uppställs krav på tillstånd för sjömätning, för fotografering och liknande registrering från luftfartyg inom restriktionsområden samt för upprättande av digitala databaser med landskapsinformation. Vidare innebär lagen att det krävs tillstånd för att få sprida flygbilder och liknande registreringar, kartor samt andra sammanställningar av landskapsinformation. Lagring i digitala databaser av landskapsinformation som framställts med hjälp av satelliter och spridning av sådan information blir dock undantagen från tillståndsplikt under förutsättning att informationen inte ställs samman med annan landskapsinformation avseende svenskt territorium. Lagen innehåller även ansvarsbestämmelser och regler om möjlighet att överklaga beslut i tillståndsfrågor.

Den nya lagen innehåller inte någon motsvarighet till de nuvarande Prop. 1993/94:32
förbuden mot lodning och mot spridning av bilder av försvarsmaktens
stridskrafter m.m.

Den nya lagen föreslås träda i kraft den 1 oktober 1994.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	4
2	Lagtext	5
2.1	Förslag till lag om skydd för landskaps- information	5
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m.	8
2.3	Förslag till lag om ändring i luftfartslagen (1957:297)	9
3	Ärendet och dess beredning	10
4	Bakgrund	10
5	Nuvarande ordning	11
5.1	Framställning av landskapsinformation	11
5.2	Spridning av landskapsinformation	13
6	Behov av ändringar	14
7	Förslag till ny reglering	16
7.1	Framställning och lagring av landskapsinformation	16
7.2	Spridning av landskapsinformation	22
7.3	Lagteknisk lösning	26
7.4	Ansvarsbestämmelser m.m	27
7.5	Överklagande	30
8	Specialmotivering	31
9	Följdändringar	36
Bilaga 1	Sammanfattning av utredarens förslag . . .	39
Bilaga 2	Utredarens författningsförslag	44
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	52
Bilaga 4	Lagrådsremissens lagförslag	53
Bilaga 5	Lagrådets yttrande	58
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde	60
	Rättsdatablad	61

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till

- lag om skydd för landskapsinformation,
- lag om ändring i lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m.,
- lag om ändring i luftfartslagen (1957:297).

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till

Lag om skydd för landskapsinformation

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om

- krav på tillstånd för sjömätning, för fotografering och liknande registrering från luftfartyg samt för upprättande av databaser med landskapsinformation,

- krav på tillstånd för spridning av flygbilder och liknande registreringar från luftfartyg, av kartor samt av andra sammanställningar av landskapsinformation.

2 § Med landskapsinformation avses lägesbestämd information om förhållanden på och under markytan samt på och under sjö- och havsbotten.

Framställning och lagring av landskapsinformation

3 § Sjömätning får inte utföras inom Sveriges sjöterritorium, med undantag av insjöar, vattendrag och kanaler, utan tillstånd av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Tillstånd skall meddelas endast om det finns särskilda skäl för det.

Den som svarar för en allmän hamn behöver dock inte tillstånd för sjömätning som utförs i hamnen.

4 § Fotografering eller liknande registrering får inte utföras från luftfartyg inom eller av sådana restriktionsområden som bestämts av regeringen enligt 1 kap. 3 § första stycket första meningen luftfartslagen (1957:297), utan tillstånd av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Tillstånd skall meddelas endast om det finns särskilda skäl för det.

Är Sverige i krig eller krigsfara eller råder det sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara, får regeringen föreskriva att vad som sägs i första stycket skall gälla för fotografering och liknande registrering från luftfartyg även inom eller av andra områden än restriktionsområden.

Befälhavare på luftfartyg skall se till att fotografering eller liknande registrering inte utförs i strid med bestämmelserna i första och andra styckena.

Prop. 1993/94:32

5 § En databas med landskapsinformation över svenskt territorium får inte inrättas utan tillstånd av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, om databasen skall föras med hjälp av automatisk databehandling. Tillstånd skall ges om databasens innehåll inte kan antas medföra skada för Sveriges totalförsvar.

Tillstånd krävs dock inte för en sådan databas som sägs i första stycket, om den framställs enbart med hjälp av material som får spridas enligt 6 eller 7 § eller som annars får spridas utan hinder av bestämmelserna i lagen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får medge undantag från kravet på tillstånd.

Spridning

6 § Flygbilder och liknande registreringar från luftfartyg, kartor i större skala än 1:100 000 samt andra sammanställningar av landskapsinformation över svenskt territorium får inte spridas utan tillstånd av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Tillstånd skall ges, om spridning kan ske utan att det kan antas medföra skada för Sveriges totalförsvar.

Tillstånd krävs dock inte för kartor och flygbilder som framställts före år 1900.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får medge undantag från kravet på tillstånd.

7 § Bestämmelserna i 6 § första stycket första meningen gäller inte för bilder eller liknande registreringar av landskapsinformation som har framställts endast med hjälp av satelliter, under förutsättning att det därvid erhållna materialet inte har ställts samman med annan landskapsinformation över svenskt territorium.

Straff m.m.

8 § Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet utför flygfotografering eller liknande registrering från luftfartyg i strid med vad som föreskrivs i 4 § döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

I ringa fall döms inte till ansvar enligt första stycket.

9 § Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet utför sjömåtning i strid med vad som föreskrivs i 3 § eller utan tillstånd inrättar en sådan databas som

I ringa fall döms inte till ansvar enligt första stycket.

10 § Den som uppsåtligt eller av oaktsamhet sprider flygbilder eller liknande registreringar från luftfartyg, kartor eller andra sammanställningar av landskapsinformation som inte får spridas enligt 6 eller 7 § döms till böter eller fängelse i högst ett år.

I ringa fall döms inte till ansvar enligt första stycket.

11 § Bestämmelserna i 8-10 §§ gäller endast om gärningen inte är belagd med straff enligt brottsbalken.

12 § Flygbilder och liknande registreringar från luftfartyg, kartor och andra sammanställningar av landskapsinformation som har tillkommit eller spritts genom förfarande som utgör brott enligt denna lag skall förklaras förverkade. Detsamma gäller föremål som använts som hjälpmedel vid brott enligt denna lag. Förverkande skall ske endast om det inte är uppenbart oskäligt.

Överklagande

13 § Beslut enligt 3-6 §§, som meddelats av någon annan än regeringen, får överklagas hos länsrätten. Om beslutet innebär att en statlig myndighet har avslagit en annan statlig myndighets ansökan, får beslutet i stället överklagas hos regeringen.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 1994. Databaser med landskapsinformation som förs med hjälp av automatisk databehandling och som inrättats före ikraftträdandet får dock föras utan tillstånd intill utgången av september 1995.

Genom lagen upphävs

1. lagen (1975:370) om förbud mot spridning och utförsel av vissa kartor,
2. lagen (1975:371) om förbud mot spridning och utförsel av flygbilder och vissa fotografiska bilder.

Beslut som har meddelats enligt de upphävda lagarna gäller fortfarande.

2.2 Förslag till

Prop. 1993/94:32

Lag om ändring i lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m.

Härigenom föreskrivs

att 34 och 38 §§ lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. skall upphöra att gälla vid utgången av september 1994.

Beslut som har meddelats enligt den upphävda bestämmelsen i 34 § gäller fortfarande.

2.3 Förslag till

Lag om ändring i luftfartslagen (1957:297)

Härigenom föreskrivs i fråga om luftfartslagen (1957:297)¹

dels att 8 kap. 4 a och b §§ samt 13 kap. 3 § 3 skall upphöra att gälla,

dels att nuvarande 13 kap. 3 § 4 och 5 skall betecknas 13 kap. 3 § 3 respektive 4.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 1994.

Beslut som har meddelats enligt de upphävda bestämmelserna i 8 kap. 4 a § gäller fortfarande.

¹ Lagen omtryckt 1986:166.

Med stöd av regeringens bemyndigande tillkallade chefen för Försvarsdepartementet år 1982 f.d. generaldirektören Nils Simonsson som särskild utredare med uppdrag att se över reglerna om tillträdesskydd (dir. 1982:29). Utredaren fick genom tilläggsdirektiv år 1987 i uppdrag att utreda frågor om sekretessgranskning av landskapsinformation (dir. 1987:26).

Utredaren (Fö 1982:03) har avgett följande betänkanden; Tjänstgöring i fred för hemvärdet (Ds Fö 1983:11), Militära skyddsområden (SOU 1986:7), En ny skyddslag (SOU 1988:8) och Sekretess för landskapsinformation (SOU 1990:71). Betänkandena från åren 1986 och 1988 har resulterat i lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. I denna proposition behandlas betänkandet Sekretess för landskapsinformation. Betänkandet har remissbehandlats.

En sammanfattning av utredarens förslag finns i *bilaga 1*. De författningsförslag som läggs fram i utredarens betänkande finns i *bilaga 2*. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Försvarsdepartementet, dnr 90/1724/8.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 16 september 1993 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 4*.

Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*.

Lagrådet föreslår vissa förtydliganden i 2 och 5 §§. Lagrådet har därutöver haft vissa synpunkter på specialmotiveringen till överklagandebestämmelsen i 13 §.

Regeringen har i propositionen följt Lagrådets förslag. Dessutom har vissa redaktionella ändringar gjorts i lagtexten. Vi återkommer till Lagrådets synpunkter i specialmotiveringen.

4 Bakgrund

Enligt 2 kap. 1 § regeringsformen (RF) är varje medborgare tillförsäkrad vissa fri- och rättigheter, bl.a. yttrandefrihet, dvs. frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar och uttrycka tankar, åsikter och känslor. Enligt 6 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen (TF) har varje svensk medborgare eller svensk juridisk person rätt att själv eller med hjälp av andra saluhålla, försända eller på annat sätt sprida tryckta skrifter. Beträffande spridande av sådan karta över Sverige eller del därav, som innehåller upplysning av betydelse för rikets försvar, eller av därmed jämförlig ritning eller bild meddelas enligt 6 kap. 2 § andra stycket TF närmare bestämmelser i lag. Enligt 3 kap. 12 § tredje stycket

yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) får i lag meddelas föreskrifter med syfte att förebygga spridning genom film av kartor, ritningar eller bilder som återger Sverige helt eller delvis och innehåller upplysningar av betydelse för rikets försvar. Yttrandefriheten och informationsfriheten i övrigt får begränsas med hänsyn till rikets säkerhet, vilket följer av 2 kap. 12 och 13 §§ RF. En sådan begränsning skall ske genom lag. Enligt 8 kap. 3 § RF skall föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden meddelas genom lag.

I sekretesslagen (1980:100) finns det bestämmelser om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet och om förbud mot att lämna ut allmänna handlingar. I 2 kap. 2 § sekretesslagen behandlas försvarssekretess. Enligt denna bestämmelse gäller sekretess för uppgifter som angår verksamhet för att försvara landet, planläggning eller annan förberedelse av sådan verksamhet eller uppgifter som i övrigt rör totalförsvaret, om det kan antas att det skadar landets försvar eller på annat sätt vållar fara för rikets säkerhet om uppgiften röjs. Enligt 2 kap. 2 § tredje stycket sekretesslagen skall vid tillämpning av paragrafen, en begäran att få ta del av handling som har upprättats av Statens lantmäteriverk eller Sjöfartsverket och som innehåller kart- eller flygbildsmaterial av betydelse för totalförsvaret eller uppgift ur verkets geodetiska arkiv, prövas av det verk som har upprättat handlingen.

Det har i Sverige sedan länge ansetts nödvändigt att begränsa tillgången till landskapsinformation för att säkerställa den nationella säkerheten. Detta behov tillgodoses i dag genom bestämmelserna i lagen (1975:370) om förbud mot spridning och utförsel av vissa kartor, lagen (1975:371) om förbud mot spridning och utförsel av flygbilder och vissa fotografiska bilder samt genom bestämmelser i 8 kap. 4 a och b §§ luftfartslagen (1957:297) och i 34 § lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. I takt med att tekniken utvecklats, framför allt inom ADB-området, har ett behov uppstått av att utsträcka skyddet till att avse även annan information om landskapet än sådan som dokumenterats genom karta eller bild.

Med *landskapsinformation* avses i detta sammanhang lägesanknutna data om landskapets naturgivna innehåll och egenskaper och dess konstgjorda företeelser. Begreppet omfattar såväl förhållanden på och under markytan som på och under sjö- och havsbotten.

5 Nuvarande ordning

5.1 Framställning av landskapsinformation

Samhället har sedan länge reglerat försörjningen med landskapsinformation och då framför allt den som skett i form av *kartor*. Föreskrifter om den allmänna kartläggningen har tidigare utfärdats av staten i s.k. kartbrev där det preciserades vilka kartserier med enhetlig,

systematisk och fast bladindelning som skulle vara allmänna kartor. Enligt beslut av regeringen har bestämmelserna i kartbrevet upphört att gälla den 1 november 1980.

Prop. 1993/94:32

Den allmänna kartläggningen regleras numera av en mera allmän bestämmelse i förordningen (1988:1232) med instruktion för lantmäterimyndigheterna. Statens lantmäteriverk, överlantmätarmyndigheterna och fastighetsbildningsmyndigheterna skall enligt denna instruktion ha hand om lokal mätning och kartläggning av grundläggande natur. Vidare skall dessa myndigheter också framställa och ge ut allmänna kartor och tillhandahålla uppgifter av geodetisk, fotogrammetrisk och kartografisk natur.

Lantmäteriverkets verksamhetsområde landskapsinformation omfattar således geodetisk verksamhet, flygfotografering och ortofotoframställning, uppbyggnad och förvaltning av geografiska databaser, framställning av registerkartor och allmän kartläggning, kartförlag och nyttjanderättsfrågor, nationalatlas samt riksgränsarbeten.

Även andra myndigheter skall enligt sina instruktioner svara för framställning av kartor. Sjöfartsverket framställer t.ex. sjökort och Sveriges geologiska undersökning framställer geologiska kartor. Även kommunerna är stora producenter av kartor. Ett trettiootal kommuner svarar t.ex. för fastighetsregistren som också innehåller kartredovisning av fastighetsindelningen. Till detta kommer att kommuner i stor utsträckning upprättar s.k. primärkartor över tätbebyggt område.

Även inom den enskilda sektorn finns stora producenter av kartmaterial, t.ex. Liber Kartor AB. Även Svenska Orienteringsförbundet är en stor kartproducent.

Av 34 § lagen om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. följer ett allmänt förbud mot att företa *sjömätning* och *lodning* vid rikets kuster eller i därtill hörande skärgårdar, farleder eller hamnar. Sjömätning och lodning får endast ske efter tillstånd som meddelas av Överbefälhavaren.

För *flygfotografering* gäller enligt 8 kap. 4 a § luftfartslagen att fotografering inte får ske från luftfartyg i linjefart inom s.k. restriktionsområden utan tillstånd av Överbefälhavaren. Från andra luftfartyg får fotografering inte i något fall ske utan tillstånd. För flygfotografering för kartläggning söks tillstånd hos regeringen och för övriga fall hos Överbefälhavaren. Bestämmelsen gäller emellertid inte för flygbilder som framställts av Lantmäteriverket eller Sjöfartsverket.

Flygbilder har en nyckelroll i försörjningen med landskapsinformation. De utnyttjas dels självständigt, dels som basinformation vid produktion av kartor, statistik etc. Fram till 1950-talet hade Rikets allmänna kartverk i princip monopol på framställning av flygbilder för kartläggningsändamål. Efter år 1953 infördes emellertid möjligheter för andra

myndigheter och privata subjekt att söka tillstånd till flygfotografering. Tillståndsgivningen har varit restriktiv. För flygfotografering som inte är att hänföra till kartläggningsändamål har möjligheterna för enskilda att få tillstånd dock varit något större.

Särskilda bestämmelser om digitalt lagrad landskapsinformation finns för närvarande inte.

5.2 Spridning av landskapsinformation

De nu gällande lagarna om förbud mot spridning och utförsel av vissa kartor och om förbud mot spridning och utförsel av flygbilder och vissa fotografiska bilder föregicks av

- lagen (1949:680) om förbud mot spridning av vissa kartor m.m.,
- kungörelsen (1949:683) angående utsträckt tillämpning av bestämmelserna i lagen den 16 december 1949 (nr 680) om förbud mot spridning av vissa kartor m.m.,
- kungörelsen (1940:802) angående förbud mot försäljning och utförsel av flygfotografier m.m. samt
- kungörelsen (1945:639) om överflyttande på chefen för försvarsstaben av viss statens informationsstyrelse åvilande uppgift, jämförd med kungörelsen (1942:38) med tillägg till kungörelsen den 31 augusti 1940 (nr 820) angående förbud mot försäljning och utförsel av flygfotografier m.m.

Med stöd av lagen om förbud mot spridning av vissa kartor m.m. utfärdades vidare närmare bestämmelser dels i kungörelsen (1961:135) angående utförsel av kartor, dels i Kungl. Maj:ts brev den 25 september 1959 med föreskrifter om vad Statens lantmäteriverk och Sjöfartsverket hade att iaktta vid utgivning av kartor m.m. eller vid prövning av fråga om godkännande för spridning av karta, som framställts av annan än Statens lantmäteriverk eller Sjöfartsverket.

Genom propositionen 1975:91 med förslag till lagar om förbud mot spridning och utförsel av kart- och bildmaterial fick riksdagen förslag dels till lagen om förbud mot spridning och utförsel av vissa kartor (kartspridningslagen), dels till lagen om förbud mot spridning och utförsel av flygbilder och vissa fotografiska bilder (bildspridningslagen). De nya lagarna föranleddes främst av RF:s nya regler om normgivningskompetensens fördelning. I samband med översynen av regelsystemet tillkom också kartsekretessförordningen (1975:372).

Kartspridningslagen är tillämplig på kartor över svenskt område i större skala än 1:500 000 som har framställts av någon annan än Lantmäteriverket eller Sjöfartsverket och som återger förhållanden tillkomna efter år 1900. En sådan karta får inte saluföras eller spridas på annat sätt, om inte kartan har blivit godkänd vid granskning i Lantmäteriverket eller Sjöfartsverket i fråga om detaljer som kan vara av betydelse för rikets

säkerhet. En karta som inte godkänts för spridning får inte heller utföras ur landet utan tillstånd av Lantmäteriverket eller Sjöfartsverket. Prop. 1993/94:32

Bildspridningslagen är tillämplig på flygbilder över svenskt område och på fotografisk bild av försvarsmaktens stridskrafter, av försvarsväsendet tillhörande befästningsanläggning eller av kraftverksanläggning, fabrik, varv, förråd eller liknande anläggning. En sådan bild får inte saluföras eller spridas på annat sätt, om inte bilden har blivit godkänd vid granskning av Överbefälhavaren i fråga om detaljer som kan vara av betydelse för rikets försvar. En bild som inte godkänts får inte heller utföras ur landet utan tillstånd av Överbefälhavaren. Bestämmelserna om spridning och utförsel av flygbilder gäller inte för flygbilder som har framställts av Lantmäteriverket eller Sjöfartsverket.

Kartsekretessförordningen innehåller bestämmelser som riktar sig till Lantmäteriverket, Sjöfartsverket och Överbefälhavaren. Förordningen innehåller bl.a. en uppräknig av anläggningar som en karta eller flygbild inte får innehålla.

6 Behov av ändringar

Under de senaste åren har den tekniska utvecklingen inom ADB-området lett till att landskapsinformation kommit att bli ett av de mest expansiva områdena inom digital informationshantering. Statens lantmäteriverk satsar stora resurser på att bygga upp geografiska digitala databaser. I allt större utsträckning överförs således information från ritade kartor m.m. till digitala baser. Marknaden för och användningen av landskapsinformation har som en följd av denna tekniska utveckling vidgats till helt nya områden. Digitala databaser med kartsystem används i stor utsträckning inom lantmäteriverksamheten samt hos kommunerna, skogsbruket, försvarsmakten och kartografiska konsultföretag. Teknikutvecklingen har inneburit att nya former av information som kan behöva skyddas har tillkommit och att den nuvarande lagstiftningen även i övrigt kommit att bli föråldrad.

Den ökade användningen av information som framställts med hjälp av satelliter och informationsöppenheten över huvud taget, inom ramen till exempel för Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa, kan måhända sägas ha minskat behovet av skydd för landskapsinformation. Fjärrspaning med hjälp av satellit ger emellertid inte all den detaljerade information som är av betydelse för främmande makts underrättelseverksamhet i Sverige. Det finns således fortfarande geografisk information som inte går att komma åt med hjälp av satelliter. En satellitbild har inte tillräcklig upplösningsgrad för att ge t.ex. information om befästningsanläggningar, kustartillerianläggningar och ledningscentraler, särskilt inte om anläggningarna döljs av vegetation, vilket ofta är fallet.

I och med den ökande informationen från satelliter har också flygfotografierna fått större betydelse. Genom flygfotografering kan man följa upp sådant som registrerats på satellitbilden och bearbeta och förädla informationen vidare. Erfarenheterna från Gulfkriget tyder också på att betydelsen av flygbilder ökat, bland annat för att ge referenspunkter i naturen för programmering av autonomt målsökande vapen mot känsliga mål.

Behovet av skyddsregler kan inte heller anpassas till den hotbild som råder för tillfället; har informationen väl släppts fri en gång finns informationen tillgänglig vid en förändring av hotbilden. Sammantaget leder detta till att det noggrant måste övervägas om behovet av regler till skydd för landskapsinformation verkligen minskat. De regler som kan behövas på området bör emellertid vara så utformade att de i så liten utsträckning som möjligt innebär en inskränkning av enskildas fri- och rättigheter. Samtidigt bör de leda till att man så effektivt som möjligt skyddar sådan information som kan skada landets försvar om den röjs. De nuvarande reglerna innebär mycket byråkrati. Det kan inte undvikas att även ett förändrat regelverk medför viss byråkrati men det bör noga övervägas hur man kan åstadkomma regler som är så effektiva som möjligt utan att vara onödigt krångliga.

7.1 Framställning och lagring av landskapsinformation

Regeringens förslag:

- Den nuvarande bestämmelsen om förbud mot lodning avskaffas.
- Förbudet mot sjömätning utan tillstånd behålls. Det område inom vilket sjömätning inte får ske preciseras till att avse Sveriges sjöterritorium med undantag av insjöar, vattendrag och kanaler. I allmänna hamnar behövs dock inte tillstånd för sjömätning, om denna utförs efter beslut av den som svarar för hamnen.
- Förbudet mot flygfotografering utan tillstånd inskränks till att avse enbart sådana restriktionsområden som bestämts av regeringen enligt 1 kap. 3 § luftfartslagen. Förbudet utvidgas emellertid till att avse även annan registrering från luftfartyg än fotografering. Regeringen bemyndigas också att vid höjd beredskap föreskriva om tillståndsskrav för flygfotografering m.m. även över andra områden. Någon motsvarighet till bildspridningslagens bestämmelser om fotografiska bilder av försvarsmaktens stridskrafter och vissa anläggningar föreslås inte.
- Med hänsyn till de känsliga områden det är fråga om vid sjömätning och registrering från luften inom restriktionsområden, krävs för att erhålla tillstånd, att särskilda skäl föreligger.
- Tillståndsplikt införs för att man skall få inrätta sådana databaser med landskapsinformation som skall föras med hjälp av ADB. Undantag görs dock för digitala databaser vars innehåll utgörs av sådant material som får spridas, t.ex. analogt framställda kartor som godkänts för spridning. Tillstånd krävs inte heller för digitala databaser med landskapsinformation som framställts enbart med hjälp av satelliter.
- Tillstånd att inrätta en digital databas med landskapsinformation skall ges i alla de fall där den digitalt lagrade landskapsinformationen inte kan antas medföra någon skada för Sveriges totalförsvar.

Utredarens förslag: Överensstämmer med regeringens i fråga om *lodning*. I fråga om *sjömätning* har utredaren föreslagit att sådan inte skall få ske inom militärt skyddsområde eller i övrigt på svenskt inre vatten eller i Öresund. Vid krig, krigsfara eller annars under utomordentliga förhållanden skall regeringen enligt utredarens förslag kunna

föreskriva att sjömätning inte får ske inom territorialhavet eller delar därav. Utredaren har vidare i sitt förslag till lag om sjömätning föreslagit att tillstånd skall lämnas av Överbefälhavaren.

Prop. 1993/94:32

Utredaren har föreslagit att bildspridningslagens bestämmelser om *avbildning av stridskrafter och anläggningar* avskaffas. I övrigt föreslås inga andra ändringar vad gäller *flygfotografering* än de som innebär att andra former av registrering från luftfartyg blir att jämställa med flygfotografering. Utredaren föreslår med andra ord att det generella flygfotograferingsförbudet bibehålls och utsträcker det till att avse även andra registreringar.

När det gäller *databaser* med landskapsinformation har utredaren föreslagit en skyldighet att samråda med Överbefälhavaren innan en sådan inrättas, om den kan förutses komma att innehålla sådana landskapsuppgifter att utlämnandet av dem - var för sig eller sammanställda - kan antas skada landets försvar eller på annat sätt vålla fara för Sveriges säkerhet.

Remissinstanserna: Inga invändningar har framförts mot att förbudet mot *lodning* avskaffas. Överbefälhavaren och Sjöfartsverket anser att tillstånd för *sjömätning* skall krävas inom territorialhavet redan i fred. Sjöfartsverket påpekar vidare vikten av att precisera den geografiska bestämningen för inom vilket område tillstånd skall krävas för sjömätning. Den nuvarande regleringen anses alltför oprecis. Sjöfartsverket har vidare riktat kritik mot att tillståndsgivningen för sjömätning föreslås handhas av Överbefälhavaren. Ingen remissinstans har motsatt sig att bestämmelser om *avbildning av försvarets stridskrafter eller vissa anläggningar* avskaffas. Luftfartsverket kritiserar utvidgningen av förbudet mot *flygfotografering* till att avse även annan därmed jämförbar registrering. Verket hyser farhågor för att ett tillståndsförfarande skulle lägga hinder i vägen för sådan oplanerad samhällsnyttig verksamhet som t.ex. felsökning på kraftledningar genom termomätning och IR-fotografering m.m. Svenska kommunförbundet har, med hänsyn till den omfattande framställning av landskapsinformation som utförs av kommunerna, anført att kommunerna borde likställas med Statens lantmäteriverk och Sjöfartsverket när det gäller undantag från tillståndsplikt. Några remissinstanser har efterlyst en precisering av begreppet *databas* och pekat på dess dubbla betydelse. Överbefälhavaren har ansett begreppet samråd vara oklart.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen delar utredarens uppfattning att det i dag inte framstår som meningsfullt att ha ett generellt förbud mot *lodning*. Ett sådant förbud kan inte anses stå i överensstämmelse med det allmänna rättsmedvetandet och möjligheterna att kontrollera efterlevnaden är dessutom mycket små. Med *lodning* i detta sammanhang avses sådan djupmätning som utförs med hjälp av ekolod. För att det skall vara fråga om *lodning* och inte *sjömätning* krävs dels att de registreringar som erhålls inte positionsbestäms, dels att de inte

För att *sjömätning* skall vara för handen är förhållandet det motsatta; de erhållna registreringarna positionsbestäms och registreras på ett bestående sätt. Dessutom kan det tillkomma att även bottenförhållandena registreras och positionsbestäms. För att det skall betraktas som sjömätning måste registreringen vidare avse ett visst vattenområde eller en viss sträcka av ett vattenområde och kunna tjäna till vägledning vid navigering. Resultat från sjömätning ger detaljerad kännedom om botten-topografin. Sådan information har stor strategisk militär betydelse. Regeringen anser därför att ett förbud mot sjömätning alltför bör upprätthållas.

Den nuvarande bestämmelsen om förbud mot sjömätning är såsom Sjöfartsverket påpekat i sitt remissvar alltför oprecis vad avser det geografiska förbudsområdet för att kunna användas vid tillståndsgivningen. En ändring är alltså nödvändig. Regeringen delar dock inte utredarens åsikt att förbudsområdet i fredstid kan inskränkas till svenskt inre vatten och militära skyddsområden med en möjlighet att utsträcka förbudsområdet vid krig, krigsfara eller utomordentliga av krig föranledda förhållanden. Såsom flera remissinstanser påpekat kan främmande makt, med en sådan reglering, helt lagligt i detalj kartlägga bottenförhållandena vad gäller djup- och positionsbestämning alldeles intill svenskt landområde. Regeringen anser i stället att ett generellt förbud bör gälla för sjömätning inom Sveriges sjöterritorium med undantag av insjöar, vattendrag och kanaler. Definitionen av Sveriges sjöterritorium bör sammanfalla med den definition som finns i lagen (1966:374) om Sveriges sjöterritorium och således omfatta såväl territorialhavet som svenskt inre vatten.

Regeringen finner det vidare nödvändigt att, med hänsyn till att sjömätning i hamnar sker i stor omfattning för kartläggning av bl.a. muddringsbehov och annat underhåll, det medges undantag för sådan sjömätning som utförs efter beslut av den som svarar för hamnen. Undantaget bör emellertid gälla endast för de hamnar som är att betrakta som allmänna enligt Sjöfartsverkets kungörelse med tillkännagivande av beslut om allmänna farleder och allmänna hamnar, (SJÖFS 1988:5).

Som tidigare nämnts har *flygfotografering* en central betydelse för framställningen av kartmaterial. Fotografering eller annan registrering utförs emellertid i en rad andra sammanhang, t.ex. av turister i samband med ballongflygning eller rundflygning i privatplan. Att - som utredaren föreslagit - även fortsättningsvis kräva tillstånd för all denna verksamhet torde, med hänsyn till svårigheten att kontrollera efterlevnaden, knappast vara meningsfullt. Det får också anses mycket tveksamt om en så generell inskränkning i informationsfriheten är motiverad från för-svarssynpunkt.

Ett alternativ skulle kunna vara att enbart kräva tillstånd för sådan flygfotografering eller annan registrering som sker för kartläggnings-

ändamål. I takt med teknikens utveckling, framför allt dagens väl utvecklade GIS-program (geografiska informationssystem), ökar emellertid svårigheterna att göra avgränsningen mellan sådan flygfotografering som sker för detta ändamål och sådan som sker av andra skäl. Regeringen anser även att skälen för att bibehålla den faktiska monopolställning som Lantmäteriverket framför allt tidigare upprätthållit inom området flygfotografering för kartläggningsändamål, inte längre gör sig gällande - i takt med den allmänna trenden av bolagisering och konkurrensutsättande av statlig verksamhet.

Regeringen finner det därför angeläget att undvika en reglering som inskränker rätten att flygfotografera i större utsträckning än som är nödvändigt med hänsyn till Sveriges säkerhet.

Enligt vår mening kan en tillräcklig kontroll från försvarssynpunkt i allmänhet åstadkommas genom en kontroll av vad som får spridas. Detta återkommer vi till nedan.

För fotografering eller registrering inom eller av de områden som utgörs av restriktionsområden för civil luftfart är förutsättningarna emellertid annorlunda. Dessa områden sammanfaller i princip med de områden som enligt förordningen (1990:1334) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. utgör militära skyddsområden. Flygning inom dessa områden får ske endast längs av Luftfartsverket fastställda flygvägar på hög höjd eller efter särskilt tillstånd. Eftersom dessa områden redan i dag är föremål för restriktioner i olika avseenden med hänsyn till försvarssekretessen, finner regeringen det lämpligt att låta dem omfattas även av ett generellt förbud mot flygfotografering med möjlighet att få tillstånd i vissa fall.

Regeringen har således valt att föreslå att tillståndsplikten för flygfotografering avskaffas utom för fotografering inom eller av de områden som utgörs av restriktionsområden för luftfart enligt 1 kap. 3 § första stycket första meningen luftfartslagen.

Därutöver bör det emellertid finnas en möjlighet för regeringen att under höjd beredskap föreskriva om krav på tillståndsplikt för all flygfotografering och annan registrering från luftfartyg. Under höjd beredskap kan det finnas särskilda skäl - som under fredstida förhållanden inte gör sig gällande - att inskränka informationsfriheten. Exempelvis kan man påräkna att större konstruktionsarbeten, som det kan vara angeläget att skydda mot flygfotografering, kommer att sättas igång.

En effekt av att tillståndskravet för flygfotografering i fredstid avskaffas utom i restriktionsområdena, blir att myndigheterna inte belastas med alltför många tillståndsärenden.

Regeringen delar utredarens uppfattning att även annan registrering än fotografering bör omfattas av regleringen på området. Sådana registre-

ringar kan förväntas ge samma typ av information som flygfotografier och dessutom vara komplement till dessa. Med annan registrering avses i detta sammanhang t.ex. videoupptagning eller värmeregistrering. Med hänsyn till att regeringen inte anser att något generellt tillståndskrav skall införas annat än inom restriktionsområdena torde inte de olägenheter uppstå för oplanerad samhällsnyttig verksamhet som Luftfartsverket befarat i sitt remissvar. De fall där sådan verksamhet måste ske inom restriktionsområden torde vara mycket få.

Med hänsyn till de möjligheter som lagen om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. erbjuder för att skydda *anläggningar och försvarsmaktens stridskrafter* finns det, såsom också utredaren påpekat, inga skäl att ha kvar bildspridningslagens nuvarande reglering i detta avseende.

När det gäller *databaser* med landskapsinformation som förs med hjälp av automatisk databehandling finner regeringen det nödvändigt ur försvarssynpunkt att låta även denna typ av landskapsinformation omfattas av ett tillståndsförfarande.

Fråga är här om sådan digital lagring och sammanställning av landskapsinformation som uppfyller krav på tillgänglighet, ordnad datastruktur, säkerhet m.m. Karaktäristiskt för en digital databas med landskapsinformation är att datatekniken gör det möjligt att lagra och analysera stora datamängder av såväl två- som tredimensionell karaktär inklusive ett stort antal objekt såsom t.ex. vägar, broar eller vegetationstyp. Den typ av information som kan fås ur digitala databaser är med andra ord särskilt känslig från försvarssynpunkt. Digitala databaser öppnar t.ex. för möjligheten att snabbt ta fram information om lämpliga luftlandsättningsområden eller om vägar för trupptransport.

Regeringen är visserligen medveten om att Datalagsutredningen i sitt betänkande En ny datalag (SOU 1993:10) föreslår att systemet med licens och tillstånd avskaffas. Datalagsutredningen har emellertid bedrivit sitt arbete med utgångspunkt i behandlingen av personuppgifter. Förutsättningarna att på detta område bedriva tillståndshantering skiljer sig, med hänsyn till den masshantering det är fråga om, väsentligt från förutsättningarna för en tillståndshantering när det gäller digitala databaser med landskapsinformation.

Att såsom utredaren föreslår enbart kräva samråd med Överbefälhavaren innan en digital databas inrättas är från lagstiftningssynpunkt mindre lämpligt med hänsyn till de svårigheter som i efterhand kan uppstå att utreda huruvida samråd ägt rum eller ej. Om i stället systemet med tillståndsförfarande väljs, undviks sådana svårigheter. Samtidigt får man den precision som krävs för den straffrättsliga bedömningen.

Med hänsyn till att en stor andel av den landskapsinformation som lagras och kan förväntas komma att lagras digitalt utgör sådant material som

redan är godkänt för spridning, anser regeringen att lagen bör medge undantag från krav på tillstånd för lagring av sådan landskapsinformation som får spridas. Enligt regeringens förslag blir det således tillåtet att omvandla analogt lagrad landskapsinformation till digitalt lagrad utan särskilt tillstånd förutsatt att den analogt lagrade informationen får spridas. Därmed utsträcks inte tillståndsplikten onödigt långt och de begränsningar för forskning och annan samhällsnyttig verksamhet som annars kunde bli effekten av en alltför långtgående tillståndsplikt undviks. Av samma anledning bör också sådan landskapsinformation som enbart framställts med hjälp av satellit undantas. Sverige har också internationellt hävdat att data från fjärranalyssatelliter skall vara tillgängliga för alla länder. Ett krav på tillstånd för lagring av denna typ av landskapsinformation är därför knappast förenligt med Sveriges ståndpunkt i denna fråga och skulle inte heller stå i överensstämmelse med den av Förenta Nationerna den 3 december 1986 antagna fjärranalysresolutionen vari "open-skies"-principen kommit till uttryck.

Regeringen anser vidare att det bör finnas en möjlighet för regeringen eller en myndighet som regeringen bestämmer att medge undantag från kravet på tillstånd att inrätta en databas. Därmed blir det t.ex. möjligt att från kravet på tillstånd undanta sådana digitala databaser som inte innehåller ur totalförvarssynpunkt känslig information.

För att man skall få tillstånd till sjömätning eller till flygfotografering eller annan liknande registrering från luftfartyg inom eller av restriktionsområden föreslår regeringen, med hänsyn till den generella känslighet från försvarssekretesssynpunkt som föreligger i dessa fall, att den sökande skall visa särskilda skäl för sin begäran.

När det gäller tillstånd att få inrätta en databas med landskapsinformation som skall föras med hjälp av automatisk databehandling finner regeringen emellertid att förhållandet bör vara det omvända, dvs. tillstånd skall alltid ges såvida inte den lagrade informationen kan förväntas medföra skada för Sveriges totalförvar. Den prövning som det ankommer på den tillståndsgivande myndigheten att företa i detta avseende bör sammanfalla med den skadebedömning som skall göras i samband med att någon begär utfående av allmän handling som sekretessbelagts med stöd av 2 kap. 2 § sekretesslagen.

Det får ankomma på regeringen att närmare bestämma vilka myndigheter som skall handha tillståndsgivningen.

Att såsom Kommunförbundet föreslagit låta kommunerna generellt undantas från kravet på tillstånd finner regeringen vara mindre lämpligt. Den särskilda kunskap som krävs för att bedöma konsekvenserna från försvarssynpunkt av såväl framställning som lagring och spridning av landskapsinformation bör hållas i en så liten krets som möjligt. Därmed skapas också förutsättningar för en enhetlig bedömning.

Regeringens förslag:

- Tillstånd krävs endast för rätten att sprida kartor i större skala än 1:100 000. Med kartor avses även sjökort.

- Tillstånd krävs också för rätten att sprida flygbilder, liknande registreringar och andra sammanställningar av landskapsinformation över svenskt territorium. Tillstånd skall ges om spridning kan ske utan att det kan antas medföra skada för Sveriges totalförsvar.

- Undantag från tillståndskravet görs för kartor och flygbilder, som framställts före år 1900.

- Undantag görs också för bilder eller liknande registreringar som har framställts med hjälp av satelliter under förutsättning att informationen inte ställs samman med annan landskapsinformation över svenskt territorium.

- Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer bemyndigas att medge undantag från kravet på tillstånd.

- Särskilda bestämmelser för utförsel av landskapsinformation föreslås inte.

Utredarens förslag: Utredaren föreslår att kartor, flygbilder och andra sammanställningar med landskapsuppgifter som är avsedda att saluföras eller spridas skall vara godkända för spridning. Enligt förslaget skall ett godkännande föregås av granskning i fråga om detaljer som kan vara av betydelse för rikets försvar.

Utredaren föreslår vidare i sitt förordningsförslag att lagens bestämmelser inte skall omfatta kartor i mindre skala än 1:100 000. Landskapsuppgifter som ingår i en databas skall dessutom enligt förslaget inte få lämnas ut eller spridas på annat sätt, om det finns anledning att anta att uppgifterna kommer att användas så att det skadar landets försvar eller på annat sätt vållar skada för rikets säkerhet. Från det sistnämnda gör utredaren undantag för myndigheter som omfattas av förordningen (1981:421) om säkerhetsskyddet vid statliga myndigheter liksom för riksdagens myndigheter. Undantag föreslås också för landskapsuppgifter som innehas av en enskild och som är avsedda uteslutande för personligt bruk.

Utredarens förslag innehåller vidare en bestämmelse om förbud mot utförsel ur riket utan tillstånd av sådana kartor, flygbilder och andra

sammanställningar av landskapsuppgifter, som inte godkänts för spridning. Undantag från kravet på godkännande för spridning och tillstånd för utförsel föreslås för bilder och uppgifter som registrerats av satelliter, om uppgifterna inte har ställts samman med andra landskapsuppgifter avseende svenskt territorium.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna tillstyrker utredarens förslag om att landskapsinformation skall granskas och godkännas för att få spridas och föras ut ur Sverige.

Flertalet remissinstanser tillstyrker dessutom utredarens förslag att begränsa sekretessgranskningen till kartor i större skala än 1:100 000. Sjöfartsverket anser emellertid att skalan bör ändras till 1:250 000. Några instanser anser också att det är önskvärt dels med sekretessgranskning redan av arbetsmaterial och inte först vid slutredovisning av produkten, dels med en ökad självgranskningsmöjlighet framför allt för kommunerna men även för andra kartproducenter.

Postverket och Försvarets forskningsanstalt är tveksamma till möjligheterna att kontrollera efterlevnaden av lagstiftningen - bl.a. med hänsyn till den ökade tillgången till lätt åtkomliga och kopierbara digitala system för landskapsinformation. Överbefälhavaren anser att det finns ett behov av sekretess för landskapsinformation och att möjligheter finns att upprätthålla sekretessen och efterlevnaden av bestämmelserna härom.

Rikspolisstyrelsen har synpunkter på att utredaren enbart föreslår att granskning skall ske i fråga om detaljer som kan vara av betydelse för rikets försvar. Enligt Rikspolisstyrelsen är det sakligt motiverat att använda det mer vidsträckta begrepp som uttrycks i 2 kap. 2 § sekretesslagen.

Svenska rymdaktiebolaget har påpekat att det bör klargöras om granskningsplikt skall gälla för analyserade satellitbilder över svenskt territorium även om de inte ställts samman med annan landskapsinformation.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen anser i enlighet med vad som tidigare anförts att det alljämt finns ett behov av sekretessgranskning för landskapsinformation innan den sprids i en vidare krets. Detta gäller oavsett om landskapsinformationen manifesteras i form av en karta, ett flygfotografi, annan registrering från luften eller som en sammanställning av landskapsinformation som framställts digitalt eller analogt.

Med kartor avses såväl landkartor som sjökartor i likhet med vad som för närvarande är fallet. Utredaren har i sitt förslag till förordning föreslagit att kartor i mindre skala än 1:100 000 skall undantas från granskning. Regeringen anser emellertid att det av lagen klart bör framgå vilka kartskalor som skall omfattas av granskningen. En inskränkning av lagens tillämpningsområde kan inte ske i förordning. Regeringen anser

emellertid liksom utredaren att området för granskningsplikt kan minskas när det gäller kartor. Vid kontakter under hand med Överbefälhavaren, Lantmäteriverket och Sjöfartsverket har regeringen inhämtat att ett tillräckligt skydd ur totalförsvarssynpunkt uppnås redan vid krav på tillstånd för spridning av kartor i större skala än 1:100 000. Regeringen föreslår därför att endast kartor i större skala än 1:100 000 blir tillståndspliktiga.

Regeringen anser liksom utredaren att även andra typer av registreringar från luften än sedvanliga fotografier skall omfattas av krav på tillstånd för spridning. Utvidgningen utgör en anpassning till teknikutvecklingen och innebär således att videoupptagningar, IR- och termofotograferingar och digitala avbildningar kommer att omfattas av lagens bestämmelser. I motsats till det förslag regeringen lämnat när det gäller framställning av flygbilder eller annan liknande registrering från luften bör emellertid inte kravet på tillstånd för spridning inskränkas enbart till sådan information som inhämtats över restriktionsområde för luftfart. Skälet för detta är att flygbilder, särskilt snedbilder, utgör viktiga komplement till annan landskapsinformation. Det är därför från totalförsvarssynpunkt angeläget att hindra okontrollerad spridning av denna typ av information.

Regeringen anser i likhet med utredaren att det, utöver de mer traditionella formerna för dokumentering av landskapsinformation såsom karta och flygfotografi, finns ett behov av att reglera den ytterligare landskapsinformation som får spridas. Med hänsyn härtill föreslår regeringen också att krav på tillstånd införs för spridning av andra sammanställningar av landskapsinformation än kartor, flygbilder och andra liknande registreringar från luften. Med sådana sammanställningar avses således bland annat sådan landskapsinformation som härrör från databaser som förs med automatisk databehandling. Begreppet innefattar därutöver även annan landskapsinformation oavsett om den förts eller sammanställts med hjälp av automatisk databehandling eller ej.

Att regeringen föreslår en utvidgning i förhållande till nu gällande lagstiftning hänger samman med att teknikutvecklingen lett till att landskapsinformation numera inte bara har formen av kartor och sjökort. Det är således samma skäl för en lagreglering som här gör sig gällande som när det gäller annan registrering än flygfotografering från luften.

Att såsom utredaren föreslår särskilt reglera att uppgifter ur en digital databas inte får lämnas ut om det finns anledning att tro att uppgifterna kommer att användas så att det skadar landets försvar eller på annat sätt vållar fara för rikets säkerhet finner regeringen emellertid inte lämpligt. För myndigheter - såväl statliga som kommunala - följer en sådan förpliktelse redan av 2 kap. 2 § sekretesslagen. Vid en straffrättslig bedömning ter det sig dessutom vanskligt att konstatera huruvida en enskild individ som lämnat ut uppgifter haft anledning att anta att uppgifterna skulle komma att användas så att det skadar landets försvar eller på annat sätt vållar fara för rikets säkerhet. Regeringen förordar

därför även i detta avseende ett tillståndskrav för spridning av landskapsinformation. Självfallet omfattar inte tillståndskravet sådana sammanställningar som framställts med hjälp av material som tidigare fått tillstånd för spridning.

Ett undantag bör emellertid också sådan landskapsinformation utgöra som framställts med hjälp enbart av satelliter. Med hänsyn till vad som tidigare sagts om "open-skies"-principen har regeringen stannat för att föreslå att sådan information undantas från kravet på tillstånd för spridning. Om däremot den information som erhållits med hjälp av satellit bearbetas så att den tillförs ny information, även sådan landskapsinformation som godkänts för spridning, är risken emellertid stor att kombinationsprodukten kan komma att innehålla försvarskänsliga uppgifter. Med hänsyn till detta föreslår regeringen att ett krav på tillstånd införs för spridning av denna typ av bearbetad information. I begreppet bearbetad information ligger att satellitinformationen skall ha tillförts ny information. En bearbetning av primärdata - som erhållits från satellit - enbart genom geometrisk precisionskorrigering bör därför inte, med hänsyn till att det inte rör sig om ny information, omfattas av tillståndskravet. Det är således först när satellitmaterialet bearbetas i sådan utsträckning att det tillförs annan landskapsinformation - eller med gängse terminologi - analyseras, som landskapsinformationen skall omfattas av tillståndskravet.

Såsom Rikspolisstyrelsen framfört är det önskvärt att använda försvarssekretessbegreppet som utgångspunkt vid den granskning som skall göras i samband med tillståndsgivningen. Vid tillståndsgivningen bör regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer därför företa en skadeprövning av effekten av en spridning av landskapsinformationen. Detta bör komma till uttryck i lagtexten så att man vid tillståndsgivningen skall beakta den skada en spridning av uppgiften innebär för Sveriges totalförsvar. Tillstånd skall således kunna vägras endast av denna anledning.

Med hänsyn till att kartor och flygbilder från tiden före år 1900 endast i mycket begränsad omfattning innehåller uppgifter av betydelse för Sveriges totalförsvar finner regeringen att sådana kartor och flygbilder bör undantas från lagens tillämpningsområde. Den nuvarande regleringen innebär att karta över svenskt område som återger förhållanden som tillkommit före år 1900 inte behöver granskas och godkännas. Regeringen anser dock att den lösning vi förordar underlättar vid gränsdragningen av huruvida en karta faller inom lagens tillämpningsområde eller ej. Det kan t.ex. vara vanskligt att avgöra om en byggnad tillkommit före eller efter år 1900.

Regeringen anser att det i lagen bör öppnas en möjlighet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela undantag från kravet på tillstånd för spridning. På så vis kan en viss flexibilitet uppnås och dispenser meddelas för t.ex. kommuner, myndigheter eller

Med spridning avses en distribution av informationen till en vidare krets, antingen genom saluhållning, försändning eller annan spridning. Även de fall då informationen ställs ut eller förevisas på annat sätt omfattas av spridningsbegreppet. Att informationen förmedlas till allmänheten är dock inte nödvändigt för att spridning skall anses föreligga. Om informationen inte förmedlats till allmänheten, fordras dock, för att den skall anses som spridd, något mer än att den gjorts tillgänglig endast för ett fåtal.

Regeringen kan inte finna några skäl till varför det skulle behövas en särskild bestämmelse om utförsel ur Sverige av landskapsinformation. Reglerna om tillstånd för spridning gäller även i detta fall. En kontroll av efterlevnaden av en sådan särskild bestämmelse skapar dessutom onödig byråkrati. Risker för att en utlänning får del av informationen i Sverige kvarstår dessutom även om ett utförselförbud gäller. De bestämmelser som finns i 19 kap. brottsbalken, främst 7-9 §§, vilka gör det möjligt att straffa den som, utan syfte att gå främmande makt tillhanda, obehörigen anskaffar, befordrar, lämnar eller röjer uppgift om något förhållande av hemlig natur vars uppenbarande för främmande makt kan medföra skada för Sveriges försvar eller för folkförsörjningen vid krig eller av krig föranledda utomordentliga förhållanden eller eljest för rikets säkerhet, måste anses tillräckliga.

7.3 Lagteknisk lösning

Regeringens förslag:

- De nuvarande lagarna om förbud mot spridning och utförsel av vissa kartor och om förbud mot spridning och utförsel av flygbilder och vissa fotografiska bestämmelser upphävs.
- Reglerna om landskapsinformation samlas i en ny lag.
- Till den nya lagen förs bestämmelserna om sjömätning och flyg-fotografering, som för närvarande finns i lagen om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. respektive luftfartslagen.
- Lagen föreslås innehålla bestämmelser om krav på tillstånd för framställning och lagring av landskapsinformation och för spridning av sådan information.

Utredarens förslag: Utredaren har föreslagit att en lag med bestämmelser om skydd av uppgifter om landskapet ersätter de nuvarande kart- och bildspridningslagarna. Med motiveringen att bestämmelserna om sjömätning avser framställning av landskapsinformation har utredaren

föreslagit en särskild lag på detta område. Av samma skäl har utredaren låtit bestämmelserna i luftfartslagen om flygfotografering vara kvar i den lagen.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker utredarens förslag. Överbefälhavaren förordar att samtliga författningsförslag rörande skyddet för landskapsuppgifter förs samman till en lag. Flera remissinstanser har också konstaterat att det vore önskvärt med en definition av begreppet landskapsinformation i lagen.

Skälen för regeringens förslag: Som framgått ovan under avsnittet om behov av ändringar behöver lagstiftningen inom området moderniseras. Genom att föra bestämmelser om framställning, lagring och spridning till en enda lag ökar överskådligheten. Regeringen anser också, med hänsyn till att begreppet landskapsinformation kommit att användas som ett samlingsbegrepp för data om landskapet, att denna term bör användas i lagen i stället för, såsom utredaren föreslår, termen landskapsuppgift. Termen används för övrigt i sekretessförordningen (1980:657), varför enhetlighet i detta avseende bör eftersträvas. Lagen bör disponeras så att den förutom inledande bestämmelser innehåller ett avsnitt om framställning och lagring av landskapsinformation, vilket följs av ett avsnitt om spridning. Avslutningsvis bör lagen innehålla straff- och överklagandebestämmelser.

7.4 Straffbestämmelser m.m.

Regeringens förslag:

- Såväl uppsåtliga som oaktsamma överträdelser av lagens förbudsregler straffbeläggs. I ringa fall döms dock inte till ansvar. Straffbestämmelserna skall inte heller tillämpas i den mån gärningen är belagd med straff i brottsbalken.
- Flygbilder och liknande registreringar från luftfartyg samt kartor eller andra sammanställningar av landskapsinformation som kommit till eller spritts genom brott mot lagen skall kunna förverkas.
- Strafflatituderna skärps så att det för flygfotografering föreslås ingå även fängelse upp till sex månader i skalan och för övriga brott böter eller fängelse upp till ett år.

Utredarens förslag: Utredaren föreslår inga ändringar när det gäller strafflatituderna för flygfotografering och sjömätning. Utredarens lagförslag innehåller vidare en straffbestämmelse som anknyter till förslaget om ett samrådsförfarande med Överbefälhavaren vid inrättandet av en databas. Påföljden föreslås för sådant brott bli böter eller fängelse

I övrigt föreslår utredaren redaktionella ändringar i förhållande till vad som i dag gäller i kart- och bildspridningslagarna. För det uppsåtliga brottet föreslår utredaren ett höjt straffmaximum till fängelse ett år och för det oaktsamma föreslås enbart böter i skalan.

Utredarens förslag innehåller även en hänvisning till lagen (1960:418) om straff för varusmuggling vid överträdelse av utförselförbudet. Förslaget innehåller också en förverkandebestämmelse. Dessutom föreslår utredaren att det införs två nya bestämmelser i luftfartslagen om dels förverkande av registrering som tillkommit i strid mot meddelat tillstånd, dels rätt att beslagta sådan egendom. En sådan rätt föreslås för Överbefälhavaren eller tjänsteman vid granskningsmyndighet om bilden eller materialet tillkommit i strid mot meddelat tillstånd.

Remissinstanserna: Ett antal åklagarmyndigheter har haft synpunkter på strafflatituderna och framfört att straffvärdet av de handlingar det är fråga om inte bör underskattas. Riksåklagaren har t.ex. framfört att det måste anses lika straffvärt att upprätta en otillåten databas som att lämna ut uppgifter från en sådan. Enligt Riksåklagaren kan själva upprättandet av en databas förmodas utgöra ett första led i en verksamhet mot rikets säkerhet vilket gör det angeläget att kunna bedriva utredningsarbetet så effektivt som möjligt. En sådan effektivitet uppnås om möjlighet finns att anhålla och häkta en misstänkt person.

Några instanser anser att det inte finns behov av en regel om ansvarsfrihet i ringa fall. Flera remissinstanser har också påpekat det otillfredsställande i att ha begreppet "samråd" som utgångspunkt vid en straffrättslig bedömning. Åklagarmyndigheten i Göteborg anser att även den som tar emot landskapsuppgifter som är hänförliga till en databas skall kunna straffas.

Skälen för regeringens förslag: Enligt de nuvarande bestämmelserna straffas överträdelse av flygfotograferingsförbudet med böter och överträdelse av sjömättningsförbudet med böter eller fängelse i högst sex månader. Sistnämnda straffsats gäller också för överträdelser av spridningsförbuden i kart- och bildspridningslagarna. Regeringen anser det angeläget att sanktionsbestämmelserna samordnas i så stor utsträckning som möjligt och att dessa underordnas brottsbalksbrotten. Dessutom bör en enhetlig straffskala eftersträvas. Med hänsyn till att den tekniska utvecklingen vidgat användningsområdet för landskapsinformation och därmed ökat vårt totalförsvars sårbarhet för att sekretessbelagd information missbrukas är det av vikt att understryka allvaret i överträdelser mot lagens förbudsregler. Detta åstadkoms lämpligen såsom utredaren föreslagit med en straffskärpning.

För otillåten flygfotografering bör straffmaximum kunna sättas till fängelse sex månader i stället för som hittills till enbart böter. Med den

inskränkning av flygfotograferingsförbudet till restriktionsområden under normala förhållanden och till andra områden under höjd beredskap som regeringen föreslår måste en överträdelse av förbudet generellt sett betraktas som allvarligare än vad som för närvarande är fallet. För övriga överträdelser anser regeringen, i likhet med utredaren, att straffmaximum bör sättas till fängelse ett år; detta inklusive otillåten sjömätning. Såsom flera remissinstanser påpekat ges därmed möjlighet att vid förundersökning tillgripa personella tvångsmedel. Normalpåföljden kan visserligen förväntas bli böter, men regeringen finner det angeläget att lämna utrymme i straffskalan för de varierande typer av brott som kan förväntas. Av samma skäl föreslår regeringen att det inte görs någon uppdelning på det sätt utredaren föreslagit mellan uppsåts- och oaktsamhetsbrottet. Den av regeringen förordade tekniken torde också vara den vanligast förekommande när det gäller specialstraffrättsliga bestämmelser.

Med det förslag regeringen väljer att lägga fram, där tillstånd krävs för framställning, lagring och spridning, uppstår inte de svårigheter som några remissinstanser påpekat i fråga om bedömningen av när ett brott skall anses fullbordat.

I fråga om ansvar för ringa fall, delar regeringen utredarens förslag att undantag kan göras för dessa. Det är visserligen tveksamt om utrymmet för tillämpningen av denna regel kan bli särskilt stort men man kan inte utgå från att det räcker med de sedvanliga möjligheterna att lämna rapporteftergift, underlåta åtal och medge påföljdseftergift utan det får anses finnas ett visst behov av en sådan undantagsregel.

När det gäller frågan om även mottagande av landskapsinformation skall straffbeläggas anser regeringen att sedvanliga bestämmelser om medverkansansvar utgör ett tillräckligt skydd. Inom specialstraffrätten anses brottsbalkens medverkansregler analogiskt tillämpliga när fängelse ingår i straffskalan och särskilda bestämmelser i detta avseende torde därför inte vara nödvändiga.

Med hänsyn till att regeringen inte föreslår något utförselförbud behövs inte någon hänvisning till straffbestämmelsen i varusmugglingslagen.

Regeringen anser vidare att det bör finnas en möjlighet att förverka landskapsinformation. Nuvarande regler innebär att förverkande kan ske, förutom av sådant material som någon spritt eller fört ut utan tillstånd, även av andra kartor och bilder som är avsedda för spridning eller utförsel som påträffas hos den som gjort sig skyldig till brott mot utförsel- och spridningsförbud. Denna reglering innebär att förverkande kan ske av föremål som ännu inte använts för brottslig verksamhet.

Regeringen anser emellertid att det bör vara tillräckligt med en förverkandebestämmelse som medger förverkande av föremål som tillkommit eller spritts utan tillstånd. Förverkanderegeln räckvidd bör endast omfatta brottsliga förfaranden, vilket i flertalet fall torde vara fullt

Med det förslag regeringen lämnar när det gäller avskaffandet av tillståndsplikt för flygfotografering kan det visserligen tänkas att för totalförsvaret känslig information inhämtas systematiskt genom tillåten flygfotografering utan att den därefter sprids. Ett sådant förfarande utgör inte något brott mot den föreslagna lagen och förverkande skulle följaktligen inte kunna ske. Förfarandet kan emellertid utgöra ett brott mot bestämmelserna i 19 kap. brottsbalken varvid förverkande enligt det regelverket skulle kunna komma i fråga.

Förverkanderegeln bör vidare utformas så att den även omfattar föremål som använts som hjälpmedel för att begå brott. Förverkande bör endast ske om det inte är uppenbart oskäligt.

7.5 Överklagande

Regeringens förslag: En bestämmelse om rätt att hos domstol överklaga beslut som meddelats av någon annan än regeringen tas in i lagen. Om en statlig myndighet har avslagit en annan statlig myndighets ansökan får överklagande i stället ske hos regeringen.

Utreddarens förslag: Utreddaren föreslår inte några bestämmelser om rätt att överklaga granskningsbeslut i sitt förslag till lag. Av förslaget till förordning framgår emellertid att beslut i granskningsärenden som fattats av Överbefälhavaren inte skall kunna överklagas.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans anför något i frågan om att utredarens lagförslag saknar bestämmelser om överklagande. Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut anför emellertid i anslutning till förordningens bestämmelse i denna fråga att det är väsentligt att det finns möjlighet att begära överprövning hos regeringen.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen finner det vara en rättssäkerhetsfråga att möjliggöra en överprövning vid domstol av de tillståndsbeslut som kommer att fattas med stöd av lagen, särskilt då den lagreglering regeringen föreslår innebär inskränkningar i enskildas grundlagsskyddade rätt till informationsfrihet. Lagen bör därför innehålla en bestämmelse om rätten att till domstol överklaga beslut som fattats av någon annan än regeringen. I de fall där en statlig myndighet avslagit en annan myndighets ansökan om tillstånd är det emellertid lämpligare att regeringen prövar överklagandet.

Inledande bestämmelser

1 §

Lagen om skydd för landskapsinformation skall bland annat ersätta de nu gällande lagarna om spridning av kartor och bilder. Lagen har emellertid ett vidare tillämpningsområde och syfte än så, vilket bland annat framgår av dess rubrik. Karta och bild har ersatts med uttrycket landskapsinformation. Avsikten med detta är att anpassa lagens tillämpningsområde till den tekniska utvecklingen, bl.a. när det gäller presentation m.m. av landskapsinformation. I lagens första paragraf ges en kort förteckning över lagens innehåll. Förutom att lagen innehåller bestämmelser som ersätter den nuvarande regleringen i kart- och bildspridningslagarna framgår av denna bestämmelse att lagen också innehåller bestämmelser om sjömätning och flygfotografering. En nyhet i förhållande till nu gällande rätt är också att lagen upptar bestämmelser om inrättande av sådana databaser med landskapsinformation, som förs med automatisk databehandling och om spridning av sammanställningar med landskapsinformation. Sådana sammanställningar torde oftast ha sitt ursprung i digitala databaser men kan också härröra från andra källor.

2 §

Bestämmelsen definierar vad som skall förstås med begreppet landskapsinformation. Denna definition är av central betydelse då den sätter gränsen för lagens tillämpningsområde. I lagrådsremissens lagförslag användes begreppet "lägesbunden information". Efter förslag från Lagrådet har emellertid ordet "lägesbunden" bytts ut i propositionens lagförslag mot ordet "lägesbestämd". Att informationen är lägesbestämd innebär att den skall vara koordinatrelaterad, t.ex. i rikets nät eller lägesrelaterad på annat sätt. Med landskapsinformation avses således all slags information om landskapets naturgivna innehåll och egenskaper såsom berg, jord, vegetation, vatten, terräng- och botten-topografi etc., liksom information om landskapets konstgjorda företeelser. Dessutom ingår all slags tilläggsinformation såsom ortnamn, gränser osv.

Lagrådet har vidare i anslutning till definitionen av vad som är att hänföra till landskapsinformation i 2 § ifrågasatt om inte lagförslaget omfattar även andra produkter än sådana som är lägesbestämda. Som ett exempel nämner Lagrådet flygbilder utan lägesbestämningar. Enligt Lagrådet skulle detta kunna få konsekvenser för såväl lagens huvudrubrik som för dess underrubrik. Emellertid har Lagrådet godtagit regeringens förslag till rubriker med motiveringen att "landskapsinformation" får anses täcka det huvudsakliga innehållet i lagen på sådant sätt att de föreslagna rubrikerna är godtagbara. Regeringen vill i detta sammanhang påpeka att det ter sig främmande att tala om en flygbild såsom icke lägesbestämd. Det stora flertalet flygbilder som framställs fotograferas med

stöd av s.k. GPS-teknik (lägesbestämning med hjälp av satelliter), vilket innebär att kameran utlöses mot en punkt som kan lägesbestämmas. En sådan flygbild är alltid lägesbestämd. Även övriga flygbilder innehåller självfallet information om en given plats i naturen och måste därför också de anses vara lägesbestämda enligt definitionen i 2 §.

Prop. 1993/94:32

Framställning och lagring av landskapsinformation

3 §

Bestämmelsen har förts över från lagen om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. och innebär dels att lodningsförbudet avskaffas, dels att det område inom vilket sjömätning inte får ske utan tillstånd preciseras. Att lodningsförbudet avskaffas innebär dock inte att all form av lodning blir tillåten. I vissa känsliga områden kan lodning fortfarande förbjudas med stöd av 7 § lagen om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m.

För att tillstånd skall erhållas för sjömätning krävs, med hänsyn till den från totalförsvarsynpunkt typiskt sett känsliga information det rör sig om, att särskilda skäl föreligger. Ett särskilt skäl för tillståndsgivning kan vara att man behöver komplettera informationen hos de allmänna sjökorten med uppgifter som behövs för särskilda ändamål, t.ex. för byggande i eller under vattnet eller för kompletterande sjömätningar för den grundgående fritidsbåttrafiken. Givetvis förutsätts att ett tillstånd inte medför skada för Sveriges totalförsvär.

Regeringen har tidigare redogjort för att det finns ett behov av att medge undantag från tillståndskravet för sådan sjömätning som sker i allmänna hamnar. Vilka hamnar som är allmänna och vem som svarar för en allmän hamn framgår av Sjöfartsverkets kungörelse med tillkännagivande av beslut om allmänna farleder och allmänna hamnar (SJÖFS 1988:5).

4 §

Bestämmelsen har förts över från luftfartslagen men inskränkts i förhållande till vad som gäller för närvarande. I fortsättningen krävs under normala förhållanden tillstånd endast vid fotografering eller liknande registrering från luften inom eller av restriktionsområden för luftfart. Vilka områden som är restriktionsområden framgår av förordningen (1979:969) om restriktioner för luftfart inom vissa områden.

Med liknande registrering avses all form av avbildning eller mätning vare sig den sker digitalt, analogt, genom värmeregistrering eller på annat sätt. Formuleringen innebär att en anpassning gjorts till den tekniska utvecklingen.

Även för flygfotografering och liknande registrering gäller, med hänsyn till den typiskt sett skyddsvärda information det rör sig om, att den som

söker tillstånd har att visa särskilda skäl för att tillstånd skall meddelas. Sådana skäl kan till exempel föreligga vid överflygning av ett restriktionsområde för kontroll av kraftledning.

Prop. 1993/94:32

Bestämmelsen i andra stycket ger regeringen möjlighet att under krig och andra säkerhetspolitiska kriser utsträcka tillståndskravet till andra områden än restriktionsområden. Bestämmelsen ansluter helt till de i 13 kap. 6 § RF angivna förutsättningarna för normgivningsbemyndigande från riksdagen till regeringen och överensstämmer också med de i lagen (1992:1403) om höjd beredskap givna kriterierna för höjd beredskap. Möjligheten för regeringen att under sådana förhållanden föreskriva om tillståndskrav för flygfotografering eller liknande registrering från luftfartyg kan tillämpas antingen så att krav på tillstånd införs över hela Sverige eller också endast i en del eller delar av landet.

I tredje stycket åläggs befälhavare på luftfartyg en skyldighet att se till att fotografering eller annan liknande registrering inte utförs utan tillstånd. Bestämmelsen överensstämmer i huvudsak med vad som gäller i dag. Förbudet mot att medföra kamera ombord avskaffas dock.

5 §

Bestämmelsen utgör en nyhet i förhållande till vad som gäller i dag och föreskriver ett tillståndskrav för inrättande av en databas med landskapsinformation, om databasen skall föras med hjälp av automatisk databehandling. Bestämmelsen riktar sig mot såväl myndigheter som enskilda. Den kan förväntas få sin största betydelse för kommunerna. Utgångspunkten vid tillståndsgivningen skall vara att tillstånd skall ges i alla de fall databasens innehåll inte kan antas medföra skada för Sveriges totalförsvar. All digitalt lagrad information omfattas inte av tillståndskrav enligt denna lag - sådan landskapsinformation som antingen fått spridningstillstånd enligt 6 § första stycket eller är undantagen från kravet på tillstånd enligt 6 § andra eller tredje stycket eller 7 § skall kunna överföras till en databas som förs med automatisk databehandling utan särskilt tillstånd. Vidare krävs inte tillstånd för en digital databas som framställs uteslutande av material som får spridas utan tillstånd. Lagrådet har ansett att detta tydligare borde framgå av ordalydelsen i 5 § och har därför föreslagit att andra stycket justeras så att ett tillägg görs av innebörd att tillstånd för en digital databas inte krävs om den framställs med hjälp enbart av material som annars får spridas utan hinder av bestämmelserna i lagen. Med anledning av Lagrådets påpekande har regeringen i propositionens lagförslag gjort nämnda förtydligande.

I detta sammanhang kan erinras om att om den digitalt lagrade informationen, såsom t.ex. en digital karta som redovisar fastighetsindelningen, innehåller personuppgifter i datalagens (1973:289) mening, blir även datalagen tillämplig.

Hänvisningen till 7 § innebär ett undantag från tillståndskrav för satellitinformation. Sådan information lagras normalt digitalt i en databas. Undantaget avser endast primärdata från satellit och inte sådant material som analyserats med hjälp av stöddata från andra källor, dvs. ställts samman med annan landskapsinformation över svenskt territorium.

Prop. 1993/94:32

I tredje stycket öppnas en möjlighet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att medge undantag från kravet på tillstånd. Ett sådant undantag kan t.ex. medges generellt för en viss myndighet. Dispensen kan också avse något område av Sverige eller en viss typ av landskapsinformation. Grunden för bedömningen av om undantag skall medges eller inte skall naturligtvis vara att innehållet i den digitala databasen inte kan antas skada Sveriges totalförsvar.

Spridning

6 §

Bestämmelsen är central i lagen och reglerar hur skyddet för landskapsinformation skall åstadkommas. Genom bestämmelsen begränsas den grundlagsskyddade rätten till information. Begränsningen får dock endast ske utifrån de behov som föreligger för att tillgodose rikets säkerhet. Avsikten är att bestämmelsen skall täcka alla produkter som typiskt sett är bärare av landskapsinformation.

De produkter som omfattas av bestämmelsen är till en början kartor i större skala än 1:100 000 och flygbilder. Med kartor avses såväl landkartor som sjökartor. Som en följd av att även andra registreringar från luftfartyg sker i allt större utsträckning har vidare ett krav på tillstånd för spridning av sådan information uppställt. Bestämmelsens tillämpningsområde omfattar dessutom andra sammanställningar av landskapsinformation. Härigenom anpassas bestämmelsen till den tekniska utvecklingen och det tydliggörs att landskapsinformation numera inte enbart har formen av kartor och bilder. De sammanställningar som avses är t.ex. sådana basprodukter som olika georegister utgör; såsom geodetiska, geofysiska, geologiska, geokemiska eller hydrogeologiska register men även sammanställningar av registreringar som erhållits vid termografering, radaravbildning, multispektral avbildning etc.

Bestämmelsen anger till skillnad från nuvarande reglering inte att granskning skall ske av de ifrågavarande produkterna. Detta har ansetts som så självklart att det är onödigt att ange det i lagen. Den myndighet som skall besluta i tillståndsfrågan har självklart att granska produkten och då söka finna detaljer i innehållet som kan skada Sveriges totalförsvar. För detta granskningsarbete måste det finnas föreskrifter och allmänna råd som anger vilka detaljer som särskilt skall beaktas. Regeringen har för avsikt att i en förordning i anslutning till lagen ange den myndighet som har att meddela närmare föreskrifter i detta avseende.

I lagtexten har också öppnats en möjlighet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att medge undantag från kravet på spridningstillstånd. Med stöd av denna bestämmelse kan t.ex. vissa kartproducerande kommuner, som har kompetens för försvarssekretessgranskning, medges undantag från krav på tillstånd. Undantag kan även komma i fråga för de satellitbilder, kartor och andra sammanställningar av landskapsinformation som framställs och används av Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut. Vidare kan med stöd av denna bestämmelse också medges undantag från kravet på tillstånd för spridning av flygfotografier över vissa områden av Sverige.

Begreppet spridning täcker all form av distribuering av information och när det gäller digital sådan således även spridning som sker genom direkt överföring på tråd eller trådlöst från datacentraler till fasta eller rörliga terminaler, kopiering av hela eller delar av databaser på band, hårddisk eller s.k. kompaktskivor (CD-ROM) eller genom framtagning i analog form, t.ex. i form av en ritning. Såsom anförts tidigare krävs dock, för det fall spridningen inte sker till allmänheten, att informationen skall ha gjorts tillgänglig inte endast för ett fåtal.

7 §

Ett särskilt undantag från kravet för tillstånd till spridning har gjorts i denna bestämmelse för så kallad primärdata från satellit som inte analyserats. Med hänsyn till "open-skies"-principen enligt vilken information från fjärranalyssatelliter skall vara fritt tillgänglig för alla har regeringen föreslagit att sådan landskapsinformation undantas från lagens tillämpningsområde. Att informationen framställts endast med hjälp av satellit innebär således att det skall röra sig om primärdata från satellit. Med primärdata avses i detta sammanhang rådata som fångats upp av satellitens sensorer och vidarebefordrats till marken. En bearbetning av satellitinformationen så att den geometriskt precisionskorrigeras innebär - såsom tidigare anförts - inte att ny information tillförts, eller med lagtextens formulering, att informationen ställts samman med annan landskapsinformation. För att informationen skall anses vara analyserad i lagens mening och tillståndspliktig, krävs således utöver att den mottagits och precisionskorrigerats att den ställts samman med annan landskapsinformation avseende svenskt territorium.

Straff m.m.

8-12 §§

Dessa paragrafer innehåller bestämmelser om ansvar och förverkande. I den allmänna motiveringen har vi redogjort för skälen för att vi valt att föreslå att straffsatserna skärps.

13 §

I denna bestämmelse regleras möjligheterna till överklagande i tillståndsfrågor. I lagrådsremissen anförde regeringen att möjlighet skulle finnas att överklaga såväl beviljade som icke beviljade tillståndsärenden och att även staten skulle vara saklegitimerad. Lagrådet har invänt mot detta och anför att någon rätt för staten att överklaga beviljade tillstånd varken följer av 22 § förvaltningslagen (1986:223) eller av lagrådsremissens förslag till överklagandebestämmelse. För att så skall bli fallet krävs att en uttrycklig bestämmelse härom tas in i paragrafen. Lagrådet har också anför att det bör övervägas om det finns behov av en bestämmelse motsvarande 15 kap. 8 § sekretesslagen, som bl.a. stadgar att ett beslut skall överklagas hos regeringen, om det har meddelats av en statlig myndighet. Med anledning härav har regeringen valt att i propositionens lagförslag göra det tillägget i överklagandebestämmelsen att en statlig myndighet som fått en ansökan avslagen av en annan statlig myndighet skall kunna överklaga beslutet hos regeringen. Regeringen har däremot inte funnit det erforderligt att föreslå en regel om att staten skall ha rätt att överklaga beviljade tillstånd. Med det förslag regeringen nu lägger fram kommer det således inte att föreligga någon rätt för en statlig myndighet att överklaga beslut avseende beviljade tillstånd.

Ikraftträdande

Tillämpningen av den nya lagen fordrar att vissa förberedande åtgärder vidtas bland annat hos de myndigheter som kommer att beröras av tillståndshanteringen. Med hänsyn till detta bör lagen inte träda i kraft förrän den 1 oktober 1994. De databaser som redan finns inrättade och som förs med automatisk databehandling omfattas från och med lagens ikraftträdande av tillståndsplikt, varför viss tid måste medges innehavare av dessa att ordna tillståndsfrågan. De beslut som meddelats med stöd av de upphävda kart- och bildspridningslagarna bör gälla även efter ikraftträdandet.

9 Följdändringar

Regeringens förslag: Regeringens förslag medför följdändringar i 34 och 38 §§ lagen om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. i och med att bestämmelserna om sjömätning överförs till den nya lagen. Av samma anledning innebär regeringens förslag att följdändringar måste göras i luftfartslagens 8 kap. 4 a och b §§ samt 13 kap. 3 §.

Utredarens förslag: Utredaren föreslår, förutom lagen med vissa bestämmelser till skydd för landskapsuppgifter, också följdändringar i luftfartslagen och att en särskild lag om förbud mot sjömätning införs. Dessutom föreslår utredaren att vissa följdändringar görs i sekretesslagens 2 kap. 2 §. Den ena ändringen som föreslås är av formell art och innebär att en hänvisning till de föreslagna särskilda sekretessbestämmelserna i lagen med vissa bestämmelser till skydd för landskapsuppgifter tas in i paragrafen. Den andra ändringen innebär att man ur samma paragraf tar bort den undantagsbestämmelse som säger att en begäran att få ta del av vissa handlingar som har upprättats av Lantmäteriverket eller Sjöfartsverket skall prövas av det verk som har upprättat handlingen. Utredaren anser att hans förslag, enligt vilket granskning skall ske genom Överbefälhavarens försorg, gör en sådan bestämmelse onödig.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser kritiserar utredarens förslag när det gäller ändringarna i sekretesslagen.

Kammarrätten i Göteborg anför att i det allmännas verksamhet bör sekretessen till skydd för landskapsuppgifter regleras uteslutande i 2 kap. 2 § sekretesslagen och att det i övrigt kan finnas behov av att reglera sekretessfrågor för enskild verksamhet. Kammarrätten föreslår därför att det i lagen intas en särskild bestämmelse om att enskild befattningshavare inte får röja skyddsvärda uppgifter.

Sjöfartsverket, Lantmäteriverket och Sveriges geologiska undersökning kritiserar förslaget att tredje stycket i 2 kap. 2 § sekretesslagen avskaffas. Verken anser att denna bestämmelse bör kvarstå och anför att de motiv som fanns då bestämmelsen infördes alltjämt kvarstår. Lantmäteriverket påpekar också att om granskningen sprids till fler myndigheter så kommer många myndigheter att sakna den hemliga information som krävs för att kunna bedöma om en handling innehåller sekretessbelagd landskapsinformation. Sveriges geologiska undersökning anser att den bör omfattas av bestämmelsen.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen har tidigare redogjort för sina överväganden när det gäller införandet av en samlad lag på området landskapsinformation. I detta förslag införs inte någon ny sekretessbestämmelse. Förslaget bygger i stället på att den tillståndsgivande myndigheten skall beakta grunderna för försvarssekretessen vid sin tillståndsprövning. Med denna konstruktion är en hänvisning i sekretesslagen till lagen om skydd för landskapsinformation överflödigt. Regeringen kan inte heller finna några skäl, såsom Kammarrätten i Göteborg föreslår, att i den sistnämnda lagen ta in särskilda regler för enskilda befattningshavare. De regler som finns i 19 kap. brottsbalken på detta område måste anses ge ett tillräckligt skydd.

När det gäller den av utredaren föreslagna ändringen i 2 kap. 2 § tredje stycket sekretesslagen gör regeringen följande överväganden. Den form av decentraliserad granskning som utredaren baserar sitt förslag på bör

inte komma till stånd. Regeringen finner det lämpligast, såsom också Prop. 1993/94:32 Lantmäteriverket påpekat, att ett fåtal centrala myndigheter handhar sekretessgranskningen. Därigenom skapas förutsättningar för en enhetlig tillämpning av lagen och garanteras att myndigheten har det underlag och den information som behövs för att göra en korrekt sekretessbedömning. Det är också angeläget att hålla underlaget för sekretessgranskningen inom en så snäv krets som möjligt. Regeringen anser således att de skäl som ligger bakom 2 kap. 2 § tredje stycket sekretesslagen alljämt äger giltighet.

SAMMANFATTNING

Särskilda lagbestämmelser finns för att i den nationella säkerhetens intresse begränsa tillgången till landskapsinformation. Enligt lagen (1975:370) om förbud mot spridning och utförsel av vissa kartor (kartspridningslagen) är det sålunda förbjudet att saluföra eller på annat sätt sprida vissa kartor - varmed även avses sjökort - utan föregående godkännande av Statens lantmäteriverk eller Sjöfartsverket i fråga om detaljer som kan vara av betydelse för rikets försvar. Lagen (1975:371) om förbud mot spridning och utförsel av flygbilder och vissa fotografiska bilder (bildspridningslagen) förbjuder på motsvarande sätt att flygbilder över svenskt område samt fotografiska bilder av försvarsmaktens stridskrafter och vissa slags anläggningar saluförs eller sprids på annat sätt utan att ha blivit godkända av Överbefälhavaren. Karta eller bild som inte får spridas får inte heller utföras ur riket utan tillstånd av Lantmäteriverket eller Sjöfartsverket, respektive av Överbefälhavaren.

I kartsekretessförordningen (1975:372) meddelas närmare bestämmelser om vilka typer av föremål som inte får återges i kartor och flygbilder.

Behovet av sekretess och möjligheterna att upprätthålla den

Enligt utredningen finns det fortfarande behov av att genom legala restriktioner försvåra för främmande makt att få tillgång till sådana uppgifter om landskapet och dess naturgivna eller konstgjorda innehåll (anläggningar etc.) vilkas röjande kan antas skada landets försvar eller på annat sätt vålla fara för rikets säkerhet.

Om behovet av sekretess sålunda kvarstår, har svårigheterna att upprätthålla den snarast ökat och kräver att man söker delvis nya vägar. En anledning härtill är att den tekniska utvecklingen lett till nya former för insamling, lagring, sammanställning och distribution av uppgifter om landskapet och dess innehåll. Det har ibland ifrågasatts, om inte tillkomsten av fjärranalyssatelliter med efterhand förbättrade prestanda rentav skulle göra det meningslöst att söka upprätthålla ett sekretesskydd. I betänkandet tar utredningen upp denna fråga till diskussion och besvarar den nekande.

Ny författningsreglering föreslås

I betänkandet lägger utredningen fram förslag till följande författningar:

- lag med vissa bestämmelser till skydd för landskapsuppgifter
- Förordning om granskning m.m. av landskapsuppgifter
- Lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

- Lag om ändring i luftfartslagen (1957:297)
- Lag om förbud mot sjömätning

Teknikutvecklingens inverkan

Den nuvarande lagstiftningen återspeglar ingenting av den tekniska utveckling inom området landskapsinformation, som nyss berörts. Det har varit en huvuduppgift för utredningen att anpassa nya regler om sekretess och sekretessgranskning till denna utveckling, vars viktigaste uttryck är ett allt mer intensivt utnyttjande av ADB-teknik och användning av fjärranlyssatelliter för insamling av landskapsdata. Denna inriktning har påverkat de föreslagna reglerna såväl i fråga om det materiella innehållet som beträffande terminologin.

Lagen med vissa bestämmelser till skydd för landskapsuppgifter. Förordningen om granskning m.m. av landskapsuppgifter.

Som benämning på det som i förekommande fall skall skyddas genom sekretess har utredning valt "landskapsuppgift" en term som ansluter till sekretesslagens uttryckssätt (se kap 1. 1 § andra stycket i den lagen). Landskapsuppgift är enligt förslaget sådan uppgift som utgör landskapsinformation om svenskt område. Vilken närmare innebörd utredningen har lagt i begreppet landskapsinformation framgår av betänkandet (kap. 1.3).

I likhet med vad som nu gäller skall kartor och flygbilder över svenskt område, som är avsedda att saluföras eller spridas på annat sätt, vara godkända för spridning, och godkännandet förutsätter att en granskning har skett i fråga om detaljer som kan vara av betydelse för rikets försvar. I förhållande till nuläget har området för granskningsplikten ansetts kunna minskas; det föreslås omfatta kartor i skalområdet 1:100 000 och större i stället för som nu kartor i större skala än 1:500 000. Å andra sidan införs under gransknings- och godkännandekraven även andra sammanställningar av landskapsuppgifter än kartor och flygbilder. Utvidgningen föranleds av att landskapsuppgifter numera i stor utsträckning lagras digitalt på magnetband eller skiva. Den landskapsinformation som lagras på detta sätt är till sitt innehåll fullt jämförbar med information i en karta och kan utan svårighet transformeras till en sådan.

Från kraven på granskning och godkännande undantas bilder och uppgifter som har registrerats av satelliter och som kan tas emot även utanför Sverige. Detta gäller dock inte om uppgifterna har ställts samman med andra landskapsuppgifter avseende svenskt territorium; i sådant fall blir kombinationsprodukten underkastad de allmänna reglerna.

Uppgiften att granska kartor, flygbilder och andra sammanställningar av landskapsuppgifter föreslås åvila Överbefälhavaren, utom när det gäller Lantmäteriverkets egna produkter. Detta innebär en ändring så tillvida, att granskningsansvaret för kartor, som har framställts av någon annan

än Lantmäteriverket, avlyftes från detta. Ändringen har ansetts motiverad bl.a. av verkets konkurrenssituation.

Prop. 1993/94:32
Bilaga 1

Lagförslaget öppnar en möjlighet till självgranskning genom att Överbefälhavaren skall kunna medge undantag från granskningskravet och därvid får förse den som berörs av undantaget med erforderliga uppgifter. Sjökort bör som hittills sekretessgranskas av sjöfartsverket.

Förbud mot utförsel skall gälla för kartor, flygbilder och andra sammanställningar av landskapsuppgifter, som inte har godkänts för spridning. Den myndighet som svarar för granskningen skall dock kunna ge tillstånd till utförsel exempelvis för forskningsändamål eller utbyte av uppgifter inom ramen för ett internationellt projekt.

Ett framträdande drag i utvecklingen inom området landskapsinformation är att uppgifter om landskapet lagras i digital form i databaser. Dessa kan innehålla data som anger läget för berörda objekt (geometriska databaser) eller beskrivningar av objektens egenskaper (egenskapsdatabaser). Ett sekretessskydd för innehållet i dylika baser kan inte anordnas på samma sätt som för kartor och flygbilder, dvs. bygga på granskning och godkännande. Utredningen har valt att - efter mönster av en bestämmelse i förordningen om säkerhetsskyddet vid statliga myndigheter - föreslå följande.

Om en databas kan förutses komma att innehålla sådana landskapsuppgifter, att utlämnandet av dem - var för sig eller sammanställda - kan antas skada landets försvar eller på annat sätt vålla fara för rikets säkerhet, skall databasen inte få upprättas utan att samråd har ägt rum med Överbefälhavaren. Vidare skall landskapsuppgifter, som ingår i en databas, inte få lämnas ut eller spridas på annat sätt om det finns anledning anta att uppgifterna kommer att användas så att det skadar landets försvar eller på annat sätt vållar fara för rikets säkerhet.

Beträffande Överbefälhavarens tilltänkta uppgifter i fråga om granskning, godkännande och samråd har utredningen förutsatt, att de skall kunna delegeras till regionala myndigheter inom försvarsmakten.

I författningsförlagen ingår inte någon motsvarighet till kartsekretessförordningens förteckningar över anläggningar som inte får återges i kartor eller betecknas med symbol eller påskrift. Riktlinjer för gransknings- och samrådsmyndigheternas prövning får i stället framgå av de tillämpningsföreskrifter som Överbefälhavaren bör meddela.

Om granskning, godkännande och samråd anordnas enligt de principer som här antytts, bör man kunna uppnå tidsvinster och ett smidigt förfarande samt en fortlöpande anpassning till utvecklingen. En decentralisering till regionala myndigheter bör underlätta granskningen av de kommunala kartorna.

Utredningens förslag innehåller ingen motsvarighet till de särskilda bestämmelserna i bildspridningslagen om fotografiska bilder av försvarsmaktens stridskrafter och vissa anläggningar. Vad beträffar anläggningar har utredningen funnit att syftet med bestämmelserna kan tillgodoses genom lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. Vad åter angår försvarsmaktens stridskrafter, anser utredningen att i den nämnda lagen bör införas ett förbud mot att under krig, krigsfara eller andra utomordentliga förhållanden ta fotografier eller göra avbildningar eller beskrivningar.

Prop. 1993/94:32
Bilaga 1

Lagen om ändring i sekretesslagen

Två ändringar föreslås. Den ena är av formell art och innebär att i 2 kap. 2 § införs en hänvisning till de föreslagna särskilda sekretessbestämmelserna i lagen med vissa bestämmelser till skydd för landskapsuppgifter. Den andra ändringen innebär att ur samma paragraf utgår den undantagsbestämmelse, som säger att en begäran om att få ta del av vissa handlingar som har upprättats av Lantmäteriverket eller Sjöfartsverket skall prövas av det verk som har upprättat handlingen. Bestämmelsen anses obehövlig i det system för granskning av kartor och bilder etc., som utredningen föreslår.

Lagen om ändring i luftfartslagen

I 8 kap. 4 a §, som avhandlar frågan om tillstånd att fotografera från luftfartyg, föreslås ändringar som innebär att andra former av registrering blir jämställda med fotografering. Ändringarna utgör en anpassning till den tekniska utvecklingen.

Genom nya bestämmelser i 13 kap. blir det möjligt att besluta om förverkande av registreringar som tillkommit i strid mot meddelat tillstånd enligt 8 kap. 4 a § och som innehåller uppgifter av betydelse för rikets säkerhet.

Lagen om förbud mot sjömätning

1940 års skyddslag innehåller ett principiellt förbud mot att utan tillstånd utföra sjömätning eller lodning vid rikets kuster eller i skärgårdar, farleder och hamnar. Samma bestämmelse har - i avvaktan på förslag från utredningen - tagits upp i lagen om skydd för vissa samhällsviktiga anläggningar m.m. Utredningen anser att ett liknande förbud mot sjömätning - men inte mot enbart lodning - alltså bör finnas. Eftersom det här är fråga om framställning av landskapsinformation, till skillnad från spridning, hör ett sådant förbud inte hemma i den föreslagna lagen till skydd för landskapsuppgifter. Utredningen föreslår därför en särskild lag i ämnet, enligt vilken sjömätningsförbud skall gälla på svenskt inre vatten och i Öresund.

Vid sina försök att uppskatta de framtida kostnaderna för granskning har utredningen beaktat följande faktorer. Avsikten är att flertalet kartprodukter skall bli granskade i någon form, vilket nu inte är fallet. Emellertid minskas antalet kartor som skall granskas ggenom att gränsen för skalstorleken ändras från 1:500 000 till 1:100 000. Behovet av granskning skall också minskas genom rådgivning, särskilt till kommunerna.

Decentralisering av granskningsarbetet kräver ett personaltillskott på regional nivå, för vilket kostnaden grovt uppskattas till 3,5 milj. kr. Kostnaden skall bedömas mot bakgrund av att personalen inte bara skall utföra kartgranskning utan också svara för rådgivning och tillsyn av digitala databaser.

Kostnaderna för granskning av kartor och flygbilder finansieras f.n. genom anslag. Utredningen diskuterar skäl för och emot en övergång till avgiftsfinansiering men stannar för att avstyrka en sådan, främst därför att granskningen betingas av ett säkerhetsintresse.

Förslag till

Lag med vissa bestämmelser till skydd för landskapsuppgifter;

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om

1. upprättande av databaser innehållande landskapsuppgifter,
2. begränsning i rätten att sprida landskapsuppgifter, samt
3. granskning och godkännande av kartor, flygbilder och sammanställningar i annan form av landskapsuppgifter.

2 § Med landskapsuppgift avses i denna lag sådan uppgift som utgör landskapsinformation om svenskt område.

3 § En databas, som kan förutses komma att innehålla sådana landskapsuppgifter att röjandet av dem var för sig eller sammanställda kan antas skada landets försvar eller på annat sätt vålla fara för rikets säkerhet, får inte upprättas utan att samråd ägt rum med Överbefälhavaren. Samråd skall även äga rum om en databas tillförs uppgifter som här sägs.

4 § Landskapsuppgifter, som ingår i en databas, får inte lämnas ut eller spridas på annat sätt om det finns anledning anta att uppgifterna kommer att användas så, att det skadar landets försvar eller på annat sätt vållar fara för rikets säkerhet. En myndighet som lämnar ut en landskapsuppgift får uppställa förbehåll som sägs i 14 kap. 9 och 10 §§ sekretesslagen (1980:100).

5 § Bestämmelserna i 3 och 4 §§ gäller inte för myndighet på vilken förordningen (1981:421) om säkerhetsskyddet vid statliga myndigheter äger tillämpning eller för riksdagens myndigheter eller om det gäller landskapsuppgifter som innehas av en enskild och som är avsedda uteslutande för personligt bruk.

6 § Kartor och flygbilder över svenskt område eller andra sammanställningar av landskapsuppgifter som är avsedda att saluföras eller spridas på annat sätt skall vara godkända för spridning. Innan en karta, flygbild eller annan sammanställning av landskapsuppgifter får godkännas skall den ha granskats i fråga om detaljer som kan vara av betydelse för rikets försvar.

7 § Kartor, flygbilder eller andra sammanställningar av landskapsuppgifter som inte har godkänts för spridning får inte föras ut ur riket, om inte tillstånd har lämnats för utförsel.

Prop. 1993/94:32
Bilaga 2

8 § Bestämmelserna i 6 och 7 §§ gäller inte för bilder eller uppgifter som har registrerats av satelliter och som kan tas emot även utanför Sverige om uppgifterna inte har ställts samman med andra landskapsuppgifter avseende svenskt territorium.

9 § Den som bryter mot 3 § döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

10 § Den som bryter mot 4 § första stycket eller som sprider karta, flygbild eller annan sammanställning av landskapsuppgifter, som inte godkänts för spridning döms, om inte gärningen är belagd med straff i brottsbalken, till böter eller fängelse i högst ett år. Den som av oaktsamhet begår gärning som avses i första stycket döms till böter. I ringa fall skall inte dömas till ansvar. Om påföljd för överträdelse av 7 § finns bestämmelser i lagen (1960:418) om straff för varusmuggling.

11 § Karta, flygbild eller annan sammanställning av landskapsuppgifter, som någon spritt eller fört ut ur riket i strid mot bestämmelserna i denna lag, skall förklaras förverkad om det inte är uppenbart obilligt.

12 § Närmare bestämmelser rörande tillämpningen av denna lag meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Denna lag träder i kraft den, då lagen (1975:370) om förbud mot spridning och utförsel av vissa kartor och lagen (1975:371) om förbud mot spridning och utförsel av flygbilder och vissa fotografiska bilder upphör att gälla.

Förordning (000:00) om granskning m.m. av
landskapsuppgifter

Härigenom föreskrivs följande.

1 §

Bestämmelserna i lagen (000:00) med vissa bestämmelser till skydd för landskapsuppgifter gäller inte i fråga om kartor i mindre skala än 1:100 000.

2 §

Vid granskning enligt 6 § lagen med vissa bestämmelser till skydd för landskapsuppgifter skall tillses att karta, flygbild eller annan sammanställning av landskapsuppgifter inte återger anläggning, område eller detaljer därav som är av betydelse för totalförsvaret och inte heller innehåller uppgift av annat slag, vars offentliggörande kan vara till men för totalförsvaret.

3 §

Prövning enligt 6 § lagen med vissa bestämmelser till skydd för landskapsuppgifter görs av överbefälhavaren eller, efter överbefälhavarens bestämmande, militärbefälhavare eller försvarsområdesbefälhavare. När det gäller karta, flygbild eller annan sammanställning av landskapsuppgifter som framställts av statens lantmäteriverk eller för dess räkning skall dock prövningen göras av lantmäteriverket. I fråga om sjökort görs prövningen av sjöfartsverket.

4 §

Överbefälhavaren får i de fall prövning som sägs i 3 § ankommer på honom medge undantag från kravet på granskning. Överbefälhavaren får därvid förse den som berörs av undantaget med erforderliga uppgifter.

5 §

Fråga om tillstånd till utförsel enligt 7 § lagen med vissa bestämmelser till skydd för landskapsuppgifter prövas av den myndighet som svarar för granskningen enligt 3 §. Överbefälhavaren får överlåta på annan myndighet att pröva frågan om utförsel.

6 §

Föreskrifter för tillämpning av denna förordning meddelas av överbefälhavaren.

7 §

Militärbefälhavaren eller försvarsområdesbefälhavarens beslut enligt 3 § får överklagas hos överbefälhavaren. Överbefälhavarens beslut får inte överklagas.

Prop. 1993/94:32

Bilaga 2

Denna förordning träder i kraft Genom förordningen upphör kartsekretessförordningen (1975:372).

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 2 § sekretesslagen (1980:100) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap

2 §

Sekretess gäller för uppgift som angår verksamhet för att försvara landet eller planläggning eller annan förberedelse av sådan verksamhet eller som i övrigt rör totalförsvaret, om det kan antas att det skadar landets försvar eller på annat sätt vållar fara för rikets säkerhet om uppgiften röjs. I mål eller ärende enligt särskild lag om försvarsuppfinningar gäller dock sekretess för uppgift om sådana uppfinningar enligt föreskrifter i den lagen.

Sekretess gäller för uppgift som angår verksamhet för att försvara landet eller planläggning eller annan förberedelse av sådan verksamhet eller som i övrigt rör totalförsvaret, om det kan antas att det skadar landets försvar eller på annat sätt vållar fara för rikets säkerhet om uppgiften röjs.

I mål eller ärende enligt särskild lag om försvarsuppfinningar gäller dock sekretess för uppgift om sådana uppfinningar enligt föreskrifter i den lagen.

I särskild lag med vissa bestämmelser till skydd för landskapsuppgifter finns ytterligare bestämmelser om sekretess för sådana uppgifter.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretess i högst fyrtio år. Om särskilda skäl föranleder det, får dock regeringen föreskriva att sekretessen skall gälla under längre tid.

Begäran att få ta del av handling som har upprättats av statens lantmäteriverk eller sjöfartsverket och som innehåller kart- eller flygmateri av betydelse för totalförsvaret eller uppgift ur verkets geodetiska arkiv skall, vid tillämpningen av denna paragraf, prövas av det verk som har upprättat handlingen.

Denna lag träder i kraft

Förslag till

Lag (000:00) om ändring i luftfartslagen (1957:297)

Härigenom föreskrivs

~~dels~~ att 8 kap. 4 a § skall ha följande lydelse

~~dels~~ att det skall införas två nya paragrafer, 13 kap. 7 § och 8 §,
av följande lydelse.

8 kap.

4 a § Fotografering får inte utan tillstånd av överbefälhavaren ske från luftfartyg i linjefart inom sådana restriktionsområden som bestämts av regeringen enligt 1 kap. 3 § första stycket första meningen.

Från andra luftfartyg får fotografering inte i något fall ske utan tillstånd. Frågan om tillstånd prövas beträffande fotografering för kartläggning av regeringen och i övriga fall av överbefälhavaren.

Vad ovan sagts om fotografering gäller även annan form av registrering som sker från luftfartyg och som är att jämföras med fotografering.

Bestämmelserna i denna paragraf gäller inte fotografering eller därmed jämförbart förfarande för statens lantmäteriverk.

13 kap.

7 §

Registrering som tillkommit i strid mot meddelat tillstånd enligt 8 kap. 4 a § skall, om den innehåller uppgift av betydelse för rikets säkerhet, vara förverkad om inte särskilda skäl talar mot detta.

8 §

Angående beslag av egendom som avses i 7 § skall vad i allmänhet är stadgat om beslag i brottmål äga motsvarande tillämpning med följande avvikelser: överbefälhavaren eller tjänsteman vid granskningsmyndighet som överbefälhavaren bestämmer äger rätt att ta bild eller material som avses i 7 § i beslag. Anmälan härom skall skyndsamt göras till undersökningsledaren eller åklagaren, som har att omedelbart pröva, om beslaget skall bestå.

Denna lag träder i kraft

Härigenom föreskrivs följande.

1 §

Sjömätning får inte utan tillstånd ske inom militärt skyddsområde eller i övrigt på svenskt inre vatten eller i Öresund.

Vid krig eller krigsfara, vari riket befinner sig, eller annars under utomordentliga av krig föranledda förhållanden får regeringen föreskriva att sjömätning inte utan tillstånd får ske inom territorialhavet eller delar därav.

Denna bestämmelse gäller inte för insjöar, vattendrag och kanaler.

2 §

Tillstånd till sjömätning lämnas av överbefälhavaren. Tillstånd krävs inte för sjömätning som utförs av sjöfartsverket.

3 §

Den som utan tillstånd utför sjömätning döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

Denna lag träder i kraft Genom lagen upphör 34 § lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar. Tillstånd som meddelats med stöd av äldre bestämmelser skall dock äga giltighet som om det meddelats med stöd av denna lag.

Förteckning över remissinstanserna

Yttranden har inkommit från Riksåklagaren, Överbefälhavaren, Överstyrelsen för civil beredskap, Försvarets forskningsanstalt, Sjöfartsverket, Luftfartsverket, Statens lantmäteriverk, Sveriges geologiska undersökning, Statens delegation för rymdverksamhet, Rikspolisstyrelsen (säkerhetspolisen), Hovrätten för Övre Norrland, Kammarrätten i Göteborg, Postverket, Televerket, Banverket, Vägverket, Statens geotekniska institut, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, Tekniska högskolan i Stockholm, Skogsstyrelsen, Plan- och bostadsverket, Centralnämnden för fastighetsdata, Statens vattenfallsverk, Naturvetenskapliga forskningsrådet, Statistiska centralbyrån, Länsstyrelsen i Stockholms län, Statens naturvårdsverk, Svenska kommunförbundet, Malmö kommun, Svenska rymdaktiebolaget samt Utvecklingsrådet för landskapsinformation. Yttranden från regionåklagarmyndigheterna i Stockholm, Kalmar, Luleå och Linköping samt från Åklagarmyndigheten i Göteborg har inkommit som bilagor till Riksåklagarens yttrande. Statskontoret har inkommit med yttrande utom listan.

Lagrådsremissens lagförslag

Regeringen har följande förslag till lagtext.

Förslag till

Lag om skydd för landskapsinformation

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om

- krav på tillstånd för sjömätning, för fotografering och annan registrering från luftfartyg samt för upprättande av databaser med landskapsinformation,
- krav på tillstånd för spridning av flygbilder och andra registreringar från luftfartyg, av kartor samt av andra sammanställningar av landskapsinformation.

2 § Med landskapsinformation avses lägesbunden information om förhållanden på och under markytan samt på och under sjö- och havsbotten.

Framställning och lagring av landskapsinformation

3 § Sjömätning får inte utföras inom Sveriges sjöterritorium, med undantag av insjöar, vattendrag och kanaler, utan tillstånd av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Tillstånd skall meddelas endast om det finns särskilda skäl för det.

Den som svarar för en allmän hamn behöver dock inte tillstånd för sjömätning som utförs i hamnen.

4 § Fotografering eller annan liknande registrering får inte utföras från luftfartyg inom eller av sådana restriktionsområden som bestämts av regeringen enligt 1 kap. 3 § första stycket första meningen luftfartslagen (1957:297), utan tillstånd av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Tillstånd skall meddelas endast om det finns särskilda skäl för det.

Är Sverige i krig eller krigsfara eller råder det sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara, får regeringen föreskriva att vad som sägs i första stycket skall gälla för fotografering

och annan liknande registrering från luftfartyg även inom eller av andra områden än restriktionsområden.

Prop. 1993/94:32
Bilaga 4

Befälhavaren på ett luftfartyg skall se till att fotografering eller annan liknande registrering inte utförs i strid med bestämmelserna i första och andra styckena.

5 § En databas med landskapsinformation över svenskt territorium får inte inrättas utan tillstånd av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, om databasen skall föras med hjälp av automatisk databehandling. Tillstånd skall ges om databasens innehåll inte kan antas medföra skada för Sveriges totalförsvar.

Tillstånd krävs dock inte för en sådan databas som sägs i första stycket, om den framställs med hjälp enbart av material som får spridas enligt 6 eller 7 §.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får medge undantag från kravet på tillstånd.

Spridning

6 § Flygbilder och liknande registreringar från luftfartyg, kartor i större skala än 1:100 000 samt andra sammanställningar av landskapsinformation över svenskt territorium får inte spridas utan tillstånd av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Tillstånd skall ges, om spridning kan ske utan att det kan antas medföra skada för Sveriges totalförsvar.

Tillstånd krävs dock inte för kartor och flygbilder som framställts före år 1900.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får medge undantag från kravet på tillstånd.

7 § Bestämmelserna i 6 § första stycket första meningen gäller inte för bilder eller liknande registreringar av landskapsinformation, som har framställts endast med hjälp av satelliter, under förutsättning att det därvid erhållna materialet inte har ställts samman med annan landskapsinformation över svenskt territorium.

Straff m.m.

8 § Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet utför flygfotografering eller annan liknande registrering från luftfartyg i strid med vad som föreskrivs i 4 § döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

I ringa fall döms inte till ansvar enligt första stycket.

9 § Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet utför sjömätning i strid med vad som föreskrivs i 3 § eller utan tillstånd inrättar en sådan databas som sägs i 5 § döms till böter eller fängelse i högst ett år.

Prop. 1993/94:32
Bilaga 4

I ringa fall döms inte till ansvar enligt första stycket.

10 § Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet sprider flygbilder eller liknande registreringar från luftfartyg, kartor eller andra sammanställningar av landskapsinformation som inte får spridas enligt 6 eller 7 § döms till böter eller fängelse i högst ett år.

I ringa fall döms inte till ansvar enligt första stycket.

11 § Bestämmelserna i 8-10 §§ gäller endast om gärningen inte är belagd med straff enligt brottsbalken.

12 § Flygbilder och liknande registreringar från luftfartyg, kartor och andra sammanställningar av landskapsinformation som har tillkommit eller spritts genom förfarande som utgör brott enligt denna lag skall förklaras förverkade. Detsamma gäller föremål som använts som hjälpmedel vid brott enligt denna lag. Förverkande skall ske endast om det inte är uppenbart oskäligt.

Överklagande

13 § Beslut enligt 3-6 §§, som meddelats av någon annan än regeringen, får överklagas hos länsrätten.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 1994. För databaser med landskapsinformation som förs med hjälp av automatisk databehandling och som inrättats före ikraftträdandet får dock tillstånd sökas senast den 1 oktober 1995.

Genom lagen upphävs

1. lagen (1975:370) om förbud mot spridning och utförsel av vissa kartor,
2. lagen (1975:371) om förbud mot spridning och utförsel av flygbilder och vissa fotografiska bilder.

Beslut som har meddelats enligt de upphävda lagarna gäller fortfarande.

Förslag till

Lag om ändring i lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m.

Prop. 1993/94:32

Bilaga 4

Härigenom föreskrivs

att 34 och 38 §§ lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. skall upphöra att gälla vid utgången av september 1994.

Beslut som har meddelats enligt den upphävda bestämmelsen i 34 § gäller fortfarande.

Förslag till
Lag om ändring i luftfartslagen (1957:297)

Härigenom föreskrivs i fråga om luftfartslagen (1957:297)¹

dels att 8 kap. 4 a och b §§ samt 13 kap. 3 § 3 skall upphöra att gälla,

dels att nuvarande 13 kap. 3 § 4 och 5 skall betecknas 13 kap. 3 § 3
respektive 4.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 1994.

Beslut som har meddelats enligt de upphävda bestämmelserna i 8 kap.
4 a § gäller fortfarande.

¹ Lagen omtryckt 1986:166.

Närvarande: f.d. regeringsrådet Bengt Wieslander, justitierådet Johan Munck, regeringsrådet Leif Lindstam.

Enligt protokoll på regeringssammanträde den 16 september 1993 har regeringen på hemställan av statsrådet Björck beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till

- lag om skydd för landskapsinformation,
- lag om ändring i lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m.,
- lag om ändring i luftfartslagen (1957:297).

Förslaget har inför lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Helena Lindberg.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Förslaget till lag om skydd för landskapsinformation

2 §

Enligt paragrafen skall med landskapsinformation avses lägesbunden information om förhållandena på och under markytan samt på och under sjö- och havsbotten. Med att informationen skall vara lägesbunden förstås enligt specialmotiveringen att den skall vara koordinatrelaterad, t ex i rikets nät, eller lägesrelaterad på annat sätt. Den avsedda innebörden synes komma till bättre uttryck, om uttrycket "lägesbunden" byts ut mot "lägesbestämd".

Som definitionen är utformad synes bl a obearbetade flygbilder utan lägesbestämningar falla utanför begreppet landskapsinformation. Spridning utan tillstånd av flygbilder omfattas emellertid enligt 6 § av ett i princip generellt förbud, och i 4 § straffbeläggs dessutom under vissa förutsättningar själva fotograferingen från ett luftfartyg. Lagen omfattar således även andra företeelser än sådana som enligt 2 § kan hänföras till landskapsinformation. Det skulle därför kunna hävdas att, om definitionen i 2 § lämnas oförändrad, angivna förhållande borde markeras genom att såväl rubriken till själva lagen som rubriken närmast före 3 § angavs avse "landskapsinformation mm". Emellertid torde det få anses att "landskapsinformation" täcker det huvudsakliga innehållet i lagen på sådant sätt att de föreslagna rubrikerna är godtagbara.

I andra avseenden blir innebörden av begreppet landskapsinformation med den föreslagna definitionen synnerligen vidsträckt och även något vag, i synnerhet om man - såsom lagtexten och dess motiv närmast ger vid handen - till landskapsinformation hänför i princip varje upplysning om naturliga, administrativa eller andra förhållanden som i en eller annan

mening är lägesbestämd. Detta får dock saklig betydelse endast när det gäller omfattningen av det förbud mot inrättande utan tillstånd av ADB-baserade databaser med landskapsinformation som föreslås i 5 §. Godtas den justering av sistnämnda paragraf som Lagrådet föreslår i det följande, synes definitionen i 2 § kunna bibehållas med den redaktionella förändring som nyss förordats.

5 §

Som Lagrådet anför vid 2 § är den i nämnda paragraf meddelade definitionen av begreppet landskapsinformation synnerligen vidsträckt. Den torde omfatta åtskilliga framställningar i tryckta skrifter som inte är tillståndspliktiga i sig. Eftersom innehållet i tryckta skrifter numera mycket ofta lagras i databaser med hjälp av automatisk databehandling, skulle förevarande paragraf enligt sina ordalag ställa krav på tillstånd i ett betydligt större antal fall än vad som kan vara motiverat utifrån lagstiftningens syfte.

Nämnda olägenhet synes kunna undanröjas genom en omformulering av andra stycket, som enligt förslaget gör undantag från tillståndskravet för fall då en databas framställs enbart av material som får spridas enligt 6 eller 7 §. Undantaget bör enligt Lagrådets mening utvidgas till att avse även andra fall då databasen har framställts uteslutande av material vars spridning inte är underkastat tillståndskrav, något som överensstämmer med grunderna för regleringen. Stycket bör sålunda lämpligen avfattas på det sättet att tillstånd inte krävs för en databas som anges i första stycket, om den framställs med hjälp enbart av material som får spridas enligt 6 eller 7 § eller som annars får spridas utan hinder av bestämmelserna i lagen.

13 §

I specialmotiveringen anges att möjlighet föreligger att överklaga såväl beviljade som icke beviljade tillståndsärenden och att även staten föreslagits bli saklegitimerad. Det följer dock varken av den föreslagna paragrafen eller av 22 § förvaltningslagen (1986:223) att staten har rätt att överklaga beslut om beviljade tillstånd enligt den föreslagna lagen. För att så skall bli fallet krävs att en uttrycklig bestämmelse härom tas in i paragrafen (jfr t.ex. 40 § tredje stycket naturvårdslagen (1964:822), 76 § väglagen (1971:948) och 13 kap. 7 § första stycket plan- och bygglagen (1987:10)). Vidare bör övervägas om det finns behov av en bestämmelse motsvarande 15 kap. 8 § sekretesslagen (1980:100), som bl.a. stadgar att ett beslut skall överklagas hos regeringen, om det har meddelats av en statlig myndighet och överklagas av en annan myndighet.

Övriga lagförslag

Lagrrådet lämnar övriga lagförslag utan erinran.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 7 oktober 1993

Närvarande: statsministern Bildt, ordförande, och statsråden

B. Westerberg, Friggebo, Johansson, Laurén, Hörnlund, Olsson, Svensson, af Ugglas, Dinkelspiel, Thurdin, Hellsvik, Wibble, Björck, Davidsson, Könberg, Odell, Lundgren, Unckel, P. Westerberg, Ask

Föredragande: statsrådet Björck

Regeringen beslutar proposition 1993/94:32 Skydd för landskapsinformation.

Rättsdatablad

Författningsrubrik	Bestämmelser som inför, ändrar, upphäver eller upprepar ett normgivnings- bemyndigande	Celexnummer för bakomliggande EG-regler
--------------------	--	---

Lag	3, 4, 5, 6 §§
Skydd för landskapsinformation	

